



N° 4125

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2016.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2017** (n° 4061),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,
Rapporteuse Générale
Députée

ANNEXE N° 8

CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. Philippe VIGIER

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
LE CONSEIL D'ÉTAT ET LES AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES	11
I. UNE HAUSSE CONTENUE DU BUDGET	11
A. LA LÉGÈRE PROGRESSION DES DÉPENSES DE PERSONNEL	13
B. DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT GLOBALEMENT MAÎTRISÉES	15
1. Un effort global de maîtrise évident	15
2. Malgré la hausse des frais d'interprétariat, une forte diminution des frais de justice du fait de la généralisation de l'application <i>Télérecours</i>	15
II. UNE JUSTICE ADMINISTRATIVE DE PLUS EN PLUS SOLLICITÉE	17
A. LA HAUSSE CONTINUE DU CONTENTIEUX	17
1. Les contentieux sociaux	18
2. Le contentieux des étrangers	19
B. LE CAS DU CONTENTIEUX DE L'ASILE : UNE PRESSION FORTE PESANT SUR LA CNDA	20
1. Un contentieux très dynamique	20
2. Une réforme de la CNDA s'avérerait nécessaire pour faire face à deux défis	21
3. Une hausse des capacités de jugement qui doit être soutenue par des moyens accrus	22
III. UNE JUSTICE ADMINISTRATIVE DOTÉE D'UNE EFFICACITÉ ET D'UNE QUALITÉ CROISSANTES	23
A. DES DÉLAIS DE JUGEMENT QUI SE RÉDUISENT	23
B. LA RECHERCHE CONTINUE D'OUTILS DE PROGRÈS	25
1. Le développement de modes alternatifs de règlement des litiges	25
2. La modernisation de la procédure contentieuse administrative	25
3. Le recours croissant aux recours administratifs préalables	26

LA COUR DES COMPTES, LES AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES ET LE HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES	27
I. UN BUDGET EN LÉGÈRE AUGMENTATION POUR 2017	27
II. EN PARALLÈLE DE LA DIVERSIFICATION ET DE L'ACCROISSEMENT DES MISSIONS	29
A. UNE GESTION SERRÉE QUI A ATTEINT SES LIMITES	29
1. La poursuite de l'évolution de la structure du personnel dans la limite d'un plafond d'emploi inchangé.....	29
a. Un nouveau réajustement de la structure des emplois	29
b. Sous plafond d'emplois constant, une augmentation des dépenses de personnel ...	31
2. Des réorganisations territoriales pour faire face aux nouvelles missions	31
a. Les nouvelles missions.....	31
b. La réforme territoriale des chambres régionales et territoriales des comptes	32
B. UNE ACTIVITÉ DE CONTRÔLE AUX FACETTES MULTIPLES	33
III. LA POURSUITE DU DÉVELOPPEMENT D'UNE GESTION FINE DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT	36
A. LES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT	37
B. L'AUGMENTATION DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT	38
1. Les perspectives relatives aux systèmes d'information	38
2. Les évolutions immobilières prévues	39
IV. LE HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES	40
A. DES MISSIONS ESSENTIELLES	40
B. UN STATUT DE PROGRAMME INJUSTIFIÉ	41
LE CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL	43
I. UNE HAUSSE DES CRÉDITS MAÎTRISÉE	43
II. LA POURSUITE DES EFFORTS DE RATIONALISATION DE LA GESTION ..	45
A. L'OPTIMISATION DE LA GESTION DES PERSONNELS	45
1. Les efforts de normalisation de la gestion des personnels et de la caisse de retraite : des résultats tangibles	45
2. En 2017, à plafond d'emplois constant, une hausse des dépenses de personnels destinée à améliorer les capacités d'expertise du Conseil	46
3. Une gestion plus dynamique des effectifs depuis 2015	47
B. LA RECHERCHE D'UNE GESTION PLUS EFFICENTE EN MATIÈRE DE FONCTIONNEMENT COURANT	48
1. La politique d'achat public	48
2. La réforme du régime comptable et le développement du contrôle interne	48
3. La valorisation du patrimoine immobilier	49

III. UN POSITIONNEMENT TOUJOURS INCERTAIN DANS LE SYSTÈME INSTITUTIONNEL	50
A. LE RÔLE CONSULTATIF DU CESE : UNE EFFICACITÉ ET UNE VISIBILITÉ LIMITÉES	50
1. Une assiduité des membres réelle mais difficilement améliorable.....	50
2. Une expertise modérément exercée et peu sollicitée	51
B. LES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES DE LA NOUVELLE MANDATURE : VERS UNE REVALORISATION DU TRAVAIL DU CESE ?	52
1. Le renforcement de l'activité consultative du CESE.....	52
2. Le développement d'un suivi des travaux du CESE.....	54
EXAMEN EN COMMISSION	55
ANNEXE : PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	56

INTRODUCTION

En 2017, les crédits de paiement demandés pour la mission *Conseil et contrôle de l'État* s'élèvent à 651,95 millions d'euros, en hausse de 2 % par rapport aux crédits de paiement ouverts par la loi de finances pour 2016.

Cette mission se compose de quatre programmes : le programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives*, le programme 126 *Conseil économique, social et environnemental*, le programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières* et enfin le programme 340 *Haut Conseil des finances publiques*, créé par la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

Le programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives* a pour finalité de garantir le respect du droit par l'administration. Cette mission inclut le jugement des différends opposant l'administration et les administrés, le conseil aux autorités publiques dans l'élaboration des projets de loi et d'ordonnance ainsi que des principaux décrets, et enfin la réalisation d'études et d'expertises juridiques au profit des administrations.

Le programme doit bénéficier en 2017 de 397,03 millions d'euros de crédits de paiement (+ 2,55 %) pour le Conseil d'État lui-même, les cours administratives d'appel, les tribunaux administratifs et la Cour nationale du droit d'asile.

Par lettre adressée au vice-président du Conseil d'État le 25 mai 2015, le Premier ministre a indiqué que le programme *Conseil d'État et autres juridictions administratives* bénéficierait de modalités budgétaires particulières et ne serait pas affecté par les mises en réserve de crédits. Chaque année, le Conseil d'État est exonéré de mise en réserve de crédits en début de gestion. Toutefois, ce dernier n'interprète pas cette absence de mise en réserve comme impliquant qu'il serait exonéré de l'obligation de solidarité gouvernementale. Ainsi, le Conseil d'État a subi un gel en début d'exercice 2016 d'un montant de 3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 5,2 millions d'euros en crédits de paiement, soit le montant des reports 2014.

La Cour des comptes, les chambres régionales et territoriales des comptes et la Cour de discipline budgétaire et financière, qui font l'objet du programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières*, ont pour mission de s'assurer du bon emploi de l'argent public, chacune dans leur champ de compétences. L'examen des comptes publics, le contrôle des finances publiques et le contrôle de la gestion des organismes publics constituent la majeure partie de leur activité. La Cour effectue également un travail d'information à travers les rapports et enquêtes présentés en application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) et à travers ses rapports thématiques et annuels.

Pour 2017, le programme 164 est en légère hausse, de 0,48 %, avec 214,66 millions de crédits de paiement.

Dans sa résolution A/66/209, l'Assemblée générale de l'ONU a énoncé que les pouvoirs exécutifs ne doivent pas contrôler ni encadrer l'accès des institutions supérieures de contrôle, dont fait partie la Cour des comptes, aux ressources humaines, matérielles et financières nécessaires et raisonnables. À ce titre, dans le cadre de l'exécution de la loi de finances votée par le Parlement, les mises en réserve n'affectent pas non plus les crédits ouverts sur le programme 164. Il n'en reste pas moins que, comme le Conseil d'État, la Cour des comptes gère les crédits du programme dans un souci d'économie. Ainsi, alors que la loi de finances pour 2015 lui avait accordé 214,08 millions d'euros de crédits de paiement, c'est 210,13 millions d'euros seulement qui ont été dépensés.

Par ailleurs, la Cour des comptes a rendu les crédits émanant de la réserve parlementaire qui lui avaient été attribués pour 2014. Elle n'en a pas sollicité depuis.

Institué par la loi organique du 17 décembre 2012, qui transpose en droit français les dispositions du traité européen sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, le *Haut Conseil des finances publiques* est chargé d'une mission spécifique d'analyse en matière de gouvernance des finances publiques. Il fait l'objet d'un programme, en l'occurrence le programme 340, en application de l'article 22 de la loi organique. Les crédits, de 504 144 euros, sont en diminution de 3,58 % par rapport à 2016. Le Rapporteur spécial tient à rappeler qu'il a déposé, le 7 décembre 2015, une proposition de loi organique (n° 3306) tendant à mettre fin au statut de programme du Haut Conseil, ce programme ne devant son statut qu'à un amendement du Sénat, alors que le Haut Conseil est présidé par le Premier président de la Cour des comptes, que l'effectif – réduit – de son personnel est composé de magistrats de la Cour et qu'il est hébergé par celle-ci.

Le programme 126 *Conseil économique, social et environnemental (CESE)* est destiné à financer la troisième assemblée prévue par la Constitution. Représentant « la société civile organisée », pour reprendre l'expression de son ancien président M. Jean-Paul Delevoye, le CESE a pour mission d'apporter aux pouvoirs publics par ses avis un éclairage sur les préoccupations et les propositions de celle-ci, telles qu'elles ressortent des échanges entre ses diverses composantes réunies au sein de l'assemblée.

En tant qu'assemblée consultative prévue par la Constitution, le CESE dispose d'une autonomie de gestion – qu'on ne retrouve qu'au sein de la mission *Pouvoirs publics* – caractérisée notamment par l'absence de contrôle budgétaire externe, par une délégation de l'intégralité des crédits votés par le Parlement dès le début de l'exercice – ces crédits sont versés au CESE sur un compte privé – et enfin par la possibilité de gérer de manière pluriannuelle les attributions de produits sur le budget de l'État : à ce titre, les crédits de paiement ouverts au titre des recettes générées par le CESE peuvent donc être reportés chaque année si

besoin. Le Rapporteur spécial considère que ces prérogatives, qui ont été confirmées par une lettre du ministère des finances du 5 juillet 2013, confèrent au Conseil, à l’instar des Pouvoirs publics, une obligation toute particulière de rigueur, et même d’exemplarité, dans sa gestion. Le Rapporteur spécial a pu constater que cette position, partagée par le précédent président du CESE, M. Jean-Paul Delevoye, l’est également par son nouveau président, M. Patrick Bernasconi.

Les crédits de paiement attribués au CESE par le projet de loi de finances pour 2017 se montent à 39,76 millions d’euros, en hausse de 4,37 %. Les raisons de cette hausse – légère – sont explicitées dans la partie du rapport consacrée au CESE.

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT

(en euros)

	Crédits ouverts en LFI pour 2016	Crédits demandés pour 2017	Évolution en euros	Évolution en %
165 Conseil d’État et autres juridictions administratives	387 152 331	397 033 657	+ 9 881 326	+ 2,55 %
164 Cour des comptes et autres juridictions financières	213 636 195	214 657 002	+ 1 020 807	+ 0,48 %
340 Haut Conseil des finances publiques	522 842	504 144	- 18 198	- 3,48 %
126 Conseil économique, social et environnemental	38 089 079	39 755 415	+ 1 666 336	+ 4,37 %
Total pour la mission	639 400 447	651 950 218	+ 12 549 771	+ 1,96 %

Source : commission des finances sur la base du projet annuel de performances.

LE CONSEIL D'ÉTAT ET LES AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

Le programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives* regroupe les moyens affectés au Conseil d'État, aux cours administratives d'appel, aux tribunaux administratifs et à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), qui est une juridiction administrative unique, à caractère national, qui juge en premier et dernier ressort les décisions de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA).

Outre la CNDA, il recouvre 51 juridictions : le Conseil d'État, 8 cours administratives d'appel et 42 tribunaux administratifs, dont 31 sont situés en métropole et 11 outre-mer.

Ces juridictions ont été saisies (en données brutes) de 241 453 affaires en 2015 (8 967 pour le Conseil d'État, 30 972 pour les cours administratives d'appel et 201 514 pour les tribunaux administratifs) ; dans le même temps, elles ont rendu 237 157 décisions (9 918 pour le Conseil d'État, 30 674 pour les cours administratives d'appel et 196 565 pour les tribunaux administratifs).

La Cour nationale du droit d'asile, rattachée pour sa gestion au secrétariat général du Conseil d'État depuis le 1^{er} janvier 2009, a été saisie de 38 646 recours et a rendu 39 961 décisions, soit 50 % de plus qu'en 2010.

I. UNE HAUSSE CONTENUE DU BUDGET

Avec 60,9 % des crédits de paiements demandés, le programme 165 constitue le plus important programme de la mission.

L'exercice 2017 ne présentera pas d'évolution très significative par rapport aux exercices précédents. Le budget est fixé à 397,03 millions d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 2,54 % et de 9,88 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2016. Les autorisations d'engagement enregistrent une hausse de 3,67 %.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des crédits demandés pour 2017 par titre et catégorie.

PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR TITRE ET CATÉGORIE

(en euros)

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertes en LFI pour 2016	Demandées pour 2017	Ouverts en LFI pour 2016	Demandés pour 2017
Titre 2 : Dépenses de personnel	323 070 394	332 033 657	323 070 394	332 033 657
Rémunérations d'activité	204 718 291	210 455 542	204 718 291	210 455 542
Cotisations et contributions sociales	116 828 488	120 011 500	116 828 488	120 011 500
Prestations sociales et allocations diverses	1 523 615	1 566 615	1 523 615	1 566 615
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	67 386 841	69 975 683	57 052 152	57 666 800
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	id	id	id	id
Titre 5 : Dépenses d'investissement	8 529 785	11 864 488	6 779 785	7 333 200
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'État	7 929 785	8 124 488	6 479 785	6 483 200
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'État	600 000	3 740 000	300 000	850 000
Titre 6 : Dépenses d'Intervention	250 000	0	250 000	0
Transferts aux autres collectivités	250 000	0	250 000	0
Total hors FDC et ADP prévus	399 237 020	413 873 828	387 152 331	397 033 657
FDC et ADP prévus au titre 2	22 867	22 867	22 867	22 867
FDC et ADP prévus hors titre 2	350 000	171 200	350 000	171 200
Total y.c. FDC et ADP prévus	399 609 887	414 067 895	387 525 198	397 227 724

Source : projet annuel de performances.

