



N° 2301

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2019.

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 2020** (n° 2272),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 10

CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. DANIEL LABARONNE

Député

SOMMAIRE

Pages

PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR SPÉCIAL ET CHIFFRES CLÉS	5
I. PROGRAMME 165 : DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES CONFORTÉES DANS LEURS MOYENS MAIS SOUMISES À LA PRESSION RENOUVELÉE DE LA HAUSSE DES CONTENTIEUX	11
A. UNE PRIORITÉ RENOUVELÉE POUR LA COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE, DE NOUVEAUX MOYENS POUR LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS	12
1. Une CNDA demeurant prioritaire dans l'affectation des emplois nouveaux accordés au programme 165	13
2. Des dynamiques contrastées en fonctionnement et en investissement en rapport avec le renouvellement des équipements des juridictions	16
a. Une évolution toujours assez maîtrisée des dépenses de fonctionnement (hors frais de justice)	16
b. Des crédits accrus en investissement liés à des dépenses immobilières et informatiques nouvelles pour les juridictions et la CNDA	16
c. Un nouvel alourdissement des frais de justice à raison de l'activité croissante des juridictions	18
B. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE BIENTÔT CONFRONTÉE AUX LIMITES DES EFFORTS DE PRODUCTIVITÉ DES JURIDICTIONS ?	20
1. Des objectifs dont la réalisation ne paraît pas acquise au vu de la hausse structurelle des litiges	20
2. Des réformes de procédure contentieuse à approfondir	23
II. PROGRAMME 126 CESE : UN BUDGET DE CONSOLIDATION POSANT DE PREMIERS JALONS EN VUE DE LA RÉFORME CONSTITUTIONNELLE	27
A. DES RESSOURCES NOUVELLES DANS UN CADRE DE GESTION ASSAINI	27
1. Des crédits et emplois à nouveau en progression	28
a. Une dotation portée à son plus haut niveau et des recettes propres dynamiques ...	28
b. Un plafond d'emplois rehaussé	33

2. Un nouveau régime administratif et financier désormais pleinement en vigueur ..	34
a. Un contrôle interne en voie d'affermissement	34
b. Une certification des comptes toujours en suspens	35
B. UNE PROGRAMMATION SUSCEPTIBLE DE CONSTITUER UN SOCLE EN VUE D'UNE PROFONDE TRANSFORMATION DU CESE	36
1. Une démarche de performance maintenue, conforme aux orientations stratégiques de la mandature 2015-2020	36
2. De premiers jalons pour la transformation du CESE en Conseil de la participation citoyenne à approfondir	38
III. PROGRAMME 164 : UN SOCLE POUR DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES TENUES DE COMPOSER AVEC L'ACCROISSEMENT DE LEURS MISSIONS	41
A. UN EXERCICE À NOUVEAU MARQUÉ PAR LA STABILISATION DES FINANCEMENTS ET UNE LÉGÈRE PROGRESSION DES EFFECTIFS...	41
1. Des dépenses de personnel et un plafond d'emploi en légère hausse.....	42
2. Une évolution contrastée mais au total contenue des dépenses en investissement et fonctionnement	44
a. Une demande en crédits de fonctionnement relativement stable du fait d'une atténuation des dépenses en matière immobilière	45
b. De nouveaux engagements informatiques sur les crédits d'investissement.....	45
B. UNE DÉMARCHÉ DE PERFORMANCE MAINTENUE MALGRÉ L'ALOURDISSEMENT DES MISSIONS	46
1. Le poids constant des missions juridictionnelles et des missions d'examen des finances publiques	47
2. Des missions nouvelles en matière de certification et de contrôle qui poursuivent leur développement	50
IV. PROGRAMME 340 HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES : UN PROGRAMME RÉSIDUEL, SANS RÉELLE JUSTIFICATION BUDGÉTAIRE	51
EXAMEN EN COMMISSION	53
Liste des personnes auditionnées par le rapporteur spécial	55

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

Au 10 octobre 2018, 100 % des réponses étaient parvenues à la commission des finances.

PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR SPÉCIAL ET CHIFFRES CLÉS

● S’agissant du programme 165, le projet de loi de finances renouvelle la **priorité accordée au renforcement de la capacité de jugement de la Cour nationale du droit d’asile (CNDA) en lui attribuant 59 des 99 emplois créés**. Les juridictions administratives se voient affecter 29 postes supplémentaires.

● **Le programme 126 Conseil économique, social et environnemental** bénéficie de ressources nouvelles pour l’organisation en 2020 d’une nouvelle convention citoyenne. Ainsi, le projet de loi de finances constitue un budget de consolidation **dans la perspective d’une révision constitutionnelle**.

● Le programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières* voit son plafond d’emplois relevé (à 1 802 ETPT). Le montant des CP demandés (220,36 millions d’euros) se révèle stable ; l’évolution des AE reflète la dynamique contrastée des dépenses immobilières et des dépenses informatiques.

Dans l’ensemble, **la programmation des crédits et emplois de la mission tient compte des contraintes spécifiques de chacun des programmes**. Néanmoins, le rapporteur recommande pour leur bonne exécution :

– d’examiner les aménagements possibles des procédures de jugement des contentieux relatifs au droit des étrangers, sur la base des conclusions du groupe de travail créé au Conseil d’État ;

– d’évaluer l’impact des réformes apportées aux procédures contentieuses en matière d’urbanisme, de droit des étrangers et en matière de droits sociaux devant les juridictions administratives ;

– de préserver les ressources allouées aux juridictions financières en préservant les crédits de fonctionnement et d’investissement nécessaires à l’exercice de ses missions et à la conduite de ses grands projets informatiques ;

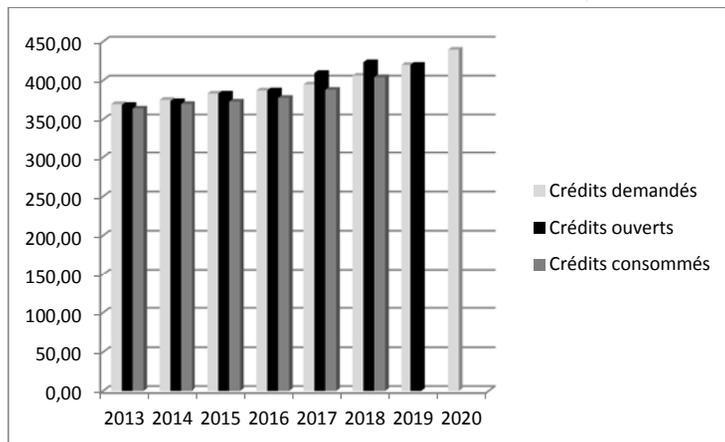
– de veiller à la cohérence de l’évolution respective des crédits budgétaires alloués au CESE et du produit potentiel des actions de valorisation et de mécénat du Palais d’Iéna, au regard des besoins de la politique immobilière ;

– d’établir dans les meilleurs délais les modalités de certification de l’ensemble des comptes du CESE ;

– d’évaluer les ressources nécessaires à l’exercice des missions que le pouvoir constituant pourrait confier au « Conseil de la participation citoyenne » ;

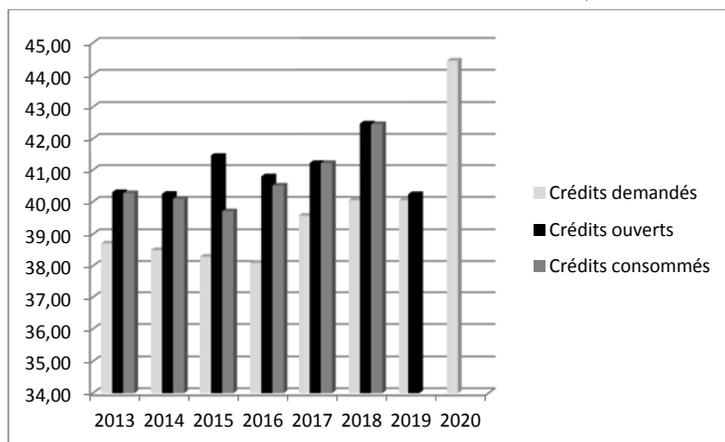
– de renouveler les indicateurs destinés à évaluer la performance du Conseil de la participation citoyenne, notamment en considération du développement des conventions citoyennes.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 165
CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES DEPUIS 2013
(en millions d'euros)



Source : rapports annuels de performance 2013 à 2018 ; projet annuel de performances pour 2020.

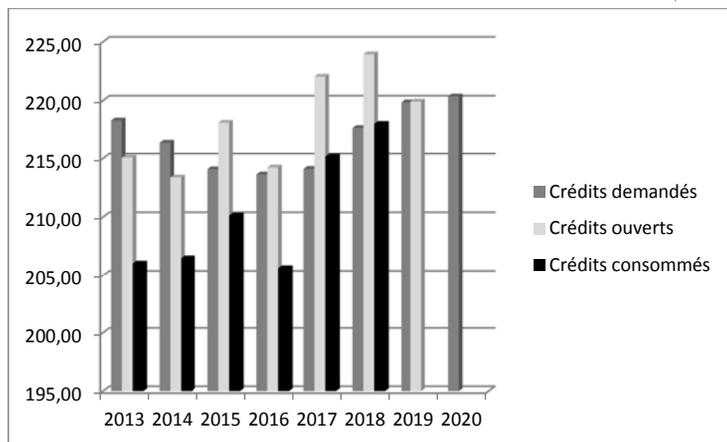
ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 126
CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL DEPUIS 2013
(en millions d'euros)



Source : rapports annuels de performance 2013 à 2018 ; projet annuel de performances pour 2020.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 164 COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES DEPUIS 2013

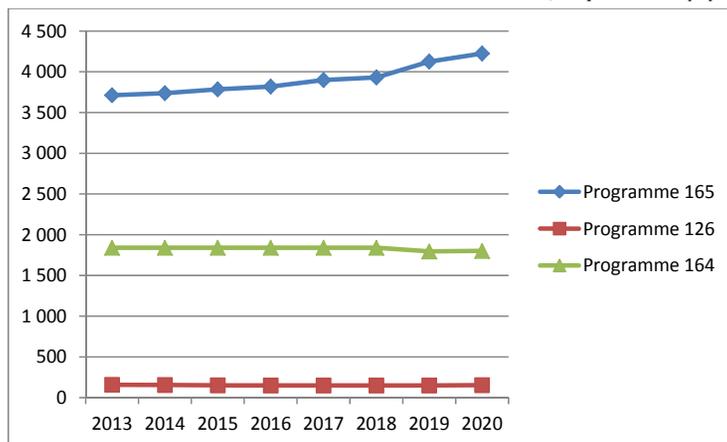
(en millions d'euros)



Source : rapports annuels de performance 2013 à 2018 ; projet annuel de performances pour 2020.

ÉVOLUTION DES PLAFONDS D'EMPLOI DE LA MISSION CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT DEPUIS 2013

(en équivalents temps plein travaillés)



Source : rapports annuels de performances 2013 à 2018 ; projet annuel de performance pour 2020.

INTRODUCTION

La mission *Conseil et contrôle de l'État* regroupe quatre programmes :

– le programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives*, cadre de gestion des crédits et des emplois alloués au Conseil d'État, aux 8 cours administratives d'appel, aux 42 tribunaux administratifs, ainsi qu'à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) ;

– le programme 126 *Conseil économique, social et environnemental*, qui vise à procurer au dit Conseil les ressources nécessaires à l'exercice des compétences que lui reconnaissent les articles 69 à 71 de la Constitution ;

– le programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières* relatif aux ressources humaines et financières consacrées au fonctionnement et à l'activité de la Cour des comptes, des chambres régionales et territoriales des comptes, ainsi qu'aux institutions associées à la Cour des comptes : la Cour de discipline budgétaire et financière, le Conseil des prélèvements obligatoires et la Commission permanente de contrôle des sociétés de perception et de répartition des droits ;

– le programme 340 *Haut conseil des finances publiques*, qui porte les moyens de fonctionnement d'un nouvel organisme qui, depuis son installation le 21 mars 2013, doit apprécier le réalisme des prévisions macroéconomiques du Gouvernement, notamment par rapport aux engagements européens de la France.

Le projet de loi de finances initiale pour 2020 (PLF 2020) propose de doter l'ensemble de ces trois programmes de près de **776,38 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 704,95 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**. Par rapport aux inscriptions de la dernière loi de finances initiale, **le montant des CP demandés progresse de 3,55 %**, soit à un rythme soutenu à l'échelle du budget général de l'État et supérieur à celui constaté entre les exercices 2018 et 2019. La croissance des AE apparaît en revanche en nette décélération (+ 2,63 % contre 11,23 % en 2019).

En tenant compte des fonds de concours et attributions de produits (soit près de 2,83 millions d'euros), le PLF pour 2019 porte les AE à près de 779,21 millions d'euros et celui des CP à près de 707,78 millions d'euros. Ainsi que le montrent les tableaux ci-après, le projet de loi de finances pour 2020 met à la disposition des programmes des ressources d'un niveau inégalé, tant d'un point de vue financier que de celui des effectifs.

En effet, **le budget pour 2020 poursuit le relèvement du plafond d'emplois demandés en le fixant à 6 183 équivalents temps plein travaillés – ETPT –** (contre 6 074 équivalents temps plein dans le projet de loi de finances initiale pour 2019). En revanche, la hausse proposée des effectifs bénéficie à l'ensemble des programmes, à l'exclusion du programme 340.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION
CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT DEPUIS 2013**

(en millions d'euros)

		LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	LFI 2017	LFI 2018	LFI 2019	PLF 2020	▲ PLF 2019/ LFI 2018
TOTAL	AE	656,22	697,82	642,15	659,24	675,27	680,02	756,48	776,38	+ 2,63 %
	CP	628,38	634,01	639,34	642,73	652,59	663,13	680,79	704,95	+ 3,55 %

Sources : rapports annuels de performances de 2014 à 2018 ; projet annuel de performances pour 2020.

**ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA MISSION
CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT DEPUIS 2013**

(en équivalents temps plein travaillés)

		LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	LFI 2017	LFI 2018	LFI 2019	PLF 2020	PLF 2020/ LFI 2019
Programme 165 Conseil d'État et autres juridictions administratives	Prévision	3 713	3 738	3 784	3 819	3 899	3 953	4 125	4 224	+ 99
	Exécution	3 652	3 714	3 708	3 743	3 813	3 933	ND	SO	SO
Programme 126 Conseil économiques social et environnemental	Prévision	159	156	153	150	150	150	150	154	+ 4
	Exécution	136	141	138	143	143	146	ND	SO	SO
Programme 164 Cour des comptes Et autres juridictions financières	Prévision	1 840	1 840	1 840	1 840	1 840	1 840	1 796	1 802	+ 6
	Exécution	1 746	1 749	1 756	1 727	1 763	1 772	ND	SO	SO
Programme 340 Haut Conseil des Finances publiques	Prévision		3	3	3	3	3	3	3	+ 0
	Exécution	2	2	2	2	2	2	ND	SO	SO
TOTAL	Prévision	5 712	5 737	5 780	5 812	5 892	5 946	6 074	6 183	+ 109
	Exécution	5 536	5 606	5 604	5 615	5 721	5 853	SO	SO	SO

Sources : rapports annuels de performances de 2014 à 2018 ; projet annuel de performances pour 2020.

Ce faisant, le projet de loi de finances pour 2020 s'inscrit dans une continuité en ce qu'il dégage à nouveau des crédits et emplois significatifs au regard des contraintes qui pèsent sur les finances de l'État.

À bien des égards salutaire, ce renforcement ne saurait dispenser les pouvoirs publics d'un examen précis des charges qui pèsent – parfois de manière croissante – sur l'exécution de chacun des programmes.