La progression globale des crédits de paiement masque des évolutions différenciées.

Les crédits destinés aux personnels, qui représentent 83,63 % de l'ensemble, augmentent à eux seuls de 8,96 millions d'euros (+ 2,77 %), répartis entre rémunérations d'activité (+ 5,74 millions d'euros) et cotisations sociales (+ 3,18 millions d'euros).

Les dépenses hors titre 2 (fonctionnement et investissement) connaissent une hausse contenue de l'ordre de 1,43 %. La stabilité de ces crédits en 2017 est permise par la maîtrise des dépenses de fonctionnement, qui s'établissent à 57,66 millions d'euros et ne progressent que faiblement par rapport à l'exercice précédent (+ 1,07 %). Cette modération de l'évolution des dépenses de fonctionnement permet de compenser la hausse significative des dépenses d'investissement, de l'ordre de 553 415 euros (+ 8,16 %) par rapport à l'exercice 2016. La progression des dépenses d'investissement est surtout le fait des immobilisations incorporelles de l'État (+ 550 000 euros et + 183 %). Les immobilisations corporelles n'expliquent que 0,6 % de la hausse des dépenses d'investissement sur la période 2016-2017.

Les crédits d'investissement et de fonctionnement connaissent toutefois une hausse plus importante en autorisation d'engagement (+ 7,63 %) en 2017. Cela s'explique par la prise à bail des nouveaux locaux de la CNDA, l'extension de ses locaux, et le lancement de l'opération de relogement du tribunal administratif de Nice.

S'agissant des reports de crédits inscrits sur le programme en 2016, ils atteignent 3 millions d'euros en autorisations d'engagement, et 5,2 millions d'euros en crédits de paiement. Ce niveau élevé est lié d'une part à la contribution du programme au respect de la norme de dépense, et d'autre part au versement tardif de 2 millions d'euros de remboursements de loyers de la part des occupants du site Richelieu. Les crédits reportés disponibles (2,7 millions d'euros) sont destinés au programme de mise en sécurité des juridictions ainsi qu'au financement du mobilier du tribunal administratif de Lille, dont les nouveaux locaux ont été achevés à la fin de l'année 2015. Le dégel des autres crédits interviendra prochainement pour financer le relogement du tribunal administratif de Nice.

A. LA LÉGÈRE PROGRESSION DES DÉPENSES DE PERSONNEL

Les dépenses de personnels s'élèvent à 332 millions d'euros en crédit de paiement pour l'année 2017, soit une progression de 2,77 % par rapport à l'exercice précédent.

Le tableau ci-après présente les dépenses par action et par titre.

CRÉDITS DE PAIEMENT 2017 PAR ACTION ET TITRE

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous-action	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonction- nement	Titre 5 Dépenses d'investis- sement	Total pour 2017	Prévisions FDC et ADP 2017
01 Fonction juridictionnelle : Conseil d'État	27 516 687			27 516 687	22 867
02 Fonction juridictionnelle : Cours administratives d'appel	50 889 189			50 889 189	
03 Fonction juridictionnelle : Tribunaux administratifs	161 044 086			161 044 086	
04 Fonction consultative	11 404 551			11 404 551	
05 Fonction études, expertise et services rendus aux administrations de l'État et des collectivités	16 426 720			16 426 720	
06 Soutien	38 827 557	57 666 800	7 333 200	103 827 557	171 200
07 Cour nationale du droit d'asile	25 924 867			25 924 867	
Total	332 033 657			397 033 657	

Source : projet annuel de performances.

Le programme 165 fait état pour l'année 2017 de 3 899 équivalents temps plein travaillés (ETPT). Ils sont répartis entre environ un tiers de magistrats de l'ordre administratif, un tiers d'agents de catégorie C, et un tiers d'autres fonctionnaires.

PLAFOND D'AUTORISATION D'EMPLOIS RÉMUNÉRÉS PAR L'ÉTAT

(en équivalents temps plein travaillés)

Catégorie	Programme Conseil d'État et autres juridictions administratives		
	2015	2016	2017
	Plafond	Plafond	Prévision
Membres du Conseil d'État	222	219	222
Magistrats de l'ordre administratif	1 176	1 203	1 229
Catégorie A	845	844	880
Catégorie B	378	385	391
Catégorie C	1 163	1 168	1 177
Total	3 784	3 819	3 899

Source : Conseil d'État.

En 2017, il est prévu de créer 60 emplois dans les juridictions administratives, répartis en 53 emplois de fonctionnaires et 7 emplois de magistrats. **Cette hausse, particulièrement marquée en 2017, s'inscrit dans une dynamique de création d'emplois continue depuis plusieurs années.**

Le tableau ci-après retrace les créations d'emplois enregistrées de 2012 à 2016, et celles prévues dans le projet de loi de finances pour 2017.

CRÉATIONS D'EMPLOIS DANS LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

	2012	2013	2014	2015	2016	PLF 2017
Magistrats	5	17	14	14	29	7
Fonctionnaires	35	23	21	21	6	53
Total	40	40	35	35	35	60

Depuis 2012, les créations d'emplois ont permis de **réduire de manière significative le délai prévisible moyen de jugement dans les juridictions les plus sollicitées** :

– dans les tribunaux administratifs, il est passé de près d'un an en 2009 à 10 mois et 9 jours en 2015 malgré la progression exceptionnellement élevée des affaires enregistrées en 2014 ;

– dans les cours administratives d'appel, il est passé de près de 1 an et 8 jours en 2009 à moins de 10 mois et 25 jours en 2015 ;

– à la CNDA, qui a été rattachée au programme en 2009, il est passé de près de 15 mois en 2010 à 7 mois et 17 jours en 2015.

En 2017, **les créations d'emplois seront affectées prioritairement à la CNDA (40 créations d'emplois) et aux tribunaux administratifs**, afin de poursuivre le renforcement de la capacité de jugement de ces juridictions.

B. DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT GLOBALEMENT MAÎTRISÉES

1. Un effort global de maîtrise évident

Les crédits de fonctionnement et d'investissement sont stables (+ 1,43 %) entre 2016 et 2017.

Les ressources affectées au programme d'investissement (titre 3), entre 2016 et 2017, vont pourtant enregistrer une hausse de 8,16 %. Cette augmentation des crédits d'investissement est destinée à financer d'une part, des travaux de rénovation des équipements (notamment à des fins de mise en conformité des juridictions au regard des normes énergétiques et d'accessibilité) et d'autre part, des opérations d'extension des locaux (CNDA) ou encore de relogement (tribunal administratif de Nice), au profit des juridictions dont l'activité est la plus marquée par la hausse du contentieux.

Lors d'un entretien avec le Rapporteur spécial, le vice-président du Conseil d'État M. Jean-Marc Sauvé, a toutefois souligné que la hausse des dotations de titre 3 devait être appréciée avec prudence du fait de certaines règles d'imputation budgétaire. En effet, depuis 2011, les matériels dont le prix est inférieur à 10 000 euros sont imputés sur le titre 3 alors qu'ils l'étaient auparavant sur le titre 5, ce qui a pour effet un accroissement du montant des investissements.

La maîtrise des dépenses hors titre 2 est permise par d'importants efforts de la part des juridictions administratives dans la réduction des dépenses liées à leur fonctionnement courant. Ces efforts suivent principalement deux axes. D'une part, la professionnalisation de l'achat public et le recours croissant du Conseil d'État aux marchés publics interministériels. D'autre part, la modération des frais de justice. Ce second axe constitue le champ privilégié de la recherche d'économies en matière de dépenses de fonctionnement.

La dépense de frais de justice, directement liée à l'activité contentieuse des juridictions de l'ordre administratif, est principalement constituée des dépenses d'affranchissement du Conseil d'État, des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs et des frais de traduction pour la CNDA.

2. Malgré la hausse des frais d'interprétariat, une forte diminution des frais de justice du fait de la généralisation de l'application *Télérecours*

Le détail de la composition de la dépense de frais de justice en 2017 est exposé dans le tableau ci-après.

NATURE DE LA DÉPENSE DE FRAIS DE JUSTICE EN 2017
(en euros)

Frais postaux	5 910 500	56 %
Frais de papier et autres frais	236 800	2 %
Frais de traduction	4 352 700	42 %
Total des frais de justice	10 500 000	100 %

Source : Conseil d'État.

Parmi ces trois composantes, seuls les frais d'interprétariat connaissent une augmentation entre 2016 à 2017. Ils constitueront en 2017 près de la moitié de la dépense de frais de justice. **Cette évolution est imputable à la hausse de l'activité de la CNDA.**

L'évolution de la dotation de frais de justice depuis l'année 2011 est la suivante.

ÉVOLUTION DE LA DOTATION DE FRAIS DE JUSTICE

(en millions d'euros)

Dotation	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (PLF)
Dotation LFI	10	11	12,9	14,25	12,3	11,6	10,5
Évolution N/N-1	- 9 %	+ 10 %	+ 17,2 %	+ 10,5 %	- 13,6 %	- 5,7%	- 9,4%

Source : Conseil d'État.

La dotation de frais de justice enregistrera une baisse de 9,4 % en 2017. Elle s'élève à 10,5 millions d'euros, répartis entre 5,3 millions pour la CNDA, 4,9 millions pour les tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, et 0,3 million pour le Conseil d'État. **Elle est en baisse de 27 % au sein des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel et du Conseil d'État.**

La maîtrise de ces dépenses est permise par la mise en place de l'application *Télérecours*, qui sert de support aux téléprocédures grâce auxquelles sont communiquées aux parties l'ensemble des actes de procédures (communications, mesures d'instruction, avis d'audience...). L'application *Télérecours* est en service au sein du Conseil d'État, des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs depuis 2013, et elle connaît une utilisation croissante. Ainsi, 15 174 avocats et 3 056 administrations ou organismes de droit privé chargés d'une mission de service public étaient inscrits à l'application au 20 juillet 2016, soit une hausse de 43,2 % par rapport à l'année 2015. Au 31 décembre 2015, 71 % des requêtes éligibles devant les tribunaux administratifs (autrement dit les requêtes déposées par une administration ou un avocat), 76 % des requêtes éligibles devant les cours administratives d'appel et 84 % de celles éligibles devant le Conseil d'État avaient été déposées via *Télérecours*.

La dématérialisation des procédures renferme d'importants gisements d'économies à moyen terme pour les dépenses de fonctionnement du programme, via la réduction du travail des agents de greffe mais aussi la baisse des dépenses d'affranchissement, qui devrait atteindre 25 % entre 2016 et 2017.

Afin de maximiser les gains liés à la dématérialisation pour l'ensemble des juridictions administratives, plusieurs évolutions peuvent encore être envisagées.

D'une part, il importe de favoriser l'utilisation de *Télérecours* par l'ensemble des acteurs au procès administratif. En effet, le fait que certaines parties continuent à procéder par la voie papier crée des risques que les dossiers soient incomplets et occasionne des coûts supplémentaires pour les juridictions, liés à la nécessité de convertir les documents. Ainsi, le Conseil d'État a décidé de rendre obligatoire l'utilisation de *Télérecours*, en demande comme en défense, pour tous les avocats et toutes les personnes publiques (à l'exception des communes de moins de 3 500 habitants). Cette obligation, prévue par le décret n°2016-1481 du 2 novembre 2016, entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2017. Sa méconnaissance pourra entraîner l'irrecevabilité de la requête.

D'autre part, afin de garantir que la dématérialisation ne nuise pas à la lisibilité des dossiers, le décret précité instaure un mécanisme de sanction du non-respect de l'obligation d'indexer les pièces jointes par la pose de signets, au travers d'une déclaration d'irrecevabilité de la requête.

Toutefois, un défaut d'introduction par *Télérecours* ou d'indexation des pièces jointes par la pose de signets ne permettra à la juridiction administrative d'opposer l'irrecevabilité qu'après invitation préalable à régulariser.

Afin de réduire les cas d'asymétries où l'une des parties – il s'agit des particuliers – n'est pas éligible à *Télérecours*, il est également préconisé, à titre expérimental, d'autoriser la communication vers ces parties des mémoires et des pièces par voie dématérialisée. Une plateforme sécurisée serait créée à cet effet auprès du Conseil d'État afin de permettre la mise à disposition de ces documents pour une durée limitée.

II. UNE JUSTICE ADMINISTRATIVE DE PLUS EN PLUS SOLLICITÉE

A. LA HAUSSE CONTINUE DU CONTENTIEUX

Les juridictions administratives font face à une hausse régulière du contentieux depuis plusieurs années.

Les tribunaux administratifs ont connu une hausse des affaires enregistrées nettes de 9,23 % sur la période 2013-2015, avec une forte augmentation des recours en 2014 (+ 11,3 % par rapport à 2013) et une faible diminution en 2015 (– 1,8 %). En 2015, les tribunaux administratifs ont enregistré 192 007 affaires en données nettes.

Ce phénomène se concentre sur certains litiges : sept contentieux représentent 83 % des affaires enregistrées. Parmi eux, sont en hausse le contentieux de la fonction publique (11 % de l'ensemble des entrées), le contentieux fiscal (11 % des entrées en 2015), et le contentieux des marchés et contrats (3 % des entrées).

Quatre contentieux étaient en baisse en 2015 par rapport à l'année 2014 : le contentieux des étrangers (– 1 %), le contentieux social (– 15 %), le contentieux de l'urbanisme (– 5 %) et le contentieux de la police lié aux permis de conduire (– 9,5 %). Ces quatre catégories de litiges demeurent pourtant prépondérantes dans l'activité du juge administratif.

Le contentieux des étrangers et les contentieux sociaux constituent la charge contentieuse la plus importante pour la juridiction administrative.

1. Les contentieux sociaux

Les contentieux sociaux regroupent les litiges relatifs à l'aide sociale, au revenu de solidarité active (RSA), au logement et aux droits des travailleurs sans emploi. Ils représentent 16 % des affaires enregistrées devant les tribunaux administratifs. Au sein de ces contentieux, les litiges relatifs au DALO et au RSA sont particulièrement massifs.

Le contentieux du DALO a connu une progression de 74 % sur la période 2010-2015. Malgré un léger recul en 2015 (– 7 %) par rapport à 2014, le contentieux DALO représente cette même année 43 % des recours en matière sociale et 6,8 % de l'ensemble du contentieux. Ce contentieux est particulièrement concentré géographiquement, au niveau de certaines juridictions de la région parisienne (le tribunal administratif de Paris avait d'ores et déjà enregistré 4 460 entrées en matière de DALO au 1^{er} juillet 2016, celui de Cergy-Pontoise 3 251 entrées) et de la côte méditerranéenne (tribunaux administratifs de Toulon, Marseille, Nice).

Au total, au 3 juin 2016, 5 121 requêtes ont été enregistrées en matière de DALO.

Le contentieux lié au RSA compose 22 % des recours formés devant le juge administratif en matière sociale. Il a augmenté de près de 400 % en sept ans (2009-2015) pour atteindre 6 618 affaires enregistrées en 2015. Il représente 3,45 % des entrées globales dans les tribunaux administratifs en 2015, et 22 % des contentieux sociaux. Au 1^{er} semestre 2016, les entrées s'établissent à 2 902 requêtes, soit une hausse de 4,5 % comparé à la même période en 2015

Devant le Conseil d'État, 177 affaires liées au RSA ont été enregistrées en 2015, soit une hausse de 17,22 % par rapport à 2014. En 2014, leur nombre avait été de 357 % supérieur à celui de 2013.

Ces deux contentieux sociaux ont connu une forte hausse devant le Conseil d'État depuis 2014, à la suite du décret n°2003-730 du 13 août 2013 qui a supprimé la voie de l'appel devant les cours administratives d'appel pour les contentieux sociaux. Depuis le 1^{er} janvier 2014, le Conseil d'État est donc compétent pour connaître en cassation directe des décisions relatives au RSA et au DALO qui rendues par les tribunaux administratifs.

2. Le contentieux des étrangers

Le contentieux des étrangers est en progression devant les juridictions administratives de droit commun depuis plusieurs années. Il regroupe des affaires liées aux visas, titres de séjours et aux mesures d'éloignement.

Devant les tribunaux administratifs, il a cru de 8 % sur la période 2010-2015.

En 2015, les tribunaux administratifs ont enregistré 57 700 affaires liées au contentieux des étrangers, soit 30,05 % du total du contentieux devant ces juridictions. Si ce chiffre global marque un léger recul des requêtes enregistrées en 2015 (- 1 %), le contentieux des obligations de quitter le territoire français (OTQF) sans délai a augmenté de 23 % à la même période.

Au 30 juin 2016, les tribunaux administratifs ont déjà enregistré 29 183 requêtes concernant le contentieux des étrangers, soit 4,3 % de plus qu'à la même période en 2015.

Cette hausse est en partie liée à la réforme opérée en 2011 par la loi n° 2011-672 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, qui transpose la directive 2008/115/CE relative aux normes et procédures applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (dite directive « *retour* »). Ce texte prévoit en effet que, lorsqu'un étranger en situation irrégulière est placé en détention, le juge administratif statue dans un délai de 72 heures sur la légalité de la mesure d'éloignement, avant que n'intervienne le juge de la détention. Cette réforme a eu pour effet d'accroître le nombre de recours devant le juge administratif.

Par ailleurs, la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France a réformé la procédure contentieuse applicable aux mesures d'éloignement des étrangers. Elle prévoit l'instauration d'une procédure de juge unique pour le contentieux des étrangers faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF) prise sans que le préfet ait été saisi d'une demande de titre de séjour ou lorsque l'étranger a été définitivement débouté du droit d'asile (Art. L.511-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile). Ce type d'OQTF, qui concerne des dizaines de milliers de personnes chaque année selon les estimations du Conseil d'État, devra être contesté dans un délai de 15 jours pour les OQTF avec délai, et de 48 heures pour les OQTF sans délai. Le juge devra statuer dans un délai de six semaines. Ces dispositions, exigeantes pour le juge administratif, sont entrées en vigueur le 1^{er} novembre 2016, elles s'appliquent aux décisions prises à compter de cette date.

Toutefois, cette loi comporte également des dispositions susceptibles d'alléger la charge contentieuse qui pèse sur le juge administratif. En effet, dans un souci de bonne administration de la justice, elle transfère le régime contentieux de la décision de placement en rétention administrative au juge des libertés et de la détention, ce qui va avoir pour effet une diminution des décisions à examiner pour

le juge administratif. Cette réforme peut donc laisser espérer un allègement quantitatif des recours formés devant le juge administratif en matière de contentieux des étrangers, qu'il est difficile de quantifier à l'heure actuelle.

Devant les cours administratives d'appel, le contentieux des étrangers constitue le seul contentieux de masse : il y représente 45 % des entrées en 2015. Après avoir enregistré une progression de 2010 à 2015, il connaît une légère diminution, de l'ordre de 3,5 % en 2015. Au 30 juin 2016, les cours administratives d'appel avaient enregistré 7 724 requêtes concernant le contentieux des étrangers, soit 2 % de plus qu'à la même période en 2015.

Devant le Conseil d'État, après avoir atteint un niveau élevé en 2015 (2 155 affaires enregistrées), le contentieux des refus de visa d'entrée représentait 59 % des requêtes en référé. Le décret n° 2010-164 du 22 février 2010, afin de réduire les compétences de premier et dernier ressort du Conseil d'État, a transféré ce contentieux au tribunal administratif de Nantes.

En revanche, **les pourvois en cassation liés au droit d'asile sont très dynamiques depuis 2010** : les pourvois en cassation contre les décisions de la CNDA ont progressé de 85,5 % de 2010 à 2014. En 2015, malgré un léger recul de l'ordre de 14 % par rapport à 2014, ils représentaient toujours 70 % du contentieux des étrangers dont a à connaître le Conseil d'État.

B. LE CAS DU CONTENTIEUX DE L'ASILE : UNE PRESSION FORTE PESANT SUR LA CNDA

1. Un contentieux très dynamique

La Cour nationale du droit d'asile (CNDA) constitue l'action n° 7 du programme 165. Elle y est rattachée depuis 2009.

La CNDA a succédé en 2007 à la commission des recours des réfugiés, qui avait été instaurée par la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952. Aux termes de l'article L.731-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, son président est un membre du Conseil d'État, désigné par le vice-président du Conseil d'État. Elle est spécifiquement chargée de statuer, en premier et dernier ressort, sur les recours formés contre les décisions de l'office français de protection des réfugiés (OFPRA) accordant, refusant, ou mettant fin au bénéfice de l'asile. Son rythme d'activité est donc mécaniquement lié au degré de sollicitation de l'OFPRA. Or, en 2016, les décisions de l'OFPRA ont connu un taux de recours devant la CNDA de l'ordre de 90 %.

Durant les années 1980, l'accroissement des flux de réfugiés, alimenté par l'éclatement de conflits dans le monde, a exercé une forte pression sur l'activité de la CNDA, qui se maintient depuis à un niveau élevé. La CNDA est actuellement la première juridiction française en termes de décisions enregistrées et de décisions rendues.

Depuis 2009, la CNDA fait face à une hausse continue du nombre de recours : tandis qu'il s'établissait à 21 636 en 2008, il a atteint 38 674 en 2015, année où l'activité de la CNDA a été la plus intense depuis son rattachement au Conseil d'État. Entre 2010 et 2015, le nombre d'entrées a progressé de près de 41 %.

2. Une réforme de la CNDA s'avérait nécessaire pour faire face à deux défis

La CNDA doit actuellement faire face à deux défis.

Premièrement, la hausse des recours formés devant elle est appelée s'accroître en 2017, sous l'effet de la hausse des décisions rendues par l'OFPRA. En effet, dans l'objectif d'accélérer l'instruction des demandes d'asile, des moyens substantiels supplémentaires ont été accordés à l'OFPRA en 2015-2016. Ceci devrait se traduire par une hausse du nombre de décisions rendues par l'OFPRA et donc, mécaniquement, par une accélération du flux de requêtes contentieuses adressées à la CNDA.

Deuxièmement, la réforme du droit d'asile, survenue avec la loi n° 2015 - 925 du 29 juillet 2015 a induit une évolution de la procédure contentieuse devant la CNDA. En effet, cette réforme institue deux nouvelles procédures contentieuses destinées à permettre un examen rapide des demandes : d'une part, une procédure accélérée qui remplace l'ancienne procédure prioritaire, et d'autre part, une nouvelle procédure de recours suspensif accélérée devant un juge unique. Le texte fixe également de nouveaux objectifs ambitieux à la CNDA en termes de délai de jugement : le délai moyen constaté cible est fixé à 5 mois pour la procédure collégiale, et 5 semaines pour la procédure accélérée.

Pour rappel, le délai moyen constaté s'établissait à 7 mois et 27 jours fin 2015.

Pour faire face à ces délais contraints, l'organisation et les méthodes de travail de la CNDA ont dû être adaptées afin d'être rendues plus efficaces.

D'une part, les moyens affectés à la CNDA ont été rehaussés. En 2015, 23 emplois supplémentaires avaient déjà été créés. Ces efforts n'ayant pas suffi à empêcher une baisse du taux de couverture de la CNDA (ratio affaires traitées/affaires enregistrées), 24 emplois supplémentaires ont été créés en 2016, et 40 nouvelles créations d'emplois sont prévues pour l'exercice 2017. Plus particulièrement, le nombre de rapporteurs, dont dépend en grande partie la capacité de jugement de la Cour, a connu une hausse régulière : aux 160 comptabilisés à la fin de l'année 2015 et en 2016 vont s'ajouter 10 nouveaux rapporteurs en 2017.

Au total, la CNDA comptera 410 ETPT en 2017.

Le projet de loi de finances pour 2017 prévoit également la création de deux chambres supplémentaires pour accompagner la hausse prévisible du contentieux de l'asile.

D'autre part, les méthodes de travail de la CNDA ont entamé un mouvement de modernisation.

Le développement de la dématérialisation constitue une voie d'amélioration de l'efficacité de la Cour. La loi de 2015 précitée a induit un recours accru à la dématérialisation concernant la réception des enregistrements sonores des entretiens à l'OFPPA, que la CNDA peut mettre à disposition des parties sous forme de fichiers MP3 à compter du dépôt du recours. Cette évolution a nécessité le développement des équipements adéquats.

La dématérialisation des échanges avec les avocats constitue également un facteur de simplification et d'accélération de la procédure. Elle a pu être mise en œuvre dès le mois d'avril 2016, après un long travail de concertation. Ainsi, 80 % des avocats intervenant devant la Cour bénéficient désormais de l'application CNDm@t qui permet à la CNDA de leur communiquer les pièces du dossier. L'application ne permet toutefois pas encore aux avocats de transmettre des documents à la Cour.

3. Une hausse des capacités de jugement qui doit être soutenue par des moyens accrus

La réorganisation interne de la CNDA, qui se déploie depuis 2009 avec le soutien du Conseil d'État, ainsi que la hausse régulière des effectifs, ont permis d'accroître les capacités de jugement de la Cour.

Ainsi, malgré la hausse importante des entrées ces dernières années, les délais de jugement ont pu être réduits de manière significative. Le délai moyen constaté baisse de manière continue depuis 2010, année où il s'établissait à 12 mois et 27 jours. Entre 2010 et 2016, ce délai a été réduit de 45 %. En effet, le délai pour l'année 2016 est estimé à 6 mois et 6 semaines, et la prévision pour l'année 2017 s'établit à 4 mois en 20 jours dans le projet de loi de finances.

Parallèlement, le nombre d'affaires jugées s'accroît graduellement d'année en année. En 2015, la CNDA a jugé 35 961 affaires, soit 50 % de plus qu'en 2010.

Poursuivre cette dynamique de progrès implique, selon le Rapporteur spécial, un soutien accru aux moyens de la CNDA.

Lors d'un entretien avec le Rapporteur spécial, le président de la CNDA a souligné la persistance d'un décalage entre les besoins de la CNDA et les moyens dont elle dispose. Il estime à 70 le nombre d'emplois supplémentaires nécessaires. Cette hausse des effectifs implique également des besoins accrus s'agissant de la surface des locaux, même si celle-ci a déjà augmenté de 1000 m² en 2015-2016.

Toutefois, le Rapporteur spécial insiste également sur la nécessité, pour la CNDA, de fournir parallèlement des efforts supplémentaires en matière de rationalisation du travail et des procédures. Plusieurs évolutions sont envisageables à ce titre.

Le recours à la dématérialisation des procédures pourrait être étendu : à l'inverse des juridictions administratives de droit commun, la CNDA à ce jour n'utilise pas l'application *Télérecours*. Les outils statistiques de la CNDA pourraient également être utilement développés, afin notamment d'affiner l'information disponible relative à son activité.

III. UNE JUSTICE ADMINISTRATIVE DOTÉE D'UNE EFFICACITÉ ET D'UNE QUALITÉ CROISSANTES

A. DES DÉLAIS DE JUGEMENT QUI SE RÉDUISENT

À compter du projet annuel de performances pour l'exercice 2017, l'ancien indicateur du délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock est remplacé par le délai moyen constaté de jugement des affaires (délai moyen de traitement, de l'enregistrement à la notification).