Du point de vue du rapporteur spécial, **cette démarche implique tout autant de conforter les moyens budgétaires que d'évaluer les procédures et de tirer pleinement parti des gains d'efficacités rendus possibles par l'usage des nouvelles technologies et la dématérialisation.**

I. PROGRAMME 165 : DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES CONFORTÉES DANS LEURS MOYENS MAIS SOUMISES À LA PRESSION RENOUVELÉE DE LA HAUSSE DES CONTENTIEUX

Le programme 165 porte les moyens affectés aux juridictions administratives afin de leur permettre de remplir trois grandes missions : en premier lieu, le jugement des différends opposant l'administration et les administrés ; en second lieu, le conseil au Gouvernement dans l'élaboration des projets de loi et d'ordonnance, ainsi que des principaux décrets ; en dernier lieu, la réalisation d'études et d'expertises juridiques pour le compte des administrations. Depuis la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, le Conseil d'État peut en outre être amené à donner des avis sur les propositions de loi transmises par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Le projet de loi de finances pour 2020 propose de porter les autorisations d'engagement (AE) à près de 507,09 millions d'euros et les crédits de paiement (CP) à 439,67 millions d'euros. En comparaison des crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2019, ces montants marquent une progression des crédits demandés de respectivement 4,86 % pour les AE et de 4,63 % pour les CP. Il s'agit là d'un rythme de progression en très nette décélération en ce qui concerne les autorisations d'engagement (+ 15 % entre les lois de finances initiales pour 2018 et 2019) mais plus soutenue s'agissant des crédits de paiement (+ 3,40 %).

Ainsi que le montre le tableau ci-après, le Conseil d'État et les juridictions administratives devraient disposer en 2020 d'un niveau de ressources jamais atteint depuis 2013. De fait, le projet de loi finances pour 2020 renouvelle voire accentue l'effort consenti par les pouvoirs publics en faveur des juridictions administratives depuis plusieurs années et, singulièrement, depuis le début du présent quinquennat.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 165 CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES DEPUIS 2013

(en millions d'euros)

Programme		LFI 2013 (exéc)	LFI 2014 (exéc)	LFI 2015 (exéc)	LFI 2016 (exéc)	LFI 2017 (exéc)	LFI 2018 (exéc)	LFI 2019	PLF 2020	▲PLF 2020/ LFI 2019
Programme 165 Conseil d'État et autres juridictions administratives	AE	397,17 (384,80)	396,25 (366,96)	387,68 (360,40)	399,61 (368,53)	412,02 (400,30)	420,56 (406,10)	483,59	507,09	+ 4,86 %
	CP	369,97 (363,81)	375,45 (369,77)	383,56 (372,87)	387,53 (377,63)	395,18 (388,05)	406,43 (404,23)	420,20	439,67	+ 4,63 %

Source : rapports annuels de performances pour 2014 à 2018 ; projet annuel de performances pour 2020.

Toutefois, la hausse continue des crédits ne saurait occulter les tensions nouvelles dont les travaux du rapporteur rendaient déjà compte en 2019⁽¹⁾ et que confirme le récent examen du projet de loi de règlement pour 2018⁽²⁾. Dans une certaine mesure, par son équilibre même, le projet de loi de finances pour 2020 met en lumière la récurrence des besoins et des contraintes que constituent, pour le programme 165 : en premier lieu, la répartition des ressources nouvelles entre la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) et les autres juridictions administratives ; en second lieu, le maintien d'une démarche de performance confrontée aux limites des efforts de productivité des juridictions.

A. UNE PRIORITÉ RENOUVELÉE POUR LA COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE, DE NOUVEAUX MOYENS POUR LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

Par rapport à l'exercice 2019, la programmation 2020 se distingue en effet par un certain rééquilibrage dans l'allocation des ressources supplémentaires allouées au programme 165.

Ainsi que l'illustre le tableau ci-après, la poursuite du plan de redressement de la Cour nationale du droit d'asile demeure à l'évidence prioritaire, en considérations de deux objectifs toujours incontournables : **en premier lieu, donner à la CNDA les moyens de répondre aux exigences de la loi dite « Asile immigration »⁽³⁾ ; en deuxième lieu, poursuivre le mouvement de réduction des délais de jugement interrompu par le mouvement de grève des personnels et des avocats survenus au premier trimestre 2018.** Ce faisant, le projet de loi de finances pour 2020 répond à une nécessité objective autant qu'il concourt à une action majeure des pouvoirs publics.

Le nouvel effort consenti en faveur de la CNDA se révèle toutefois plus mesuré. En effet, la programmation pour 2020 comporte un renforcement des autres juridictions administratives dont rendent compte l'évolution des emplois et la ventilation des crédits de personnel.

(1) *Rapport n° 1302 annexe 10 - Rapport de M. Daniel Labaronne sur le projet de loi de finances pour 2019 (n° 1255), pp.11 à 21.*

(2) *Rapport n° 1990 annexe 10 - Rapport de M. Daniel Labaronne sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes, après engagement de la procédure accélérée, de l'année 2018 (n 1947), pp. 12 à 13.*

(3) *Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.*

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES ACTIONS DU PROGRAMME 165
CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES PAR ACTION**

(en millions d'euros)

		LFI 2017	LFI 2018	LFI 2019	PLF 2020	PLF 2018/ LFI 2017
01-Fonction juridictionnelle : Conseil d'État	AE	27,52	27,90	28,60	28,96	+ 1,24 %
	CP	27,52	27,90	28,60	28,96	
02-Fonction juridictionnelle : cours administratives d'appel	AE	50,89	51,60	55,13	55,47	+ 0,60 %
	CP	50,89	51,60	55,13	55,47	
03-Fonction juridictionnelle : tribunaux administratifs	AE	159,54	162,22	164,33	166,12	+ 1,09 %
	CP	159,54	162,22	164,33	166,12	
04- Fonction consultative	AE	11,40	11,56	16,14	16,24	+ 0,60 %
	CP	11,40	11,56	16,14	16,24	
05- Fonction études, expertises et services rendus aux administrations de l'État et des collectivités	AE	16,43	16,66	8,25	8,30	+ 0,60 %
	CP	16,43	16,66	8,25	8,30	
06- Soutien	AE	120,12	122,15	174,37	187,07	+ 7,29 %
	CP	103,28	108,03	110,97	119,66	+ 7,83 %
07- Cour nationale du droit d'asile	AE	25,92	28,27	36,78	44,93	+ 22,18 %
	CP	25,92	28,27	36,78	44,93	
TOTAL	AE	411,82	420,37	419,37	507,09	+ 4,86 %
	CP	394,98	406,24	405,24	439,68	+ 4,63 %

Source : rapports annuels de performance 2017 et 2018 ; projet annuel de performances pour 2019.

1. Une CNDA demeurant prioritaire dans l'affectation des emplois nouveaux accordés au programme 165

Le projet de loi de finances pour 2020 propose de fixer des **crédits pour dépenses de personnel à 361,42 millions d'euros, dont 96,2 millions d'euros** de dotation au titre du CAS Pensions. **La progression des crédits demandés sur le titre II (+ 3,15 %) apparaît atténuée** par rapport à la croissance programmée dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2019 (+ 3,79 %), laquelle marquait une très nette accélération.

Au terme de ce dernier exercice, le montant AE et CP consommés s'élevait à près de 333,83 millions. Il représentait 98,87 % du total des crédits ouverts en loi de finances initiale. En cela, l'augmentation des crédits demandés sur le titre II peut se justifier par l'existence d'une certaine tension dans la consommation des crédits. Suivant l'analyse développée par le secrétaire général du Conseil d'État devant le rapporteur, l'exécution 2019 a d'ailleurs conduit au non-renouvellement des contrats d'un certain nombre de vacataires, ce qui constitue un fait relativement nouveau.

• Comme en 2019, et de manière toujours marginale, **l'évolution des crédits de titre 2 participe du financement de mesures catégorielles :**

– en premier lieu, **la revalorisation de la prime indemnitaire des magistrats administratifs ;**

– en second lieu, la revalorisation de l'indemnité de fonction, de sujétion et d'expertise des agents ;

– en dernier lieu, la poursuite de l'application du protocole sur les « Parcours professionnels, les carrières et les rémunérations » (PPCR) et le maintien de la prime exceptionnelle de productivité accordée aux agents de la CNDA ⁽¹⁾.

• Plus fondamentalement, les crédits supplémentaires demandés en titre II visent à financer **un nouveau relèvement substantiel du plafond d'emplois du programme 165**. Le projet de loi de finances pour 2019 propose en effet de porter l'autorisation de recruter de **4 125 à 4 224 équivalents temps plein travaillés (ETPT)**, en conséquence d'un **schéma d'emploi portant création de 93 postes** (soit + 77 ETPT).

Il s'agit là d'une progression inférieure à celle prévue dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2019 (en l'occurrence, 132 emplois). Le projet de loi de finances pour 2020 n'en contribue pas moins à doter le programme 165 d'effectifs inédits, en rapport avec les besoins des juridictions administratifs. La progression se révèle du reste assez proportionnée au regard de la légère sous-consommation du plafond d'emploi constatée en 2018 (2) et attendue pour 2019 (– 30,3 ETPT).

Comme en 2019, **la majorité des nouveaux postes (59 sur 93) devrait être affectée à la CNDA**. Ce faisant, le projet de loi de finances pour 2020 maintient la solidarité consentie par les juridictions administratives à l'égard de la Cour en vue d'un renforcement de sa capacité de jugement ⁽³⁾. La CNDA disposera d'un effectif inédit de 719 équivalents temps pleins (dont un membre du Conseil d'État à la présidence de la Cour, 30 magistrats administratifs et 688 agents – parmi lesquels 377 rapporteurs).

Le rehaussement du plafond d'emplois demandés devrait donner lieu à la création de 32 postes de rapporteurs. D'après le projet annuel de performance pour 2020, **il devrait également permettre de compléter les effectifs de certaines formations de jugement et de créer une chambre supplémentaire**. Rappelons que ces recrutements font suite à la création en 2019

(1) *Cette prime est distincte de la mesure de revalorisation salariale accordée aux rapporteurs de la Cour, dans le cadre de la mise en œuvre du Protocole d'accord du 12 mars 2018 conclu au terme du mouvement social ayant affecté la CNDA.*

(2) *Rapport n° 1990 annexe 10 - Rapport de M. Daniel Labarome sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes, après engagement de la procédure accélérée, de l'année 2018 (n° 1947), p. 11.*

(3) *Le Conseil d'État a mobilisé la plupart de ses créations pour renforcer la capacité de jugement de la Cour qui a ainsi bénéficié de 23 créations d'emplois en 2015, 24 en 2016, 40 en 2017, 100 en 2018 et 122 en 2019, soit plus de 95 % des créations d'emplois du programme ces cinq dernières années.*

de deux nouvelles chambres de jugement ⁽¹⁾. La programmation répond ainsi à la probable augmentation des affaires à traiter du fait de la hausse des décisions rendues par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA).

En soi, la priorité à nouveau accordée à la CNDA peut être tenue pour tout à fait pertinente au regard des incertitudes entourant l'évolution des flux migratoires en 2020. Du reste, les premières données disponibles sur l'exécution de la loi de finances pour 2019 tendent à démontrer la capacité de la Cour à procéder aux recrutements prévus, même si l'exercice en cours pourrait se solder par une légère sous-consommation du plafond d'emplois à raison de l'importance des emplois créés (+ 122 ETP).

● Au-delà de la priorité accordée à la CNDA, la programmation pour 2020 se caractérise par **un effort redoublé au bénéfice des effectifs des juridictions administratives.** En l'occurrence, le projet de loi de finances prévoit d'affecter :

– **29 emplois nouveaux aux cours administratives d'appel et aux tribunaux administratifs** (d'après les réponses au questionnaire budgétaire, la création de 21 de ces emplois sera compensée par la suppression de vacataires en gestion).

– **3 postes de magistrats destinés au renforcement de la Commission du contentieux et du stationnement payant (CCSP) ;**

– 2 postes au Conseil d'État.

Ce faisant, la programmation marque une nette relance de la création de postes au profit des juridictions de droit commun, après les progressions relativement limitées décidées dans le cadre des lois de finances pour 2018 (+ 3 ETP) et 2019 (+ 10 ETP aux tribunaux administratifs).

Comme en 2019, les juridictions administratives ne devraient pas procéder au recrutement de nouveaux assistants de justice. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, les effectifs employés représentaient 103,45 équivalents temps plein travaillés (ETPT), dont : 79,22 ETPT dans les tribunaux administratifs ; 24,23 ETPT affectés aux cours administratives d'appel CAA ; 12 ETPT travaillant en majorité à la section du contentieux du Conseil d'État.

En conséquence, **les rémunérations d'activités progressent encore de 3,15 %,** soit un rythme presque aussi soutenu que la croissance prévue en loi de finances initiale pour 2019 (+ 3,39 %).

(1) Au terme de l'exercice 2019, la CNDA disposera de 23 chambres.

2. Des dynamiques contrastées en fonctionnement et en investissement en rapport avec le renouvellement des équipements des juridictions

En fonctionnement (titre 3), le montant des crédits demandés atteint près de 133,37 millions d'euros en autorisation d'engagement et un peu plus de 63,84 millions d'euros en crédits de paiement. En investissement, le projet de loi de finances pour 2020 propose de fixer les crédits à 12,3 millions d'euros en AE et 14,41 millions d'euros en CP.

Par rapport aux ressources mises à disposition du programme 165 dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2019, ces chiffres caractérisent une modération des dépenses de fonctionnement (en dehors des frais de justice), ainsi qu'une relance des opérations immobilières et informatiques.

a. Une évolution toujours assez maîtrisée des dépenses de fonctionnement (hors frais de justice)

De fait, la progression spectaculaire des AE demandés en 2020 (+ 104,42 %) s'explique par le nécessaire engagement, au plan budgétaire, des crédits finançant le renouvellement des baux des juridictions administratives, à hauteur de la totalité des loyers à verser pendant leur exécution. Le montant du poste « coûts d'occupation » inclut ainsi le renouvellement de l'immeuble Richelieu à Paris.

Sur le plan des crédits de paiement, la programmation 2020 pour l'ensemble des juridictions administratives présente une parfaite stabilité en ce qui concerne l'action sociale, la formation, les consommations énergétiques. Seuls les frais de déplacement et les services aux bâtiments enregistrent une progression significative.

Ce faisant, le projet de loi de finances pour 2020 semble pouvoir tirer une nouvelle fois parti de la politique des responsables du programme tendant à une recherche systématique d'économies, notamment obtenues par la renégociation des baux, la professionnalisation de l'achat public et la dématérialisation des procédures.

b. Des crédits accrus en investissement liés à des dépenses immobilières et informatiques nouvelles pour les juridictions et la CNDA

En effet, le recul des AE demandées (- 80,34%) traduit au plan budgétaire l'importance des engagements réalisés sur le titre 5 (+ 613,80 %) en 2019, en vue de la réalisation d'opérations immobilières structurantes.

Ce dernier poste de dépenses constitue le premier déterminant d'une nouvelle progression significative des CP (+ 63,52 %) par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2019.

En dehors des opérations de maintenance, de mise en accessibilité, ainsi que des chantiers plus lourds sur le point de s'achever, contribuent à cette dynamique des dépenses immobilières programmées en 2020 (soit 10,96 millions d'euros en CP) :

– **la poursuite du relogement du tribunal administratif de Marseille sur le site de Mazeod** : l'ensemble des engagements ayant été réalisés, l'exercice 2020 devrait donner lieu à une consommation de CP suivant le déroulement des opérations (le coût global de l'opération étant estimé à 15,75 millions d'euros) ;

– **l'entrée dans une phase opérationnelle du relogement de la CNDA et du tribunal administratif de Montreuil** ⁽¹⁾, avec une consommation de crédits de paiement susceptible d'atteindre deux millions d'euros si le calendrier est respecté ;

– les travaux portant sur le tribunal administratif de Paris ;

– la poursuite du schéma directeur immobilier du Palais Royal ;

– **le lancement des opérations préalables à la création d'une neuvième cour administrative d'appel établie en région Occitanie** : d'après les réponses au questionnaire budgétaire, le coût de cette opération est estimé à 19,3 millions d'euros ; le Gouvernement devrait annoncer d'ici au premier trimestre 2020 la ville retenue parmi les propositions formulées par le Conseil d'État.

On notera par ailleurs que le relogement de la cour administrative d'appel de Versailles dans un ensemble immobilier plus vaste avec d'autres services ministériels demeure à ce jour suspendu aux arbitrages du ministère de l'éducation nationale.

La forte augmentation des crédits demandés au titre des dépenses informatiques (3,5 millions d'euros en AE et 2,85 millions d'euros en CP) constitue le second facteur déterminant de la programmation en investissement.