Cette évolution doit permettre de tenir compte des objectifs en termes de délai constaté qui ont été établis par la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 portant réforme du droit d'asile (5 mois pour les procédures ordinaires). Ces objectifs imposés à la CNDA (5 mois pour les procédures ordinaires et 5 semaines pour les nouvelles procédures accélérées) s'appliquent aussi aux autres juridictions, afin de conserver un indicateur de suivi identique.

En 2016, le délai moyen constaté de jugement des affaires s'est élevé à 9 mois pour le Conseil d'État, 11 mois pour les cours administratives d'appel, et 10 mois et 20 jours pour les tribunaux administratifs. Devant la CNDA, le délai constaté a été de 7 mois et 10 jours pour les procédures ordinaires, et 2 mois et 15 jours pour les procédures accélérées.

Devant le Conseil d'État, le délai moyen constaté ne devrait pas pouvoir être amené à un niveau inférieur à 9 mois en 2017, compte tenu du poids important des pourvois en cassation dans l'ensemble des affaires enregistrées (65 %).

Dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, le projet annuel de performances pour 2017 souligne que le délai devrait continuer à diminuer en 2017, pour s'établir respectivement à 10 mois et 15 jours et 10 mois et 20 jours.

Concernant la CNDA, le délai de traitement des affaires a diminué de 45 % depuis 2010, grâce à de nombreux efforts d'adaptation de la part de la juridiction en matière d'effectifs (augmentation des effectifs de rapporteurs et d'agents de greffe), d'organisation du greffe (création du service central d'enrôlement en 2012) et à la place croissante des technologies numériques dans la procédure (visioconférence par exemple). Le délai moyen global de traitement des affaires devrait encore diminuer en 2017, pour s'établir à la fin de l'année à 4 mois et 20 jours (soit 6 mois pour les procédures ordinaires, et 6 semaines pour les procédures accélérées).

La proportion d'affaires en stock depuis plus de deux ans a fortement diminué dans l'ensemble des juridictions ces dernières années.

En effet, au Conseil d'État, ce stock a diminué de 44 % depuis 2014. L'objectif fixé dans le projet annuel de performances pour 2016 de réduire ce taux à 5 % a été réalisé : le taux de dossiers en instance depuis plus de deux ans au 31 décembre 2016 devrait s'établir à 3 %.

Devant les cours administratives d'appel, ce taux s'établit à 3,5 %, et devrait pouvoir être encore réduit en 2017.

Devant les tribunaux administratifs, le pourcentage d'affaires en stock depuis plus de deux ans devrait s'établir à 8,5 % en 2017, soit à un niveau proche de la cible fixée à 8 %. Ce résultat est à mettre au regard des importants progrès réalisés depuis 2008, année durant laquelle le taux constaté était proche de 25 %.

Enfin, s'agissant de la CNDA, l'objectif cible fixé à 10 % pour 2017 a été atteint dès 2015, grâce notamment à l'organisation de vidéos pour les audiences avec les départements et régions d'outre-mer, qui concentrent une grande partie du stock ancien.

Par ailleurs, le stock des affaires en instance a considérablement rajeuni : les instances en cours depuis plus de deux ans, qui représentaient moins de 3 % du stock au 31 décembre 2015, en constituaient 1,3 % au 31 août 2016.

Ces progrès sont soutenus par l'effort considérable des personnels en matière de productivité. Le nombre d'affaires réglées par magistrat du Conseil d'État devrait s'établir à 85 en 2017, il était de 80 en 2015. Dans les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs, des progrès importants ont été réalisés. Actuellement, la hausse du nombre de dossiers relevant de la formation collégiale au sein de ces juridictions réduit cependant les marges d'amélioration à court terme.

Ces résultats positifs sont d'autant plus notables que la juridiction administrative connaît depuis des années, on l'a vu, une croissance continue de la pression contentieuse.

B. LA RECHERCHE CONTINUE D'OUTILS DE PROGRÈS

La juridiction administrative a mis en place de nombreux outils afin de faire face à l'inflation du contentieux.

Outre la dématérialisation des procédures, plusieurs réformes permettent depuis plusieurs années de contenir les effets de la progression des entrées.

1. Le développement de modes alternatifs de règlement des litiges

Le projet de loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle, présenté en conseil des ministres le 31 juillet 2015 et toujours en discussion au Parlement, vise à développer le recours aux actions de groupe et aux modes alternatifs de règlement des litiges devant la juridiction administrative.

En effet, le projet de loi instaure « *l'action en reconnaissance de droits* », qui peut être formée devant le juge administratif en matière de contentieux sériels. Cette action doit permettre à un groupe de personnes placées dans la même situation juridique d'ester en justice de manière collective. Son champ est limité à la reconnaissance de droits individuels, à la différence de l'action de groupe qui tend à la reconnaissance d'un préjudice.

Le projet de loi ouvre également la possibilité de recourir à la médiation administrative pour l'ensemble des litiges relevant de la compétence du juge administratif, et non plus uniquement pour les différends transfrontaliers. La procédure amiable de médiation sera définie dans le code de justice administrative. Elle constitue un moyen de réduire l'encombrement des prétoires.

2. La modernisation de la procédure contentieuse administrative

La procédure contentieuse administrative a connu de multiples évolutions destinées à répondre plus efficacement à la demande de justice. Des réformes sont envisagées pour l'année 2017. Elles suivent quatre objectifs.

Premièrement, accélérer le traitement des requêtes qui posent peu de difficultés. Il est par exemple proposé de permettre aux présidents de juridictions de déléguer à des magistrats administratifs ayant le grade de premier conseiller et plus de deux ans d'ancienneté le pouvoir de rejeter certaines requêtes par ordonnances (requêtes visées aux 1^o à 7^o de l'article R. 222-1 du code des juridictions administratives), ou encore de permettre aux présidents de Cours administratives d'appel de rejeter par ordonnances les requêtes d'appel manifestement mal fondées dans tous les contentieux (cette possibilité est aujourd'hui réservée au contentieux en matière d'OQTF).

Deuxièmement, renforcer les conditions de l'accès au juge. Il est envisagé par exemple d'élargir l'obligation de former un recours administratif préalable aux litiges de travaux publics et aux requêtes tendant au paiement d'une somme d'argent. Il est également proposé de supprimer la dispense d'avocat pour certains types de litiges, et de l'étendre en contrepartie à l'ensemble des contentieux sociaux, c'est-à-dire des litiges « *en matière de prestations, allocations ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale, du logement ou en faveur des travailleurs privés d'emploi* ».

Troisièmement, rendre l'instruction plus dynamique. Il pourrait être permis aux présidents de la formation de jugement de fixer une date à partir de laquelle de nouveaux moyens ne peuvent plus être invoqués dans l'ensemble des litiges.

Enfin, rationaliser le fonctionnement de la justice administrative. Il est par exemple préconisé, en cas de mémoire en requête, en défense ou en intervention présenté par plusieurs personnes, de ne notifier la décision juridictionnelle qu'à un représentant unique afin de réduire le coût des interventions collectives pour les juridictions.

3. Le recours croissant aux recours administratifs préalables

Les recours administratifs préalables obligatoires (RAPO) constituent une alternative efficace aux procédures contentieuses. Le rapport du Conseil d'État publié en 2008 consacré aux RAPO préconise leur extension à de nouveaux champs de contentieux de masse, tels que les litiges en matière de fonction publique et de police (permis de conduire).

Des nouveaux mécanismes de RAPO ont été institués à la suite de ce rapport, par exemple en matière de contentieux de la naturalisation. Le décret n° 2012-765 du 10 mai 2012 a mis en place une expérimentation dans le contentieux de la fonction publique, dont le champ a toutefois été trop restreint pour permettre de réelles répercussions sur l'activité des juridictions administratives.

En revanche, la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi a instauré un recours administratif préalable obligatoire concernant la prime d'activité, qui remplace depuis le 1er janvier 2016 le RSA activité et la prime pour l'emploi.

LA COUR DES COMPTES, LES AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES ET LE HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES

Composé de sept actions, le programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières* regroupe les moyens alloués à la Cour des comptes et aux chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC), ainsi qu'aux institutions associées à la Cour des comptes : la Cour de discipline budgétaire et financière, le Conseil des prélèvements obligatoires, le Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics et la Commission permanente de contrôle des sociétés de perception et de répartition des droits.

Le rôle des juridictions financières est de s'assurer du bon emploi de l'argent public et de contribuer à la mise en œuvre du droit reconnu à la société de « *demander compte à tout agent public de son administration* » et aux citoyens de « *constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* », aux termes des articles 15 et 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen.

I. UN BUDGET EN LÉGÈRE AUGMENTATION POUR 2017

Avec 214,66 millions d'euros, les crédits de paiement demandés pour 2017 au titre du programme 164 sont en légère hausse (+ 0,48 %) par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2016 qui étaient de 213,64 millions d'euros. Ces crédits avaient enregistré une diminution de 0,21 % entre 2015 et 2016.

Cette augmentation de 1,02 million d'euros résulte de deux mouvements contraires.

Avec 188,96 millions d'euros demandés pour 2017 en crédits de paiement (CP), les dépenses de personnel connaissent, en effet, une augmentation de 1,79 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2016 (185,64 millions d'euros).

En revanche, les crédits de paiement hors dépense de personnel sollicités dans le projet de loi de finances pour 2017 sont en diminution : avec 25,70 millions d'euros pour 2017, ils sont en baisse de 2,3 millions d'euros par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2016 (28 millions d'euros). Parmi ces dépenses, les dépenses d'investissement, qui avaient fortement diminué en 2016, sont en nette augmentation cette année. En effet, les crédits demandés pour 2017 à ce titre sont en augmentation de 35,6 % avec 1,09 million d'euros (pour 0,8 million d'euros votés en 2016).

Les deux tableaux ci-après retracent les évolutions des crédits de paiement, l'un par titre et l'autre par action.

La présentation par action des dépenses ventile essentiellement entre celles-ci les dépenses de personnel. Comme pour le programme 165, les dépenses de fonctionnement (ici, leur quasi-totalité), d'investissement et d'intervention sont regroupées dans une action unique consacrée au pilotage et au soutien de l'ensemble des tâches accomplies par le programme.

CRÉDIT DE PAIEMENT : RÉPARTITIONS PAR TITRE ET CATÉGORIE

(en euros)

Titre et catégorie	Ouverts en LFI pour 2016	Demandés pour 2017	Évolution en euros	Évolution en %
Titre 2 : Dépenses de personnel	185 636 195	188 957 002	+ 3 320 807	+ 1,79
Rémunérations d'activité	122 487 858	123 683 505	+ 1 195 647	+ 0,98
Cotisations et contributions sociales	62 398 177	64 366 151	+ 1 967 974	+ 3,15
Prestations sociales et allocations diverses	750 160	907 346	+ 157 186	+ 20,95
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	27 150 000	24 565 000	- 2 585 000	- 9,52
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	27 150 000	24 565 000	- 2 585 000	- 9,52
Titre 5 : Dépenses d'investissement	800 000	1 085 000	+ 285 000	+ 35,63
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'État	500 000	485 000	- 15 000	- 3
Dépenses pour immobilisations incorporelles de l'État	300 000	600 000	+ 300 000	+ 100
Titre 6 : Dépenses d'intervention	50 000	50 000	0	0
Transferts aux autres collectivités	50 000	50 000	0	0
Total hors FDC et ADP prévus	213 636 195	214 657 002	+ 1 020 807	+ 0,48
FDC et ADP prévus au titre 2	363 928	362 100	- 1 828	- 0,50
FDC et ADP prévus hors titre 2	893 570	1 233 813	+ 340 243	+ 38,08
Total y. c. FDC et ADP prévus	214 893 693	216 252 915	+ 1 359 222	+ 0,63

Source : projet annuel de performances.

CRÉDITS DE PAIEMENT : RÉPARTITION PAR ACTION

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonction- nement	Titre 5 Dépenses d'investis- sement	Titre 6 Dépenses d'interven- tion	Total pour 2017	FDC et APD attendus en 2017
21 Examen des comptes publics	38 916 775	1 400 000			40 316 775	1 595 913
22 Contrôle des finances publiques	15 903 187				15 903 187	
23 Contrôle des gestions publiques	60 411 765				60 411 765	
24 Évaluation des politiques publiques	34 889 885				34 889 885	
25 Information des citoyens	7 129 529				7 129 529	
26 Mise en jeu de la responsabilité des comptables publics et des gestionnaires publics	4 686 568				4 686 568	
27 Pilotage et soutien des juridictions financières	27 019 293	23 165 000	1 085 000	50 000	51 319 293	
Total	188 957 002	24 565 000	1 085 000	50 000	214 657 002	1 595 913

Source : projet annuel de performances.

II. EN PARALLÈLE DE LA DIVERSIFICATION ET DE L'ACCROISSEMENT DES MISSIONS

Depuis plusieurs années, le périmètre des missions des juridictions financières n'a cessé de s'élargir : certification des comptes de l'État, des régimes généraux de sécurité sociale, de la présidence de la République et des assemblées parlementaires, développement des contrôles communs entre la Cour et les chambres régionales et territoriales de comptes, développement des missions de conseil et d'appui au Gouvernement et au Parlement, contrôle élargi des organismes faisant appel à la générosité publique.

Pour autant, ces évolutions ont été réalisées à coûts constants et à plafond d'emploi inchangé depuis plusieurs années, ce qui pourrait si ce mouvement se poursuivait limiter la capacité de l'institution à conduire les missions qui lui sont confiées.

A. UNE GESTION SERRÉE QUI A ATTEINT SES LIMITES

En 2017, comme en 2016, la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes se préparent à l'élargissement de leurs compétences.

En effet, d'une part, l'article 110 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la république (NOTRe) prévoit que la Cour des comptes, en liaison avec les chambres régionales et territoriales des comptes, conduit une expérimentation « de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements ». D'autre part, la loi n° 2016-41 de modernisation de notre système de santé a confié aux juridictions financières une nouvelle compétence de contrôle facultative de la gestion des établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS) et des établissements de santé privés.