(1) *Rapport n° 1302 annexe 10 - Rapport de M. Daniel Labaronne sur le projet de loi de finances pour 2019 (n° 1255), p.14. Les renforts successifs nécessitent également de trouver les surfaces supplémentaires nécessaires à l'installation de nouveaux agents et à la création ou l'utilisation de nouvelles salles d'audience. La Cour, compte tenu de l'accroissement de son activité, a dû aménager cinq salles d'audience dans le palais de justice de l'île de la Cité. Elle dispose désormais de 28 salles d'audience, contre 17 à l'été 2018. Grâce à de nouveaux baux signés avec le ministère de l'agriculture, la Cour a pu installer plus de 200 agents dans des locaux situés à proximité de la Cour.*

L'enveloppe prévue pour 2020 doit notamment permettre de financer :

– le renouvellement des licences informatiques, ainsi que l'actualisation des outils applicatifs métier et le renforcement des infrastructures techniques ;

– le renforcement des ressources informatiques de la CNDA, avec notamment la refonte de CNDém@t⁽¹⁾ et le raccordement des services de la Cour à *Télérecours*.

c. Un nouvel alourdissement des frais de justice à raison de l'activité croissante des juridictions

La programmation pour 2020 anticipe une nouvelle croissance très significative des frais de justice. D'après les documents budgétaires, ce poste de dépenses en fonctionnement atteindrait **15,3 millions d'euros (en AE et CP), en progression de 20 % par rapport aux prévisions 2019** (contre une progression de 25,74 % entre 2018 et 2019).

Quoiqu'atténuée, la dynamique attendue des frais de justice obéit aux mêmes facteurs que ceux déjà évoqués dans les travaux du rapporteur spécial dans le cadre de l'examen du budget 2019 : elle résulte **pour l'essentiel de la hausse prévisible du contentieux porté devant la CNDA**, ainsi que de la nécessité de lui permettre de rendre ses jugements dans des délais plus restreints.

Par rapport à 2019, la dotation prévue pour la Cour accroît même sa part au sein de l'enveloppe allouée aux juridictions administratives : avec 9,11 millions d'euros sur une ligne globale de 15,34 millions d'euros, elle représente près de 59,40 % des crédits et bondit de 31,65 %.

La programmation pour 2020 prévoit également une croissance significative des frais de justice imputables dont devront s'acquitter les tribunaux administratifs (+ 6,82 %), les cours administratives d'appel (+ 7,35 %) et le Conseil d'État (+ 6,25 %). L'augmentation des crédits demandés doit couvrir les dépenses inhérentes au renchérissement des tarifs postaux mais surtout à la hausse de l'activité contentieuse des autres juridictions et des frais d'interprétariat.

L'ÉVOLUTION DE LA DOTATION DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES POUR FRAIS DE JUSTICE ENTRE 2010 ET 2020

(en millions d'euros)

	LFI 2010	LFI 2011	LFI 2012	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	LFI 2017	LFI 2018	LFI 2019	PLF 2020
Dotation pour paiement de frais de justice	11	10	11	12,9	14,25	12,30	11,85	9,70	10,14	12,75	15,3
Évolution N/N-1 (en %)	0 %	-9 %	+ 10 %	+ 17,2 %	10,5 %	-13,6 %	-3,6 %	- 18,1 %	+ 4,6 %	+ 25,74 %	+ 20 %

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

(1) CNDém@t désigne une plateforme internet sécurisée de communication entre la juridiction et les avocats intervenant auprès d'elle qui permet, notamment, permet la communication des décisions de la CNDA, ainsi que les décisions de désignation au titre de l'aide juridictionnelle.

Ainsi que le décrit le tableau ci-après, la structure des frais de justice évolue, avec une baisse des frais postaux dont le poids équivaut désormais à celui des frais d'interprétariat. En soi, **ce nouvel équilibre dans les dépenses relatives aux frais de justice met en lumière l'impact non négligeable du développement des téléprocédures par le biais de *Télérecours* et de *Télérecours citoyens*.**

ÉVOLUTION DE LA NATURE DES FRAIS DE JUSTICE ENTRE 2017 ET 2019

(en euros)

Nature de la dépense	Montants 2017	Montants 2018	Montants 2019	Part des dépenses 2017	Part des dépenses 2018	Part des dépenses 2019
Frais postaux	5 594 807	5 301 754	5 587 862	57 %	52 %	44 %
Frais de papier et autres frais	316 193	860 890	1 512 427	3 %	8 %	12 %
Frais de traduction	3 689 000	3 983 100	5 652 672	40 %	40 %	44 %
TOTAL	9 700 000	10 145 744	12 752 961	100 %	100 %	100 %

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Au-delà de leur contribution à l'allègement des tâches de traitement du contentieux et de l'amélioration des rapports avec les justiciables, l'usage de ces deux dispositifs présente l'intérêt de réduire les frais d'acheminement.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, le montant des économies cumulées dégagées sur ce poste grâce au déploiement de *Télérecours* peut être estimé à 3,9 millions d'euros en 2018.

Ouvert aux justiciables depuis novembre 2018, l'application « *Télérecours citoyens* » accessible à tous depuis fin 2018 devrait quant à elle permettre une économie de 0,35 million d'euros sur les frais d'affranchissement. Cette estimation se fonde sur le volume des affaires pour lesquelles les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs ne peuvent être saisis par le biais de *Télérecours* ⁽¹⁾.

Toutefois, il convient sans doute de ne pas surestimer l'impact de la dématérialisation dès lors qu'en dépit d'une modernisation des conditions d'exercice de leurs missions, les juridictions administratives se trouvent confrontées à la pression constante de leur activité.

(1) Soit 12 % des entrées des cours administratives d'appel et 38 % de celles des tribunaux administratifs.

B. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE BIENTÔT CONFRONTÉE AUX LIMITES DES EFFORTS DE PRODUCTIVITÉ DES JURIDICTIONS ?

Au terme de ses travaux sur le projet de loi de règlement des comptes de l'exercice 2018⁽¹⁾, le rapporteur spécial s'était interrogé sur le risque d'un alourdissement du contentieux susceptible d'interrompre les progrès continus enregistrés dans l'administration de la justice administrative. Cette question demeure posée au vu des éléments recueillis tout au long de ses auditions sur le projet de loi de finances pour 2020.

De fait, la stabilité des objectifs poursuivis par le programme 165 se révèle conditionnée par le maintien d'un effort de productivité qui atteint ses limites. Ce constat ne rend que plus nécessaire la poursuite des réformes procédurales visant à alléger le traitement des procédures contentieuses.

1. Des objectifs dont la réalisation ne paraît pas acquise au vu de la hausse structurelle des litiges

L'évaluation de la performance de la justice administrative repose sur la mesure des résultats obtenus à la poursuite de quatre principaux objectifs : réduire les délais de jugement (objectif n° 1) ; maintenir la qualité des décisions juridictionnelles (objectif n° 2) ; améliorer l'efficacité des juridictions (objectif n° 3) ; assurer l'efficacité du travail consultatif (objectif n° 4).

Par rapport au projet de loi de finances pour 2019, **la singularité de la maquette de performance pour 2020 réside dans la parfaite stabilité de l'ensemble des cibles assignées au programme 165.**

Il en va ainsi en matière de délai moyen de jugement des affaires. L'indicateur 1.1 affiche des durées inchangées par rapport à la prévision initiale pour 2019 en ce qui concerne le Conseil d'État (9 mois), les cours administratives d'appels (11 mois), les tribunaux administratifs (11 mois). Pour ce qui concerne la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), la programmation pour 2020 réitère l'objectif d'un traitement des procédures ordinaires en 5 mois et des procédures accélérées en cinq semaines, alors que la prévision actualisée table, pour l'exercice en cours, sur des délais de respectivement 7 mois et 10 semaines.

La reconduite des objectifs de performance prévaut également s'agissant de la proportion d'affaires en stock enregistrées depuis plus de deux ans – à l'exclusion du Conseil d'État dont la cible diminue à 2,3 % – et du nombre d'affaires réglées par un magistrat – la cible assignée aux rapporteurs de la CNDA diminue.

(1) Rapport n° 1990 annexe 10 - Rapport de M. Daniel Labaronne sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes, après engagement de la procédure accélérée, de l'année 2018 (n° 1947), pp. 12-13.