1. La poursuite de l'évolution de la structure du personnel dans la limite d'un plafond d'emploi inchangé

Pour faire face à ces évolutions, la trajectoire retenue pour 2017 privilégie, comme en 2016, le renforcement des compétences des personnels en prévoyant une augmentation des emplois dédiés au contrôle (rapporteurs à la Cour, magistrats en CRTC, vérificateurs) et à l'appui au contrôle.

a. Un nouveau réajustement de la structure des emplois

Compte tenu de l'exécution prévisionnelle du schéma d'emplois 2016 et des économies d'emplois sur les fonctions support attendues de la réforme territoriale mise en place par la loi NOTRe, le projet de loi de finances pour 2017 a été ajusté par rapport à celui de 2016. Il est ainsi prévu d'augmenter de 10 le nombre de personnels de catégorie A ou A+ et de diminuer de 6 celui des personnels de catégorie B et de 4 celui des personnels de catégorie C. L'année 2017 s'inscrit ainsi dans la continuité des années précédentes.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution de la structure du plafond d'emplois du programme :

STRUCTURE DU PLAFOND D'EMPLOIS DU PROGRAMME

Catégories	Plafond d'emplois 2012	Plafond d'emplois 2013	Plafond d'emplois 2014	Plafond d'emplois 2015	Plafond d'emplois 2016	Plafond d'emplois 2017
Catégories A et A+	1 087	1 098	1 200	1 263	1 275	1 285
Catégorie B	379	377	350	317	311	305
Catégorie C	374	365	290	260	254	250
Total	1 840	1 840	1 840	1 840	1 840	1 840

Source : Cour des comptes.

En 2017, la répartition du personnel du programme entre catégories sera donc la suivante :

- 805 ETPT de catégorie A +, dont 637 magistrats, 83 rapporteurs, 7 cadres administratifs et 78 agents contractuels ;
- 480 ETPT de catégorie A, dont 17 agents contractuels ;
- 305 ETPT de catégorie B, dont 6 agents contractuels ;
- 250 ETPT de catégorie C, donc 18 agents contractuels.

Le plafond d'emplois en ETPT sera donc réparti entre 1 721 agents titulaires et 119 agents contractuels.

Si le plafond d'emplois du programme 164, fixé à 1 840 ETPT, est stable depuis la loi de finances initiale pour 2010, l'année 2015 comme l'année 2014 s'est caractérisée par sa sous-consommation à hauteur de 84 ETPT. La situation prévisionnelle pour l'année 2016 s'établit à 1 733 ETPT.

Cette sous-consommation peut être expliquée par plusieurs facteurs.

D'abord, il est nécessaire de prévoir l'éventuelle réintégration des magistrats à l'extérieur des juridictions financières (un tiers des magistrats de la Cour exerce hors de celle-ci).

Ensuite, cette sous-consommation s'explique par le gel des recrutements décidé en mars 2015 pour préparer les mesures d'accompagnement de la réforme territoriale : les postes vacants ont été gelés afin de les réserver en priorité à la mobilité des personnels des trois chambres régionales des comptes dont le siège allait être supprimé en 2016.

Cette sous-consommation s'explique enfin par le nombre de magistrats recrutés à la sortie de l'École nationale d'administration (ENA) qui est inférieur au nombre de départs. Pour 2017, 166 départs sont prévus (102 en catégorie A +), dont 54 départs à la retraite.

Aussi, en ce qui concerne les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC), un concours direct a été institué, permettant ainsi de recruter 20 magistrats en 2013 et en 2015. Un nouveau concours a été organisé en 2016 pour une affectation des lauréats en 2017.

Le renforcement du contrôle s'appuie aussi sur le recours à des détachements de fonctionnaires de la catégorie A + en qualité de magistrats de CRTC (en complément des recrutements à la sortie de l'ENA, du tour extérieur des CRTC et du concours de recrutement direct organisé en 2012 et 2014).

b. Sous plafond d'emplois constant, une augmentation des dépenses de personnel

Les dépenses de personnel demandées pour 2017 s'élèvent à 188,96 millions d'euros en crédits de paiement, dont le quart (47,7 millions d'euros) correspond à la contribution au compte d'affectation spéciale *Pensions*. Ces crédits connaissent une augmentation de 3,32 millions d'euros par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2016, soit 1,79 %. Plusieurs facteurs expliquent cette augmentation :

– l'augmentation du point d'indice de la fonction publique de 0,6 % au 1er février 2017 ainsi que l'effet en année pleine de l'augmentation de 0,6 % au 1er juillet 2016, soit un coût total de 0,9 million d'euros ;

– les nouvelles mesures interministérielles destinées à revaloriser la carrière des agents des catégories A et C (Protocole relatif aux parcours professionnels, carrières et rémunérations – PPCR) à hauteur de 0,34 million d'euros ;

– la poursuite de la revalorisation des emplois engagée depuis 2013 : recrutements prioritaires dans les fonctions de contrôle (exercées principalement par des agents de catégorie A + et A) et rationalisation de la fonction support (majoritairement composée d'agents de catégories B et C), en particulier dans les chambres régionales et territoriales des comptes ;

– le financement de la tranche 2017 des mesures d'accompagnement indemnitaire (0,15 million d'euros) au titre du complément indemnitaire d'accompagnement pour les quelques 120 personnels concernés par la fermeture des 3 chambres régionales regroupées.

2. Des réorganisations territoriales pour faire face aux nouvelles missions

a. Les nouvelles missions

La Cour des Comptes prévoit que l'expérimentation de la certification des collectivités territoriales prévue par la loi NOTRe aura sur les ressources des juridictions financières un fort impact, dont l'ampleur dépendra de l'importance de l'échantillon de collectivités expérimentatrices retenu par le Gouvernement.

De même, dans sa réponse au questionnaire budgétaire, la Cour estime que le contrôle des comptes et de la gestion des établissements et services sociaux et médico-sociaux prévu par la loi de modernisation de notre système de santé constitue pour les juridictions financières une charge tout à fait substantielle dont l'ampleur est encore à définir, non seulement dès 2017 mais a fortiori, lorsque les contrôles d'ESMS et d'établissements de santé privés auront atteint leur « rythme de croisière ».

b. La réforme territoriale des chambres régionales et territoriales des comptes

L'évolution des tâches de la Cour des comptes et des chambres régionales se traduit par l'opération de regroupement, initiée par le décret n° 2012-255 relatif au siège et au ressort des chambres régionales des comptes qui fixe à vingt le nombre de chambres régionales des comptes (quinze en métropole et cinq en outre-mer), ayant abouti à la suppression de sept chambres régionales des comptes (CRC).

Ce regroupement a conduit à des économies d'échelle par la mutualisation des moyens – y compris des moyens humains – et des fonctions support.

Le décret n° 2015-1199 du 30 septembre 2015 modifiant les dispositions relatives au siège et au ressort des chambres régionales des comptes prévoit un nouveau regroupement, en réduisant le nombre de CRC métropolitaines de quinze à treize, 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. Trois CRC sont ainsi supprimées et une nouvelle est créée. Le choix de Montpellier comme siège de la chambre régionale Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées entraîne la disparition de celle de Toulouse. La fusion des régions Champagne-Ardenne, Lorraine et Alsace entraîne la disparition des chambres régionales d'Alsace, située à Strasbourg, et de Champagne-Ardenne, Lorraine, située à Épinal, et l'implantation de la nouvelle chambre régionale à Metz. Sur les années 2016 et 2017, le programme 164 financera la réalisation des travaux d'aménagement des sièges de Metz et Montpellier.

Il reste que la Cour et les juridictions financières arrivent à la limite de leur capacité à conduire les missions qui leur sont confiées. En effet, malgré l'extension de leurs missions, le budget du programme reste quasiment stable (une augmentation de 0,48 % est prévue pour 2017) et le plafond d'emplois est lui aussi constant, même si les effectifs par catégorie ont été redéfinis au cours des années.

Le Rapporteur spécial sera donc très attentif au maintien de l'accès de la Cour et des juridictions financières aux ressources humaines, matérielles et financières nécessaires et raisonnables à l'exercice de leurs moyens de contrôle, comme l'impose au pouvoir exécutif la résolution A/66/209 de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies (ONU).

B. UNE ACTIVITÉ DE CONTRÔLE AUX FACETTES MULTIPLES

L'activité des juridictions du programme 164 est répartie entre sept actions.

● L'action 21 *Examen des comptes publics* recouvre la certification, spécifique à la Cour des comptes, des comptes de l'État et du régime général de la sécurité sociale, le compte rendu qu'elle fait au Parlement de la qualité des comptes des administrations publiques dont elle n'assure pas la certification (les comptes des universités, par exemple), le contrôle juridictionnel sur les comptes des comptables publics et enfin la vérification de la qualité et de la régularité des comptes des collectivités et organismes publics.

Il est prévu que 40,32 millions d'euros en crédits de paiement soient mobilisés au titre de cette action (hors fonds de concours), soit de 87 000 euros de plus qu'en loi de finances initiale pour 2016.

Il s'agit de l'unique action productrice de fonds de concours. 1,6 million d'euros sont attendus à ce titre pour 2017 (contre 1,26 million d'euros en 2016), correspondant à la rémunération de services rendus par la Cour dans le cadre du commissariat aux comptes d'organisations internationales et de l'expertise apportée à des États étrangers pour renforcer leurs institutions de contrôle. Ces crédits permettent de financer les dépenses liées aux opérations d'audit menées à ce titre.

Les 40,32 millions d'euros de crédits de l'action incluent par ailleurs une enveloppe de 1,4 million d'euros de crédits de fonctionnement. Elle correspond aux marchés d'expertise liés à la certification des comptes de l'État et du régime général de la Sécurité sociale.

● L'action 22 *Contrôle des finances publiques* correspond aux tâches effectuées par la Cour des comptes dans sa mission d'assistance auprès du Parlement et du Gouvernement pour le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale (article 47-2 de la Constitution).

Dans ce cadre, la Cour élabore trois rapports, l'un sur l'ensemble des finances publiques, le deuxième sur l'exécution du budget de l'État (complété éventuellement par un ou plusieurs autres sur les ouvertures de crédits par décret d'avance), et le troisième sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale. Depuis 2013, un quatrième rapport, élaboré par une formation commune à la Cour et aux chambres régionales et territoriales des comptes, traite des finances publiques locales.

En outre, la Cour effectue aussi des enquêtes à la demande du Parlement, en application de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et de la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS). En application de l'article L. 132-5-1 du code des juridictions financières, elle peut également effectuer des enquêtes similaires à la demande du Premier ministre.

Enfin, les chambres régionales et territoriales des comptes rendent des avis sur les budgets et comptes locaux, sur saisine des préfets, ainsi que sur les marchés et conventions de délégations de service public.

Une enveloppe de 15,90 millions d'euros en crédits de paiement est demandée pour 2017 au titre de cette action.

● L'action 23 *Contrôle des gestions publiques* recouvre l'ensemble des contrôles effectués sur la régularité et la qualité de la gestion des collectivités et organismes publics par la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes.

L'appréciation de la régularité et de la qualité de la gestion par la Cour s'applique à l'État, aux établissements publics nationaux, aux organismes de sécurité sociale, aux entreprises publiques et aux organismes privés recevant des subventions publiques.

Les chambres régionales et territoriales des comptes exercent les mêmes contrôles sur les collectivités territoriales et les organismes qui en dépendent.

La Cour peut également exercer des contrôles à l'égard de certains organismes privés. Elle est ainsi chargée de contrôler la conformité aux objectifs affichés de l'emploi des dons collectés par appel à la générosité publique ou ouvrant droit à un avantage fiscal.

En termes de crédits de paiement, 60,41 millions d'euros sont demandés au titre de cette action pour 2017, soit 28,1 % des crédits prévus au titre du programme 164. Cette enveloppe est en augmentation de 432 000 euros par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2016.

● L'action 24 *Évaluation des politiques publiques* recouvre notamment l'appréciation par la Cour des comptes de l'efficacité et de l'efficacités de ces politiques, en confrontant leurs résultats aux objectifs poursuivis et aux moyens mis en œuvre.

Depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'évaluation des politiques publiques participe des missions d'assistance au Parlement et au Gouvernement incombant à la Cour. Les chambres régionales et territoriales des comptes peuvent contribuer à cette mission.

Les crédits de paiement demandés pour cette action en 2017 s'élèvent à 34,89 millions d'euros, soit 16,2 % des crédits du programme 164.

● L'action 25 *Information des citoyens* résulte de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, à la suite de laquelle l'article 47-2 de la Constitution prévoit que la Cour des comptes, par ses rapports publics, « contribue à l'information des citoyens ». 7,13 millions d'euros en crédits de paiement sont prévus au titre de cette action.

Depuis la modification du code des juridictions financières (article L. 143-1), introduite par la loi du 13 décembre 2011, la Cour peut rendre publics tous ses travaux, sous réserve du respect des secrets protégés par la loi. Il en est résulté un accroissement du nombre de publications de rapports publics ainsi que des référés de la Cour des comptes.

La plupart des travaux des chambres régionales et territoriales des comptes sont également publiés, notamment l'intégralité de leurs rapports d'observations définitives.

● L'action 26 est consacrée à la *Mise en jeu de la responsabilité des comptables publics et des gestionnaires publics*. L'enveloppe allouée à cette action est de 4,69 millions d'euros en crédits de paiement (4,65 millions d'euros votés en loi de finances initiale pour 2016).

Lors des contrôles des comptes des comptables publics, la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes peuvent mettre en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics. Cette procédure juridictionnelle peut également s'appliquer aux gestionnaires de fait, c'est-à-dire des responsables publics qui, sans avoir le statut de comptable public, en ont de facto exercé les missions.

Par ailleurs, à l'égard de l'ensemble des gestionnaires, et notamment des ordonnateurs, en cas d'irrégularité ou de faute de gestion, la Cour et les chambres régionales et territoriales peuvent également saisir toutes les autorités chargées d'exercer des poursuites, parmi lesquelles la Cour de discipline budgétaire et financière ou le juge judiciaire.