En soi, les prévisions de la programmation pour 2020 paraissent assez pragmatiques et raisonnables. S’agissant des délais de jugement, les cibles assignées tiennent ainsi compte de plusieurs considérations légitimes : en premier lieu, la part importante des pourvois en cassation dans l’ensemble des affaires enregistrées (65 %), ainsi que la complexité croissante de certaines d’entre elles ; en second lieu, la nécessité d’un délai normal d’instruction contradictoire des dossiers ; en dernier lieu, l’évolution du nombre d’affaires portées devant chacune des juridictions.

Cela étant, **l’évolution respective des affaires enregistrées et des litiges traités dont rend compte le tableau ci-après met en lumière le risque d’une réduction de capacité de traitement des dossiers portés devant la juridiction administrative.**

**ÉVOLUTION DU NOMBRE DES AFFAIRES ENREGISTRÉES ET JUGÉES OU TRAITÉES
DEVANT LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES DEPUIS 2014**

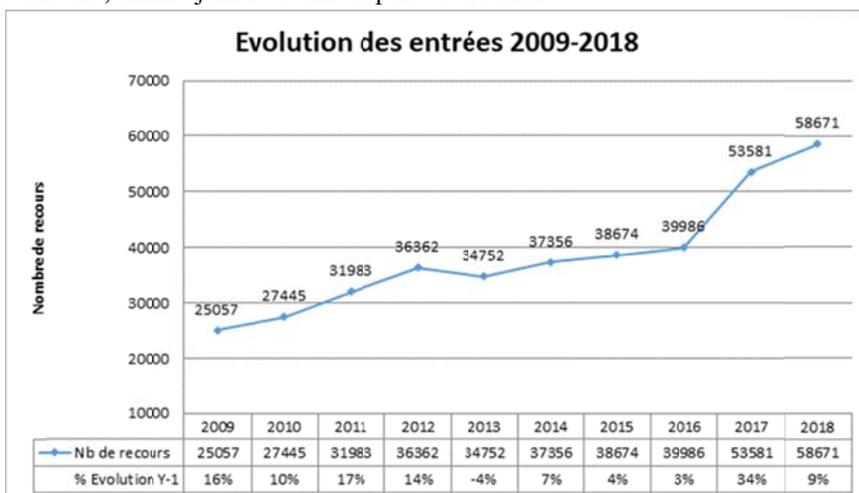
		2014	2015	2016	2017	2018
Conseil d’État	Affaires enregistrées	12 082	8 727	9 620	9 864	9 563
	Affaires jugées ou traitées	12 253	9 553	9 607	10 139	9 583
Cours administratives d’appel	Affaires enregistrées	29 857	30 597	31 308	31 283	33 773
	Affaires jugées ou traitées	30 605	30 540	29 930	31 283	32 584
Tribunaux administratifs	Affaires enregistrées	195 625	192 000	193 532	197 243	213 029
	Affaires jugées ou traitées	188 295	188 783	191 697	201 460	209 618
Cour nationale du droit d’asile	Affaires enregistrées	37 356	38 674	39 986	53 581	58 671
	Affaires jugées ou traitées	39 162	35 979	42 968	47 814	47 314

Source : d’après les chiffres des rapports publics du Conseil d’État 2015 à 2019.

D’après les documents budgétaires, **alors que le nombre des entrées a crû de 8 % sur l’ensemble de l’année 2018, les données relatives aux premiers mois de l’exercice 2019 tendent à montrer un nouvel accroissement du volume des contentieux.** Celui-ci augmenterait de 11 % dans les tribunaux administratifs et de 2,5 % devant les cours d’appel.

Les réponses au questionnaire budgétaires mettent en lumière une situation relativement identique au Conseil d'État. Au 31 juillet 2019, le nombre des dossiers enregistrés par la section du contentieux connaît en données brutes d'une augmentation de près de 11 % par rapport à la même période de l'année précédente ⁽¹⁾. En année glissante, la hausse est de 5,7 %.

S'agissant de la CNDA, le graphique ci-après montre la poursuite de la hausse des recours à l'encontre des décisions de l'OFPRA. Au terme de l'exercice 2018, 58 671 nouvelles affaires (+ 9,5 %) avaient ainsi été portées devant elle, chiffre jamais atteint depuis sa création.



Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Par comparaison, le nombre des décisions rendues au terme de l'exercice s'élevait à 47 314 (contre 47 814). Ce chiffre constitue un indice d'une amélioration de la productivité de la juridiction que corrobore l'évolution des délais de jugement.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, **la durée des procédures devrait se réduire à nouveau en 2019, sans pouvoir toutefois atteindre les cibles prévues par le législateur.** Ainsi, au 31 août 2019, les délais constatés étaient de 9 mois et 17 jours pour les procédures normales (contre un objectif fixé à 7 mois) et de 4 mois et 21 jours pour les procédures accélérées. Cette contre-performance s'explique en partie par l'impact du mouvement de protestation des avocats contre le déploiement des vidéo-audiences à Lyon et Nancy, mesure décidée par la juridiction en application de la loi « Asile et immigration » ⁽²⁾. En 2019, le nombre de décisions rendues devrait dépasser 65 000 en dépit du mouvement de protestation des avocats.

(1) 6 433 dossiers ont été enregistrés contre 5 813 l'année précédente.

(2) Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

Toutefois, d'après les prévisions des documents budgétaires, **la CNDA pourrait recevoir 90 000 nouveaux recours en 2020, ce qui représenterait une hausse de 53 % en deux ans.** À l'évidence, cet alourdissement ne saurait demeurer sans conséquence sur la capacité de la juridiction à maintenir les progrès accomplis dans la couverture des nouvelles affaires et l'apurement des contentieux enregistrés.

Objectivement, **le risque d'une dégradation de la capacité de jugement constitue un enjeu pour l'ensemble des juridictions administratives.** Comme en 2019, les cibles retenues manifestent la volonté des responsables du programme de confirmer les résultats obtenus jusqu'à alors. Il s'agit là d'une exigence légitime au regard des moyens à nouveau dégagés dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020. Pour autant, sa réalisation implique au-delà du maintien des efforts de productivité, une nouvelle réflexion sur le cadre des procédural.

2. Des réformes de procédure contentieuse à approfondir

De l'ensemble des éléments recueillis par le rapporteur spécial depuis le lancement de ses travaux ⁽¹⁾, il ressort en effet la nécessité de procéder à des aménagements susceptibles de réduire la complexité et les délais des procédures encadrant le rendu des jugements et décisions des juridictions administratives.

• Suivant l'analyse développée par de nombreuses personnes auditionnées, **une première difficulté réside dans l'existence de délais – parfois multiples – qui enserrant le traitement de certains litiges.**

Elle revêt une acuité particulière dans le cas des contentieux portant sur le droit des étrangers, contentieux de masse qui comporte aujourd'hui près d'une dizaine de procédures, dont des procédures de référés. Une telle diversité des procédures affecte nécessairement le bon fonctionnement de la justice administrative : en pratique, elle détermine les conditions de l'instruction ainsi que de la tenue des audiences, avec notamment l'obligation d'organiser des permanences et astreintes.

Ces difficultés et contraintes dont le constat paraît assez largement partagé ne rendent que plus nécessaire l'aboutissement de la réflexion confiée par le Premier ministre au Conseil d'État sur de possibles simplifications de la procédure contentieuse en matière de droit des étrangers. D'après les éléments recueillis au cours de l'audition du vice-président du Conseil, le groupe de travail constitué à cette fin devrait rendre ses conclusions d'ici à la fin du premier trimestre 2020.

Le rapporteur spécial ne peut qu'inviter les pouvoirs publics à s'en saisir pleinement car la capacité de jugement des juridictions administratives se révèle essentielle à l'efficacité de l'ensemble des procédures sur laquelle repose la politique de l'État en matière de séjour et d'asile.

(1) Rapport n° 273 annexe 10 - Rapport de M. Daniel Labaronne sur le projet de loi de finances pour 2018 (n° 235), pp.26-29.

• **Plus générale, la seconde difficulté exposée dans le cadre des travaux du rapporteur spécial touche aux modalités même de saisine de la justice administrative et à sa capacité à consacrer des moyens proportionnés à l'examen et à la résolution des litiges.**

En matière de droit de l'urbanisme, la « loi ELAN »⁽¹⁾ et le décret n° 2018-617 du 17 juillet 2018⁽²⁾ tendent à renforcer les exigences relatives à la notification préalable du recours, à l'intérêt pour agir et celles visant à prévenir les recours abusifs.

S'agissant de l'intérêt à agir, la loi ELAN prévoit ainsi l'impossibilité de former un recours à l'encontre d'une autorisation de construire avant un délai d'un an. Le décret précité du 17 juillet 2018 impose quant à lui au requérant de produire diverses pièces destinées à permettre au juge d'apprécier son intérêt pour agir.

Afin de réduire les délais nécessaires à l'instruction et au jugement des litiges, le décret du 17 juillet 2018 consacre le principe de la « cristallisation » automatique des moyens, deux mois après la communication aux parties du premier mémoire en défense. Pour sa part, la loi ELAN prévoit que le délai pour l'exercice d'un référé suspension à l'encontre d'une décision d'occupation ou d'utilisation du sol expire à la date de cristallisation automatique des moyens.

Pour ce qui concerne plus spécifiquement la procédure devant les juridictions administratives, il convient de noter les allègements et simplifications potentiels que comporte le décret n° 2019-82 du 7 février 2019⁽³⁾. Parmi les mesures significatives, il convient en particulier de citer :

– le pouvoir de statuer par ordonnance donné à tout magistrat de cour administrative d'appel titulaire du grade de président ;

– la faculté donnée au Conseil d'État et aux cours administratives d'appel de rejeter directement des requêtes relevant de la compétence d'une autre juridiction en se fondant sur le caractère manifestement irrecevable de la demande de première instance ;

– le pouvoir conféré au juge d'appel de statuer en juge unique sur une demande de sursis à exécution d'une décision juridictionnelle ;

– la suppression de la procédure d'opposition devant les cours administratives d'appel. Elle permettait à un défendeur qui ne s'est pas présenté à l'audience devant la cour administrative d'appel ou le Conseil d'État, alors qu'il a pourtant bien été mis en cause, de demander à ce que l'affaire soit à nouveau jugée par la même juridiction.

(1) Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

(2) Décret n° 2018-617 du 17 juillet 2018 portant modification du code de justice administrative et du code de l'urbanisme.

(3) Décret n° 2019-82 du 7 février 2019 modifiant le code de justice administrative (partie réglementaire).

Ces dispositions s’inscrivent dans une logique analogue à celle des dispositions prises en dernier lieu, dans le cadre de la loi de programmation et de réforme pour la justice ⁽¹⁾. Le dispositif de ce texte, qui vise également à l’amélioration du fonctionnement des juridictions administratives, comporte ainsi :

– l’élargissement de la possibilité de statuer en formation collégiale composée de 3 juges des référés aux référés précontractuels et contractuels ;

– la compétence donnée aux juridictions administratives, y compris la commission du contentieux du stationnement payant (CCSP), de prononcer d’office des injonctions et des astreintes ;

– une clarification de la répartition des compétences d’exécution en cas d’appel ou de cassation.

Compte tenu de la date d’entrée en vigueur de ces textes, l’impact sur la juridiction administrative ne peut être mesuré. Toutefois, du point de vue du rapporteur spécial, l’approfondissement d’une telle démarche de simplification va nécessairement de pair avec un effort financier tendant à doter la justice administrative des moyens de ses missions. Elle n’exclut pas le développement de modes de règlement alternatif des litiges tels que la médiation dont il convient cependant de mesurer les limites consubstantielles à ses objectifs fondamentaux ⁽²⁾.

C’est la raison pour laquelle **il estime utile d’évaluer, dans des délais raisonnables, l’impact des réformes apportées aux procédures contentieuses, ainsi qu’en matière d’urbanisme**. Dans son esprit, un tel travail rétrospectif ne dispense sans doute pas les pouvoirs publics, dans l’examen des études d’impact dont chaque projet de loi est assorti ⁽³⁾, de mieux mesurer les risques de litiges susceptibles d’entourer certains changements ponctuels de notre droit.

La simplification des normes législatives et réglementaires peut avoir pour objectif de conforter l’efficacité des politiques publiques et le respect de l’État de droit auquel contribuent les juridictions administratives. Mais elle peut également limiter des contraintes inutiles dans la vie quotidienne de nos concitoyens.

C’est dans cette optique qu’à l’initiative du rapporteur spécial, la commission des Finances a adopté trois amendements qui créent une dérogation au principe du paiement préalable à toute saisine de la commission du contentieux du stationnement (CCSP) dans trois hypothèses :

– en cas de vol, de destruction du véhicule ou d’une usurpation de la plaque d’immatriculation (amendement II-CF863) ;

(1) *Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.*

(2) *Rapport n° 273 annexe 10 - Rapport de M. Daniel Labarome sur le projet de loi de finances pour 2018 (n° 235), pp.18-26.*

(3) *En application de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l’application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.*

– en cas de cession d’un véhicule non prise en compte dans le système d’immatriculation des véhicules – SIV – ;

– pour les personnes handicapées porteuses de la carte « mobilité inclusion » portant la mention « stationnement pour personnes handicapées ».

En soi, ces mesures ne concourent pas nécessairement à l’allègement du contentieux porté devant la CCSP – dont le législateur pourrait changer le titre afin d’affirmer son caractère juridictionnel. Toutefois, elle participe d’une certaine simplification des procédures qui peuvent renforcer la légitimité des juridictions administratives, y compris spécialisées.

Ressources et activités de la commission du contentieux du stationnement payant en 2019.

Au 1^{er} juillet 2019, hors renforts saisonniers, l’effectif de la CCSP était de **148 personnes** dont 10 magistrats (dont deux magistrats au grade de président, en comptant le chef de juridiction) et 138 agents, dont 9 agents de catégorie A (dont 6 fonctionnaires et 3 non titulaires), 26 agents de catégorie B (dont 24 titulaires et 2 non-titulaires) et 103 agents de catégorie C (dont 62 fonctionnaires ou fonctionnaires stagiaires et 41 non titulaires).

L’effectif des magistrats avait déjà été renforcé en 2019 (4 magistrats de plus qu’en 2018 ont été affectés dans cette juridiction cette année) pour tenir compte de la croissance rapide du nombre d’affaires à traiter par cette juridiction, qui atteignait **72 000 entrées en 2018**.

Pour 2020, le projet de loi de finances prévoit la création de 3 nouveaux emplois de magistrats destinés au renforcement de cette juridiction **qui a déjà enregistré près de 83 000 requêtes entre les mois de janvier et juillet 2019**.

II. PROGRAMME 126 CESE : UN BUDGET DE CONSOLIDATION POSANT DE PREMIERS JALONS EN VUE DE LA RÉFORME CONSTITUTIONNELLE

L'article 1^{er} de l'ordonnance organique n° 58-1360 du 29 décembre 1958 ⁽¹⁾ désigne le Conseil économique, social et environnemental (CESE) comme une assemblée consultative placée auprès des pouvoirs publics et qui, représentant les principales activités du pays, a pour mission de favoriser leur collaboration, ainsi que leur participation à la politique économique, sociale et environnementale de la Nation.

Au terme de l'examen du projet de loi de finances pour 2019, le rapporteur spécial n'avait pas minoré les incertitudes qui pouvaient entourer l'aboutissement du processus de révision constitutionnelle. Il avait néanmoins estimé que la programmation assurait au Conseil un socle utile afin de mener à bien les projets déjà engagés ⁽²⁾.

Pour l'essentiel, ce diagnostic demeure, dès lors que le projet de loi constitutionnelle déposée le 29 août 2019 ⁽³⁾, maintient l'ensemble des prérogatives que le Président de la République proposait de confier à la « Chambre de la société civile ». Indéniablement, la transformation du CESE en Conseil de la participation citoyenne ouvre la perspective de compétences nouvelles non dépourvues d'exigences.

Dès lors, le projet de loi de finances pour 2020 propose un compromis équilibré en ce qu'il met objectivement le Conseil en situation de concilier deux objectifs : achever la réalisation des orientations de la présente mandature ; prendre la mesure des responsabilités qui pourraient incomber au « Conseil de la participation citoyenne ».