La Cour de discipline budgétaire et financière sanctionne directement les irrégularités ou les fautes de gestion commises par tous les gestionnaires.

● La dernière action est l'action 27 *Pilotage et soutien des juridictions financières*. L'enveloppe prévue pour cette action en 2017 s'élève à 51,32 millions d'euros de crédits de paiement, quasiment stable par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2016 (51,18 millions d'euros).

Le Premier président est chargé de l'administration de la Cour, des chambres régionales et territoriales des comptes et de la Cour de discipline budgétaire et financière. S'agissant de la Cour, ce pilotage est exercé par le Premier président et le secrétariat général ainsi que, pour une part de leurs attributions, par le parquet général, les présidents de chambre, dont le rapporteur général, et les missions d'inspection et de contrôle des juridictions financières.

Le soutien comprend l'activité de l'ensemble des services administratifs, sauf les services du greffe et de la documentation. Ceux-ci participent aux actions 21 à 26, aux côtés de l'ensemble des magistrats, des rapporteurs extérieurs, des experts et des vérificateurs.

Pour les chambres régionales et territoriales des comptes, la même distinction a été opérée, avec, d'une part, les activités de pilotage – président de chambre, procureur financier, président de section – et, d'autre part, les activités de soutien – services administratifs, hormis les services du greffe et de la documentation.

Il convient de rappeler que, mis à part les crédits de fonctionnement rattachés à l'action 21, l'intégralité des crédits hors titre 2 sont rattachés à cette action.

RÉPARTITION DU PERSONNEL ENTRE LES ACTIONS

	Dépenses de personnel	Dépenses de personnel	ETPT	ETPT (en %)
	(en millions d'euros)	(en %)		
Examen des comptes publics	38,92	20,60	347	18,86
Contrôle des finances publiques	15,90	8,41	150	8,15
Contrôle des gestions publiques	60,41	31,97	566	30,76
Évaluation des politiques publiques	34,89	18,46	328	17,83
Information des citoyens	7,13	3,77	65	3,53
Mise en jeu de la responsabilité des comptables publics et des gestionnaires publics	4,69	2,48	42	2,28
Pilotage et soutien des juridictions financières	27,02	14,30	342	18,59
Total	188,96	100	1 840	100

Source : projet annuel de performances.

III. LA POURSUITE DU DÉVELOPPEMENT D'UNE GESTION FINE DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT

Les crédits de paiement hors dépenses de personnel (titre 2) demandés pour 2017 s'élèvent à 25,70 millions d'euros, soit 2,3 millions d'euros de moins que les crédits votés en loi de finances initiale pour 2016 (28 millions d'euros).

Cette diminution résulte principalement d'une mesure d'ajustement de périmètre du fait de la sortie de plusieurs chambres régionales des comptes du dispositif des loyers budgétaires (- 1,95 million d'euros). Pour le reste, la diminution est notamment permise par l'approfondissement, dans le cadre interministériel, de la politique d'optimisation des achats dans laquelle les juridictions financières sont engagées depuis plusieurs années.

Les dépenses du titre 3 *Dépenses de fonctionnement* demandées pour 2017 sont en diminution de 9,5 % par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2016. Elles s'élèvent à 24,57 millions d'euros en crédits de paiement et représentent la très grande majorité des crédits hors titre 2 (95,6 %).

Les crédits demandés pour 2017 pour le titre 5 *Dépenses d'investissement* s'élèvent à 1,09 million d'euros, soit une augmentation de 35,6 % par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2016 (800 000 euros).

Enfin, les dépenses du titre 6 *Dépenses d'intervention* demandées pour 2017 sont stables par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2016 : ils s'élèvent à 50 000 euros et financent les cotisations d'adhésion des juridictions financières aux organisations internationales d'institutions supérieures de contrôle.

A. LES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT

Hors les crédits de fonctionnement qui sont inscrits au titre de l'action 21, le budget alloué au fonctionnement de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes s'élève pour 2017 à **28,35 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 23,16 millions d'euros en crédits de paiement**. Il s'agit des dépenses liées à l'immobilier, à l'informatique et aux télécommunications, au fonctionnement courant ainsi qu'aux ressources humaines.

Les dépenses immobilières (10,09 millions d'euros en crédits de paiement) représentent près de la moitié des crédits demandés en titre 3 *Dépenses de fonctionnement*. Les loyers budgétaires inscrits à ce titre diminuent de 1,95 million d'euros, du fait d'une mesure de périmètre évoquée supra.

Le poste « Informatique et télécommunications » (4,56 millions d'euros en CP) est pour l'essentiel consacré à la maintenance. Les crédits demandés pour 2017 regroupent ainsi la tierce maintenance – c'est-à-dire la maintenance externalisée – des applications du système d'information (1,90 million d'euros), la maintenance et le renouvellement des matériels informatiques (1,89 million d'euros), et enfin la maintenance et la transformation numérique des télécommunications ainsi que les consommations téléphoniques fixes et mobiles de l'ensemble des juridictions financières (0,77 million d'euros).

Avec 2,28 millions d'euros demandés, les transports et les déplacements, effectués essentiellement par les magistrats et les vérificateurs dans le cadre de leurs contrôles sur pièces et sur place, représentent près de 40 % du poste des dépenses de fonctionnement courant (6,07 millions d'euros en crédits de paiement).

Le fonctionnement courant intègre également les dépenses liées à la documentation (papier et multimédias) en appui aux missions de contrôle, à la communication, à la gestion des archives, à la maintenance de matériels techniques, aux frais postaux et aux travaux d'impression.

Le poste « Ressources humaines » (2,44 millions d’euros en crédits de paiement) regroupe notamment l’action sociale (1,1 million d’euros), la formation (0,9 million d’euros), et enfin le coût du remboursement des personnels mis à disposition des juridictions financières par des organismes tiers et la gratification des stagiaires et les apprentis (0,4 million d’euros).

B. L’AUGMENTATION DES DÉPENSES D’INVESTISSEMENT

Le budget inscrit au titre 5 *Dépenses d’investissement* est intégralement imputé sur l’action 27 *Pilotage et soutien des juridictions financières*. Les crédits demandés pour 2017 s’élèvent à 1,09 million d’euros, soit près de 0,3 million d’euros de plus que les crédits votés en loi de finances initiale pour 2016 (0,8 million d’euros).

Les dépenses d’investissement programmées en 2017 portent sur des projets informatiques, d’une part, et, d’autre part, sur des travaux immobiliers structurants inscrits dans le schéma directeur immobilier de la Cour.

Concernant les projets informatiques, 0,6 million d’euros sont demandés pour mettre en œuvre le réseau social et l’espace de travail numérique des juridictions financières ainsi qu’un portail de données et la gestion électronique des données des services support.

Les travaux immobiliers envisagés (0,49 million d’euros en crédits de paiement), ont pour objet d’optimiser la capacité d’accueil du site de la Cour afin notamment de dégager des espaces de travail supplémentaires, et d’autre part de réaliser divers travaux de rénovation.

1. Les perspectives relatives aux systèmes d’information

Le budget 2017 du programme 164 est notamment marqué par le lancement du nouveau schéma stratégique des systèmes d’information (2017-2020) qui vise à consolider les systèmes d’information métiers et à rénover les systèmes d’information support.

Les dépenses d’investissement programmées en 2017 porteront sur des prestations intellectuelles, des achats de matériel et de licences et des nouveaux projets liés à ce nouveau schéma stratégique.

L’objectif sera de réduire et de stabiliser les coûts de fonctionnement. L’internalisation de la tierce maintenance applicative de l’application ARGOS (système de programmation des travaux et de suivi de l’exécution des procédures et des travaux de la Cour) devrait y contribuer. Une démarche de simplification et de mutualisation des systèmes d’information sera également menée à cet effet.

Les perspectives pour 2017 portent sur :

- l'amélioration de la performance des systèmes d'information et la mise en œuvre des nouveaux projets, qui supposent de maintenir le niveau de qualité des infrastructures techniques des systèmes d'information ;

- l'espace de stockage des informations qui sera revu à la hausse afin de s'adapter à la production documentaire et accompagner l'objectif de dématérialisation ;

- la dynamique de renouvellement des postes de travail au bout de cinq années d'utilisation : 400 ordinateurs seront concernés, soit un cinquième du parc ;

- l'épine dorsale du réseau informatique de la Cour sera également renouvelée afin de supporter le trafic supplémentaire induit par l'augmentation du nombre d'applications et des données.

Les efforts se concentreront, les années suivantes, sur la maîtrise des coûts de fonctionnement induits par toutes les applications qui enrichissent le système d'information des juridictions financières au cours des années : il s'agit en effet de ne pas obérer la capacité d'investissement.

2. Les évolutions immobilières prévues

Le programme 164 financera **la poursuite du réaménagement des locaux de la Cour des comptes**, afin de dégager des espaces de travail supplémentaires pour les personnels de contrôle, et de les mettre aux normes énergétiques et de sécurité.

L'opération principale de rénovation portera sur l'achèvement de la réhabilitation des immeubles annexes Mont-Thabor et Mondovi. Ces travaux se termineront au cours de l'été 2017, pour un montant estimé à 1,4 million d'euros en crédits de paiement.

Enfin, pour accompagner le développement des missions et permettre l'évolution d'un travail de plus en plus collégial, des travaux seront engagés afin de densifier l'occupation du troisième étage du Palais Cambon et créer une nouvelle salle de délibéré.

Ces opérations seront réalisées sur les exercices 2017 et 2018, pour des montants en crédits de paiement estimés respectivement à 0,9 million d'euros et 0,3 million d'euros.

Pour 2017, les dépenses d'investissement du programme 164 sont également liées à l'achèvement des travaux dans les chambres régionales des comptes regroupées.

Sur les années 2016 et 2017, le programme 164 financera la réalisation des travaux d'aménagement des sièges des deux chambres de regroupement issues de la réforme territoriale, Metz et Montpellier.

Il convient également de noter que l'ancien siège de la CRC Champagne-Ardenne, Lorraine sera restituée à la fin de l'année 2016 pour être mis à disposition d'un autre service administratif. L'ancien siège de Strasbourg fera quant à lui l'objet d'une déclaration d'inutilité pour permettre l'ouverture d'une procédure de cession en 2017. En ce qui concerne le parc locatif privé, l'ancien bail du siège de Toulouse a été résilié le 31 juillet 2016 et deux nouveaux baux ont été conclus à Montpellier.

IV. LE HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES

A. DES MISSIONS ESSENTIELLES

Créé par une disposition de 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 du Gouvernement et du Parlement, placé auprès de la Cour des Comptes mais distinct de cette dernière.

Présidé par le Premier président de la Cour des comptes, le HCFP est composé de dix membres : quatre magistrats de la Cour des comptes désignés par son Premier président, quatre membres nommés par les présidents des assemblées parlementaires et par les présidents des commissions des finances de ces assemblées, et un membre est nommé par le Président du Conseil économique, social et environnemental (CESE) et le Directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

La loi organique transpose en droit français les dispositions du traité européen sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, ratifié par la France en 2012. Ainsi, les missions du Haut Conseil des finances publiques s'articulent autour de trois axes :

– il rend un avis sur les prévisions macro-économiques sur les base desquelles sont construits les projets de textes financiers et le projet de programme de stabilité, et sur l'estimation de produit intérieur brut potentiel sur laquelle repose le projet de loi de programmation des finances publiques ;

– il apprécie ex-ante la cohérence des objectifs annuels présentés par le Gouvernement par rapport à la trajectoire pluriannuelle de solde structurel définie dans la loi de programmation des finances publiques ;

– il identifie ex-post, le cas échéant, les écarts importants que font apparaître les résultats de l'année écoulée avec les objectifs de solde structurel.

B. UN STATUT DE PROGRAMME INJUSTIFIÉ

L'article 22 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 dispose que les crédits du Haut Conseil des finances publiques constituent un programme, le programme 340, placé sous la responsabilité de son président. Cette disposition, introduite par amendement au Sénat en cours de débat, tire les conséquences de l'indépendance de ce nouvel organisme placé auprès de la Cour des comptes mais distinct de celle-ci en termes budgétaires.

Pour le Rapporteur spécial, la situation du Haut conseil des finances publiques, dont le personnel est composé de magistrats de la Cour des comptes et qui est hébergé par celle-ci, ne justifie pas l'existence d'un programme spécifique.

Les crédits de paiement demandés pour 2017, qui s'élèvent à 504 144 euros (en diminution de 3,6 % par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2016), financent en effet, pour 404 144 euros (contre 372 842 en 2016), les rémunérations et charges sociales de 3 équivalents temps plein travaillés (ETPT). Ces 3 ETPT sont pourvus par deux magistrats de la Cour des comptes et un rapporteur extérieur : le rapporteur général chargé de diriger le secrétariat permanent du Haut Conseil des finances publiques et deux rapporteurs généraux adjoints chargés de préparer les projets d'avis du Haut Conseil et d'assurer le bon fonctionnement de l'institution.

Eu égard à sa prise en charge totale par la Cour des comptes, le Rapporteur spécial s'étonne, cette année encore, que le Haut Conseil des finances publiques fasse l'objet d'un programme. Ce statut, qui n'est pas indispensable au regard des dispositions internationales sur l'autonomie financière des institutions de contrôle et de conseil budgétaire, complique la gestion du Haut Conseil par la Cour des comptes. Celle-ci ne serait pas opposée à ce que les crédits du Haut Conseil des finances publiques soient directement ouverts et consommés sur le programme 164. À ce titre, le Rapporteur spécial rappelle qu'il a déposé en décembre 2015 une proposition de loi organique (n° 3306) tendant à mettre fin au statut de programme des crédits du Haut Conseil des finances publiques.

LE CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

I. UNE HAUSSE DES CRÉDITS MAÎTRISÉE

Le programme 126 consacré au Conseil économique, social et environnemental (CESE) rassemble environ 6 % des crédits de la mission.

Pour 2017, les crédits de paiement du CESE s'élèvent à 39,75 millions d'euros. Ils sont de 4,24 % supérieurs à ceux qui avaient été accordés en loi de finances initiale pour 2016. Le total des crédits prévus pour l'année 2017, fonds de concours et attributions de produit inclus, s'établit à 41,45 millions d'euros en crédits de paiement, soit une hausse de 4,04 % par rapport au budget de l'année 2016.

Les autorisations d'engagement sont identiques, à l'exception de celles demandées au titre des dépenses d'investissement, qui s'élèvent à 1 500 000 au lieu de 850 000 en crédits de paiement.

Les crédits du programme 126 se répartissent en trois actions.

– L'action 1 *Représentation des activités économiques et sociales* est dotée de 27,79 millions d'euros de crédits de paiement, qui constituent 68,8 % des crédits du programme.

Les crédits du titre 2 au sein de cette action s'élèvent à 26,18 millions d'euros. Le reste des crédits est affecté aux dépenses de fonctionnement (titre 3), à hauteur de 1,59 million d'euros. Ils financent principalement les déplacements des membres et des personnalités associées liés aux séances plénières et réunions de section ou de délégation du CESE.

– L'action 2 *Fonctionnement de l'institution* est dotée de 10,78 millions d'euros de crédits de paiement.

Ces crédits financent les moyens nécessaires au bon fonctionnement de l'institution, au travers des missions liées aux ressources humaines, à la logistique, ou encore à l'entretien et la modernisation du bâtiment du Palais d'Iena, qui est partiellement classé.

Les 7,30 millions d'euros affectés au titre 2 sont consacrés à la rémunération des personnels du CESE. Les crédits de fonctionnement autres que ceux de personnels s'élèvent à 2,54 millions d'euros. Ils sont principalement destinés à couvrir les dépenses liées aux achats et fournitures, charges externes (entretien des bâtiments, entretien des matériels, colloques...), à la formation, ainsi qu'aux frais postaux.

Les crédits demandés au titre des dépenses d'investissement s'élèvent à 850 000 euros. En 2017, ils seront principalement consacrés à l'amélioration de l'accessibilité du palais d'Iéna.

Les attributions de produits, qui représentent 1,70 million d'euros au projet de loi de finances pour 2017, proviennent de l'accueil d'événements se déroulant au Palais d'Iéna. Elles soutiendront le financement des opérations de travaux de la tranche 2017-2018.

– L'action 3 *Communication et international* est dotée de 1,23 million d'euros en crédits de paiement. Elle vise à faire connaître l'institution, valoriser ses travaux et mettre en œuvre sa stratégie internationale.

Le tableau ci-après présente la répartition des crédits par action en crédits de paiement pour l'exercice 2017.

CRÉDITS DE PAIEMENT POUR 2017 (PAR ACTION)

Numéro et intitulé de l'action/sous-action	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonction- nement	Titre 5 Dépenses d'investis- sement	Total pour 2017	Prévisions FDC et ADP 2017
01 Représentation des activités économiques et sociales	26 185 871	1 599 164		27 785 035	
02 Fonctionnement de l'institution	7 302 122	2 584 918	850 000	10 737 040	1 700 000
03 Communication et international	773 340	460 000		1 233 340	
Total	34 261 333	4 644 082	850 000	39 755 415	1 700 000

Source : projet annuel de performances.

Le tableau ci-après présente par titre et par catégorie, le projet de budget du programme 126 pour 2017, ainsi que l'évolution des crédits par rapport à l'exercice précédent.

CRÉDITS DE PAIEMENT POUR 2017 (PAR TITRE ET CATÉGORIE)

Titre et catégorie	Crédits de paiement		
	Ouverts en LFI pour 2016	Demandés pour 2017	Évolution (en %)
Titre 2 : Dépenses de personnel	32 594 997	34 261 333	+ 5,11 %
Rémunérations d'activité	22 153 013	22 196 121	+ 0,19 %
Cotisations et contributions sociales	10 162 995	11 808 864	+ 16,19 %
Prestations sociales et allocations diverses	279 029	256 348	- 8,13 %
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	4 644 082	4 644 082	-
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	4 644 082	4 644 082	-
Titre 5 : Dépenses d'investissement	850 000	850 000	-
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'État	850 000	850 000	-
Total hors FDC et ADP prévus	38 089 079	39 755 415	+ 4,37 %
FDC et ADP prévus au titre 2	1 700 000		-
FDC et ADP prévus hors titre 2		1 700 000	-
Total y.c. FDC et ADP prévus	39 789 079	41 455 415	+ 4,18 %

Source : commission des finances sur la base du projet annuel de performances.

II. LA POURSUITE DES EFFORTS DE RATIONALISATION DE LA GESTION

En décembre 2015, M. Patrick Bernasconi a succédé à M. Jean-Paul Delevoye à la présidence du CESE. Lors d'un entretien avec le Rapporteur spécial, il a rappelé les efforts considérables réalisés par la mandature précédente afin d'améliorer l'efficacité du Conseil, et a souligné sa volonté d'inscrire son action dans leur continuité.

Cette entreprise emprunte deux axes : l'optimisation de la gestion des personnels et le développement d'un pilotage par la performance.

A. L'OPTIMISATION DE LA GESTION DES PERSONNELS

1. Les efforts de normalisation de la gestion des personnels et de la caisse de retraite : des résultats tangibles

Des efforts considérables ont été consentis par la mandature précédente afin de rationaliser la gestion des personnels.

D'une part, l'entrée en vigueur d'un référentiel « ressources humaines » en 2015 a permis de réduire de 19 % le volume des heures supplémentaires payées. Le nombre d'heures supplémentaires était ainsi passé de 4 399 en 2014 à 3 991 en 2015. En 2016, cette tendance s'est confirmée puisqu'au 1^{er} semestre, seules 1 317 heures supplémentaires étaient décomptées, laissant présager une baisse significative sur l'année entière.

D'autre part, la réforme du régime de retraite des conseillers membres du CESE intervenue en 2015, grâce à un ajustement des paramètres de calcul des cotisations et des pensions, a permis d'améliorer le solde de la caisse de retraite du CESE. Dans son rapport public annuel 2016, la Cour des comptes se félicite des progrès réalisés par le Conseil et estime que les recettes et dépenses de son régime de retraite devraient être équilibrées à compter de 2022.

Le rapporteur spécial rappelle toute l'attention qu'il avait portée sur l'équilibrage du régime de retraite du Conseil et se félicite du résultat acquis.

2. En 2017, à plafond d'emplois constant, une hausse des dépenses de personnels destinée à améliorer les capacités d'expertise du Conseil

Les crédits de personnel baissent depuis 2014 (- 0,44 % sur la période 2014-2016) dans le cadre de la politique de rationalisation des dépenses conduite par le CESE.

Le tableau ci-après présente l'évolution des crédits des trois titres depuis 2014.

	2014	2015	2016	2017
Titre 2	32 740 217	32 694 998	32 594 997	34 261 333
Titre 3	4 865 000	4 815 000	4 644 282	4 644 282
Titre 5	850 000	850 000	850 000	850 000
Total	38 455 217	38 359 998	38 089 279	39 755 615

Source : Conseil économique, social et environnemental.

En 2017, les dépenses du titre 2 sont les seules à progresser. En effet, les dépenses de personnels s'élèvent à 34,26 millions d'euros, soit une augmentation de 1,6 million d'euros et de 5,11 % par rapport à l'année 2016. Ces dépenses sont réparties entre les rémunérations des personnels du CESE (14,31 millions d'euros), les rémunérations des membres et personnalités associées (12,18 millions d'euros) et le financement de la Caisse de retraite (7,76 millions d'euros).

Cette hausse des dépenses de personnels doit se faire à plafond d'autorisations d'emplois constant. Le plafond global d'emplois est maintenu à 150 ETPT. Toutefois, cette stabilité recouvre une réallocation des plafonds d'autorisations d'emploi entre les catégories d'agents. Le plafond d'autorisations d'emploi de la catégorie A+ s'élève à 16 pour l'année 2017, alors qu'il était de 12 en loi de finances initiale pour 2016. De même, le plafond de la catégorie A est relevé de 6 ETPT (il passe de 21 en 2016 à 27 ETPT en 2017). Les plafonds d'emplois de la catégorie B demeurent stables sur la période.

Ce transfert de 10 emplois au profit de la catégorie A (4 agents de catégorie A+ et 6 agents de catégorie A) en 2017 s'équilibre par une baisse de 10 ETPT dans le plafond d'autorisation d'emplois de la catégorie C. C'est le repyramidage catégoriel en faveur de toute la catégorie A, la requalification de certains emplois et la saturation du plafond alloué qui explique cette hausse des crédits de personnel.

Il s'agit donc bien, à plafond global d'autorisations d'emplois constant, d'opérer un repyramidage des effectifs afin de renforcer les capacités d'expertise du CESE. Le Président Patrick Bernasconi, a du reste confirmé au Rapporteur spécial que ces créations d'emplois seraient affectées prioritairement à la fonction consultative du CESE.

3. Une gestion plus dynamique des effectifs depuis 2015

En 2015, la Cour des comptes soulignait dans son rapport public annuel le caractère insuffisamment dynamique de la gestion des personnels au sein du Conseil.

Depuis le contrôle de la Cour des comptes, le CESE s'est résolument engagé dans une gestion plus fine et plus prospective de ses emplois et de ses compétences.

Il en découle une structure qui reste certes a priori figée mais dans laquelle les perspectives de mobilités externes et internes sont en train de se déployer. Ainsi au cours de l'année 2016, 5 agents (1 A+, 1 A et 3 C) ont effectué une mobilité interne à la faveur de la réorganisation de la fonction consultative. En outre sur les 115,18 ETPT on compte au cours de cette même période deux arrivées par détachement (A+ et A), un détachement sortant d'un agent de catégorie B à l'issue du concours des instituts régionaux d'administration (IRA), un départ en disponibilité (B) et un départ à la retraite (C). A cela s'ajoute l'accueil, dans le cadre d'une mise à disposition contre remboursement, d'un expert de haut niveau proposé par le ministère des finances.

Dans le même temps, et afin de répondre encore plus finement aux besoins de la fonction consultative, le CESE a consacré 4,05 ETPT au recrutement d'agents contractuels sur les 11 derniers mois.

Dans le prolongement de la mise en œuvre du référentiel de gestion des ressources humaines, toute la dynamique relative au développement des emplois et des compétences est retracée dans « l'expertise emploi » présentée au conseil de questure et soumise chaque année à l'approbation des représentants du personnel. Son exécution fait l'objet d'un compte rendu de gestion mensuel et d'un débat en conseil de questure. Cette « expertise emploi », véritable feuille de route annuelle, témoigne, selon le CESE, de son engagement en faveur d'une gestion fine, prospective et dynamique des effectifs au service de l'institution.

B. LA RECHERCHE D'UNE GESTION PLUS EFFICIENTE EN MATIÈRE DE FONCTIONNEMENT COURANT

La nouvelle mandature a fait du pilotage par la performance un aspect essentiel de la maîtrise des dépenses de fonctionnement. Cet axe de travail se situe dans la continuité des efforts qui ont été engagés pendant la période 2010-2015. Il se déploie dans plusieurs champs.

1. La politique d'achat public

S'agissant de la commande publique, le président du CESE a fait part au Rapporteur spécial de sa volonté de poursuivre la mutualisation de la politique d'achat qui a été lancée en 2015 avec les services du Premier ministre et l'Union des groupements d'achat public (UGAP). Il est notamment prévu que le CESE rejoigne, à la fin de l'année 2016, un marché des services du premier ministre pour les déplacements de ses conseillers ainsi qu'un marché de l'UGAP pour la location de ses véhicules.

Le CESE a également rejoint en 2016 le nouveau marché du périmètre des services du premier ministre de fourniture d'électricité, ce qui doit lui permettre d'espérer une baisse des charges d'électricité de l'ordre de 20 %, en bénéficiant de tarifs réduits.

S'agissant de la location de véhicules, le CESE a décidé de réduire son parc de véhicules en passant de 7 à 6 véhicules et de louer 66 % de véhicules électriques ou hybrides afin de diminuer ses consommations d'essence.

Le rapporteur spécial rappelle aussi, au passage, que le CESE s'est également engagé dans une politique de réduction des frais de déplacement des conseillers, en favorisant par exemple les compagnies aux prix les plus compétitifs, ou les jours de voyage les moins coûteux, et en anticipant au mieux les réservations.

2. La réforme du régime comptable et le développement du contrôle interne

Le CESE a lancé un travail de réforme de son régime comptable lors de la mandature précédente, conformément aux recommandations qui avaient été formulées par la Cour des comptes dans son rapport public annuel en février 2015. Il s'agissait de l'adapter aux évolutions découlant du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique de l'État. Ce travail, conduit en partenariat avec le ministère des finances, a abouti en 2016 avec la transmission dès le mois de janvier au secrétariat général du gouvernement d'un projet de refonte du décret n° 59-601 du 5 mai 1959 relatif au régime administratif et financier du CESE.

Ce projet de décret comporte une description plus précise des fonctions exercées par les Questeurs du CESE. Il prévoit également une stricte séparation des budgets du CESE, de la caisse de retraite et du fonds de réserve de la caisse de retraite et un compte rendu tous les cinq ans de la soutenabilité à long terme de la Caisse de retraite. Dans une optique de renforcement de la performance de la gestion du CESE, il prévoit aussi la possibilité de faire certifier les comptes de l'institution.

Le nouveau régime comptable prévoit également un recours accru au contrôle interne. À ce titre, il est prévu en 2017 que soient mis en place des outils de contrôle de gestion au sein du Conseil. Le logiciel AGE a par ailleurs été enrichi d'une nouvelle application, dénommée AGE CIBC et destinée, comme son nom l'indique, au contrôle interne budgétaire et comptable (CIBC).

3. La valorisation du patrimoine immobilier

À côté de la maîtrise des dépenses, la valorisation du patrimoine immobilier, au travers du volet « recettes », constitue une autre source d'efficience pour le CESE.

Le CESE mène une politique d'ouverture vers le public au travers de la location de ses locaux, à des fins d'organisation de colloques et d'événements institutionnels. Elle connaît un grand succès chaque année : 236 événements ont été organisés au Palais d'Iéna en 2015. Leur nombre connaît cependant une diminution provisoire du fait des travaux de restauration actuellement conduits. Ainsi, il est prévu que 200 événements soient organisés en 2017, qui accueilleront environ 50 000 visiteurs selon les prévisions, soit seulement 16,6 % de moins que durant l'année 2015.

La location du palais d'Iéna permet au Conseil de dégager des recettes propres qui se sont élevées à 1,75 million d'euros en 2015. Les recettes pour l'exercice 2017 sont prévues à hauteur de 1,7 million d'euros.

Cette ouverture au public nécessite d'importants travaux d'infrastructures. De nombreux travaux ont été entrepris depuis 2012.

Sur la période 2012-2015, des travaux de rénovation de l'hémicycle ont été achevés (1,63 million d'euros) ainsi que des travaux d'économie d'énergie sur les installations de génie climatique (850 000 euros). Avec le concours de l'OPPIC qui assure depuis 2014 la maîtrise d'ouvrage déléguée, des travaux de restauration des bétons Perret des façades ont notamment été réalisés entre 2014 et 2016. Un aspect important de ces travaux constitue la mise en accessibilité du Palais d'Iéna. Un bureau d'étude a été missionné en 2015 en vue de répertorier les obstacles à la circulation des personnes handicapées. La première tranche des travaux d'accessibilité devrait être mise en œuvre par le CESE dès 2017, à hauteur de 735 000 euros.

Ces dépenses d'investissement font l'objet d'un suivi mensuel.

Pour financer ces travaux de rénovation, le Conseil bénéficie de recettes tirées du mécénat. Au 30 août 2016, le total des recettes propres du CESE, en prenant en compte celles tirées du mécénat, atteint 2,7 millions d'euros.

Le CESE souhaite accentuer ses efforts de valorisation du Palais d'Iéna en 2017.

III. UN POSITIONNEMENT TOUJOURS INCERTAIN DANS LE SYSTÈME INSTITUTIONNEL

A. LE RÔLE CONSULTATIF DU CESE : UNE EFFICACITÉ ET UNE VISIBILITÉ LIMITÉES

Le CESE constitue la troisième assemblée de la République aux termes de la Constitution. Il a vocation à représenter la société civile dans sa fonction consultative.

À ce titre, ses missions impliquent notamment la construction de recommandations, la fourniture d'avis en vue d'aider les décideurs publics à adopter les mesures de politiques économique, sociale et environnementale adaptées, le recueil de la parole citoyenne, mais aussi la participation à l'évaluation des politiques publiques.

Le CESE intervient sur saisine du Gouvernement ou par auto-saisine. Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, il peut également être saisi par le Parlement, et par les citoyens par l'intermédiaire d'un droit de pétition (moyennant 500 000 signatures) dont les modalités sont prévues par la loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 relative au CESE. Cette évolution devait permettre de consolider la place du CESE au sein des institutions, en suscitant un accroissement du nombre de saisines et en faisant de lui un acteur incontournable de la démocratie participative.

Pourtant, le bilan du positionnement du CESE au sein du système institutionnel et de sa contribution au débat public ainsi qu'au processus normatif apparaît mitigé.

1. Une assiduité des membres réelle mais difficilement améliorable

Dans le but d'assurer le bon fonctionnement de l'institution, l'un des objectifs (*Objectif n° 2*) est abordé à l'aide d'un indicateur d'assiduité aux réunions.

Plusieurs mesures ont été prises par le Conseil dans la période récente afin d'accroître les taux de présence, notamment au travers de la signature d'une feuille de présence et de mécanismes de sanction financière (au-delà de deux absences par trimestre, une retenue de 10 % par absence est effectuée sur l'indemnité des conseillers).

Ces mesures ont permis d'instituer des taux de présence au moins solides.

Le taux de présence est estimé à 70 % en 2017 en plénière selon les prévisions. Ce taux se maintient à 70 % depuis l'exercice 2014. En revanche la cible de 75 % établie pour l'année 2017 sera difficilement atteignable.

Le taux de présence en sections s'établit également à 70 %.

Dans l'ensemble, cependant, les taux de présence apparaissent a priori présenter peu de perspectives d'amélioration. La raison en est, finalement, plutôt honorable, la plupart des membres du CESE exerçant par ailleurs une activité professionnelle (chefs d'entreprise, syndicalistes, responsables d'association...).

2. Une expertise modérément exercée et peu sollicitée

● L'objectif n° 1 du programme 126 est au cœur de la vocation du CESE : il est consacré à l'association des « principales organisations de la société civile à l'élaboration de la politique économique sociale et environnementale de la Nation ». Cet objectif permet d'apprécier l'activité du CESE. Il est abordé à partir de trois indicateurs, parmi lesquels la production intellectuelle du CESE et la diffusion de ses avis.

La production intellectuelle du CESE se compose à la fois d'avis votés par l'assemblée plénière et d'études qu'élaborent ses différentes formations (sections et délégations). Par ailleurs, le CESE peut s'exprimer par l'intermédiaire du vote de résolutions.

Le nombre de travaux rendus par le CESE a paru suivre un mouvement d'accroissement depuis plusieurs exercices : le CESE a réalisé 27 travaux (dont 18 avis) en 2014, puis 34 (dont 31 avis) en 2015, alors qu'il n'en avait réalisé que 19 (dont 18 avis) en 2012. Certes en 2016, il n'a réalisé que 16 travaux (16 avis). Il s'agit cependant là d'une année particulière puisque l'année 2016 était une année de renouvellement du Conseil.

En 2017, le CESE devrait reprendre le rythme adopté en 2015 avec 30 travaux, soit 25 avis et 5 études et communications.

Dans l'ensemble, l'activité de production intellectuelle du CESE demeure donc relativement limitée. Le CESE est confronté à une concurrence croissante de la part des structures qui mènent des activités d'expertise au profit du Gouvernement (commissariat général à la stratégie et à la prospective, commissariat général à l'égalité des territoires...).

- Par ailleurs, le CESE demeure assez peu sollicité par le Gouvernement et le Parlement. En 2016, il a certes été saisi 10 fois par le Gouvernement, notamment sur le projet de traité de libre-échange avec les États-Unis (PTCI), le développement de la culture du dialogue social, le projet de loi Montagne, la politique française de coopération internationale, la construction d'un socle européen de droits sociaux, la place de la jeunesse dans le monde rural, l'évolution de la fonction publique ou encore les violences faites aux femmes dans les Outre-Mer. Toutefois, seules deux saisines gouvernementales avaient été enregistrées en 2015. Les saisines émanant du Parlement sont encore plus rares : deux cas s'étaient produits en 2015 et une demande d'avis a été adressée au Conseil en octobre 2016 par le Président de l'Assemblée nationale sur les conditions de mise en place d'un revenu minimum universel garanti. De plus, la seule pétition citoyenne étant parvenue à rassembler 500 000 signatures, en 2015, a été déclarée irrecevable par le Bureau. Outre la saisine permanente (le rapport annuel sur l'état de la France) la majorité des travaux du CESE découlent donc d'autosaisines (36 sur 31 avis rendus en 2015, 8 sur 16 avis rendus en 2016).

- Afin de soutenir sa présence dans le débat public, le CESE tâche également d'assurer la diffusion de ses avis dans la presse. Le nombre de retours de presse pour 2017 est estimé à 6 000. Cet indicateur est cependant très peu évolutif.

B. LES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES DE LA NOUVELLE MANDATURE : VERS UNE REVALORISATION DU TRAVAIL DU CESE ?

La nouvelle mandature a soumis le 23 février 2016 à l'assemblée plénière du CESE les nouvelles orientations stratégiques de l'institution pour les cinq années à venir.

Cet objectif passe par la consolidation des liens du CESE avec les citoyens d'une part, et une évaluation plus attentive des suites données aux recommandations formulées par le CESE dans ses travaux d'autre part.

1. Le renforcement de l'activité consultative du CESE

Le Président du CESE a insisté auprès du Rapporteur spécial, sur sa volonté de renforcer la fonction consultative du CESE.

- En termes administratifs, la réalisation de cet objectif passe d'abord par un accroissement de la compétence et de l'expertise des personnels du CESE, afin de soutenir la quantité et la qualité des avis qu'il rend annuellement. La création de 10 ETPT, de catégorie A et A+ durant l'exercice 2017 a vocation à soutenir cette activité.

Le CESE va également améliorer les outils numériques dont il dispose, à travers notamment la mise en place de plateformes numériques destinées à recueillir la parole citoyenne.

Enfin, en termes d'organisation, le secrétaire général va prendre la direction des activités consultatives.

- Cela dit, le renforcement de l'activité consultative du CESE suppose aussi un meilleur positionnement stratégique de son activité.

D'abord, le CESE doit sans doute mieux mobiliser les compétences de ses membres. Ainsi le CESE pourrait envisager de travailler sur l'évaluation des accords interprofessionnels. Sous la précédente mandature, le Conseil s'était déjà engagé dans cette voie, avec un rapport sur les travailleurs détachés. Le CESE dispose des compétences nécessaires pour éviter, sur ce type de questions, les débats inutilement polémiques.

Ensuite, le CESE pourrait, d'une part développer ses travaux, en matière d'évaluation des politiques publiques, et de l'autre mieux les coordonner avec ceux du Parlement ou de la Cour des comptes. Ainsi, le CESE pourrait s'appuyer sur les rapports de la Cour pour donner, sur les questions qu'elle évoque, le point de vue de la société civile et notamment pour évaluer les préconisations de la Cour d'un point de vue social et sociétal.

Dans ces conditions, il lui serait sans doute plus facile d'obtenir des saisines du Gouvernement et du Parlement, dont on a vu plus haut à quel point elles étaient peu nombreuses.

Enfin, le CESE doit s'engager dans l'examen des pétitions citoyennes. Alors que l'article 4-1 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social, modifiée par la loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010, indique que « *le Conseil économique, social et environnemental peut être saisi par voie de pétition de toute question à caractère économique, social ou environnemental* », le bureau du CESE a déclaré irrecevable par délibération du 26 février 2013 une pétition sur le mariage pour tous, au motif que « *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* ».

Dans ses rapports spéciaux sur les projets de loi de finances pour 2014 et 2015, le rapporteur spécial avait vivement regretté cette décision.

Elle est apparue d'autant plus regrettable que par jugement du 30 juin 2014, le tribunal administratif de Paris a annulé la décision du Bureau et condamné le CESE à 1 500 euros de dépens, et que le CESE n'a pas fait appel de la décision.

Il est vrai cependant qu'un jugement de la Cour administrative d'appel de Paris a estimé que le juge administratif n'était pas compétent pour en connaître et a annulé le jugement du Tribunal administratif de Paris du 30 juin 2014.

Le rapporteur spécial se réjouit néanmoins de constater que le nouveau président du CESE partage le souhait que le Conseil s'engage dans l'examen des pétitions citoyennes.

2. Le développement d'un suivi des travaux du CESE

Le CESE prévoit également d'instaurer un suivi plus approfondi de ses recommandations. Ce chantier, engagé depuis plusieurs années, en est encore à un stade d'avancement précoce. Il s'agirait de pouvoir évaluer l'impact des recommandations émises dans les avis et études du CESE de manière à valoriser et actualiser ses travaux.

Le rattachement des décisions publiques à des recommandations qui ont dans le passé été formulées par le CESE n'est pas aisé. Cette situation gêne la reconnaissance des travaux du CESE. La nouvelle mandature souhaite pallier cette lacune en assurant un suivi de trois ordres : il s'agit d'une part, de suivre les recommandations reprises par les textes ou les acteurs publics, d'autre part, d'actualiser les recommandations anciennement formulées lorsque l'actualité du moment le justifie, et enfin, d'analyser les raisons pour lesquelles certaines recommandations ne sont pas reprises par les pouvoirs publics.

Afin d'assurer ces travaux qui requiert un degré élevé d'expertise, le CESE a pris la décision de créer un poste de directeur de projet. À l'automne 2016, une mission a été instaurée en vue de soumettre au Bureau des propositions afin de préciser le cadre, les objectifs et les modalités de ce travail de suivi, d'évaluation et de promotion des travaux du CESE.

Ce travail a vocation à accroître la légitimité du CESE dans le paysage institutionnel, par un renforcement de son utilité effective.

Le Rapporteur spécial ne peut que se féliciter de ces initiatives. **Seule assemblée à assurer la représentation de l'ensemble des composantes de la société civile, le CESE n'a aucune raison de disparaître. En revanche, il doit travailler à acquérir la légitimité qui découle de son statut de troisième assemblée prévu par la Constitution.**

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement, (voir le compte rendu de la commission élargie du 8 novembre 2016 à 21 heures ⁽¹⁾), la commission examine les crédits de la mission Conseil et contrôle de l'État.

*Suivant l'avis favorable de M. Philippe Vigier, rapporteur spécial, la commission **adopte** à l'unanimité les crédits de la mission Conseil et contrôle de l'État.*

*

* *

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/commissions_elargies/

ANNEXE :
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Conseil d'État

– M. Jean-Marc Sauvé, vice-président, Mme Catherine Bergeal, secrétaire générale et M. Jean-Noël Bruschini, directeur de la prospective et des finances.

Cour des comptes

– M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, M. Xavier Lefort, secrétaire général adjoint, et M. Philippe Ducluzeau, directeur des affaires financières.

Conseil économique, social et environnemental

– M. Patrick Bernasconi, président du CESE, M. Vincent Le Roux, directeur de cabinet, M. Luc Machard, secrétaire général et Mme Catherine Lopez, conseillère au cabinet.

Cour nationale du droit d'asile

– Mme Michèle de Segonzac, présidente, et M. Philippe Caillol, secrétaire général.