A. DES RESSOURCES NOUVELLES DANS UN CADRE DE GESTION ASSAINI

Par rapport à l'exercice 2019, le projet de loi de finances marque une certaine inflexion dans la mesure où il propose une nouvelle progression des crédits et des emplois, en rapport avec les missions nouvelles confiées au CESE. Son exécution interviendra par ailleurs dans le cadre d'un régime administratif et financier pleinement établi, qui constitue l'aboutissement d'une démarche de rationalisation des ressources engagée en 2015.

(1) Ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social.

(2) Rapport n° 1302 annexe 10 - Rapport de M. Daniel Labaronne sur le projet de loi de finances pour 2019 (n° 1255), pp. 27 à 39.

(3) Projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique (projet n° 2203), enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 août 2019, renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, article 9. Cf. Projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, n° 911, déposé(e) le mercredi 9 mai 2018 et renvoyé(e) à la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, article 14.

1. Des crédits et emplois à nouveau en progression

Pour le financement de son fonctionnement et de ses activités, le CESE dépend de deux ressources : d'une part, une dotation du budget général de l'État ; d'autre part, et afin d'assurer son autonomie, le produit d'activités de mécénat que dégagent les manifestations organisées à son siège, le Palais d'Iéna.

Ainsi, en tenant compte des fonds de concours, **le CESE disposera au total de près de 46,44 millions d'euros en AE et CP** (contre 42,23 millions d'euros et en AE et CP en loi de finances initiale pour 2019). Il s'agit là d'un niveau des ressources jamais atteint dont les chiffres matérialisent les deux caractéristiques du projet de loi de finances pour 2020 : d'une part, une augmentation très sensible de la dotation budgétaire et la bonne tenue des recettes tirées des actions de mécénat ; d'autre part, le rehaussement du plafond d'emplois.

a. Une dotation portée à son plus haut niveau et des recettes propres dynamiques

Le projet de loi de finances pour 2020 propose de porter **les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP) du programme 126 à près de 44,44 millions d'euros**. Par rapport aux inscriptions de la loi de finances initiale en cours, la croissance des AE et CP atteint 10,44 %, à comparer avec la quasi-stagnation prévue entre les exercices 2018 et 2019.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 126 CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL DEPUIS 2013

(en millions d'euros)

Programme		LFI 2013 (exéc)	LFI 2014 (exéc)	LFI 2015 (exéc)	LFI 2016 (exéc)	LFI 2017 (exéc)	LFI 2018 (exéc)	LFI 2019	PLF 2020	▲ PLF 2020/ LFI 2019
Programme 126 Conseil économique, social et environnemental	AE	38,71 (40,27)	44,35 (40,09)	39,99 (39,70)	41,04 (40,51)	41,91 (41,22)	42,15 (42,46)	40,24	44,44	+ 10,44 %
	CP	38,71 (40,27)	40,20 (40,09)	40,00 (39,70)	39,79 (40,51)	41,26 (41,22)	42,15 (42,46)	40,24	44,44	+ 10,44 %

Source : rapports annuels de performances pour 2014 à 2018 ; projet annuel de performances pour 2020.

i. Des crédits budgétaires abondés pour le recueil de la parole citoyenne

● **Le facteur prédominant de cette hausse des AE et CP réside dans la hausse des crédits demandés en fonctionnement (+ 2,90 millions d'euros) et imputés sur l'action 01- Représentation des activités économiques et sociales.**

Les crédits supplémentaires sur le titre 3 visent à assurer le financement de la deuxième convention citoyenne dont le Gouvernement a confié la préparation et la tenue au CESE et dont le thème reste à définir.

Il ressort des réponses au questionnaire budgétaire que **cet abondement tient compte des dépenses exposées par le Conseil dans l'organisation de la Convention citoyenne pour le climat** ⁽¹⁾, laquelle a donné lieu à deux sessions en octobre 2019. Ainsi que le montre le tableau ci-après, son budget tient pour l'essentiel aux frais nécessaires à l'accueil et à la prise en charge des cent cinquante citoyens tirés au sort.

**ESTIMATION DES DÉPENSES NÉCESSAIRES
À LA PARTICIPATION DU PUBLIC AUX CONVENTIONS CITOYENNES**

(en euros)

	2019	2020
Tirage au sort	245 080	245 000
Logistique	1 205 375	1 205 000
Indemnisation des citoyens	487 537	488 000
Accompagnement des citoyens	1 055 280	1 055 000
Information des citoyens et accompagnement médiatique	258 000	240 000
Expertise (déplacements et hébergement)	100 000	100 000
Le travail collaboratif	102 328	102 000
Recrutements et indemnisation	605 008	605 000
Aménagement salle hypostyle, captation et reprographie	320 518	250 000
TOTAL	4 379 126	4 200 000

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Les autres dépenses couvertes en fonctionnement par l'action 01 portent sur les indemnités versées aux membres du CESE, en application du décret n° 59-602 du 5 mai 1959 ⁽²⁾. Leur montant (soit 11,99 millions d'euros en AE et CP) demeure inchangé.

• **La progression des dépenses de personnel constitue le second facteur explicatif de la programmation 2020.** Le projet de loi de finances propose en effet de fixer à **un peu plus de 36,23 millions d'euros** le montant des crédits demandés sur le titre 2, **soit une augmentation d'un peu plus de 3,72 %**.

Il s'agit là d'une rupture par rapport à la tendance constatée dans les lois de finances pour 2018 et 2019, budgets marqués par une progression de plus en plus réduite des AE et CP.

Dans le contexte au demeurant toujours marqué par la mise en œuvre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (dit PPCR), la programmation pour 2020 intègre une hausse des rémunérations d'activité de 5,38 % (contre + 0,89 %) ; les cotisations sociales augmentant de 1,05 % (contre une diminution de 1,16 % dans la loi de finances initiale pour 2019).

(1) D'après les éléments communiqués par les représentants du CESE, le « préfinancement » de l'organisation de la Convention citoyenne pour le climat devrait donner lieu à l'abondement des crédits du programme 126, à hauteur de 4,2 millions d'euros, dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2019.

(2) Décret n° 59-602 du 5 mai 1959 relatif à la rémunération et aux indemnités des membres du Conseil économique, social et environnemental.

• Pour les autres actions, **le projet de loi de finances pour 2020 repose sur une stabilisation du budget de fonctionnement au niveau qui résulte du « resoclage » opéré en 2018**. Il en va ainsi pour les crédits destinés à couvrir les coûts de fonctionnement du Palais d'Iéna (soit une dépense prévisionnelle de deux millions d'euros portée par l'action 02), ainsi que pour le financement consacré à l'entretien et au développement des ressources informatiques. Le constat vaut également en ce qui concerne les dépenses de l'action 03 relatives à la communication et à l'internationale (soit 0,707 million d'euros, dont 0,657 million d'euros au titre des dépenses de communication et 0,05 million d'euros pour les relations internationales).

En soi, la maîtrise des dépenses en fonctionnement paraît crédible au vu de l'approfondissement de la politique menée par le Conseil depuis plusieurs exercices sur trois axes : la mutualisation de la politique d'achat, en coopération avec les services du Premier ministre et de l'Union des groupements d'achats publics (UGAP) ; la passation de marchés publics dans les secteurs non encore couverts (tels que les contrats de maintenance sur les bâtiments) ; l'optimisation de certaines dépenses, à l'exemple du poste restauration.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, la mise en œuvre du premier axe de la politique de modération des dépenses de fonctionnement a donné lieu, en 2019, à la conclusion de 39 accords-cadres⁽¹⁾ ayant notamment pour objet :

– la modernisation du matériel et des pratiques informatiques (par la mise en place d'une plateforme collaborative de travail, par l'achat de matériel informatique, des maintenances et garanties, logiciels, licences, consommables informatiques, etc.) ;

– l'organisation du tirage au sort des citoyens et leur accompagnement dans le cadre de la convention citoyenne pour le climat ;

– la mutualisation de la maintenance multi-technique (pour une économie attendue de 40 000 euros), l'entretien-maintenance du parc de véhicules, etc.

– le renouvellement du parc automobile (par l'intermédiaire du marché de l'UGAP), avec une réflexion sur le nombre de véhicule et le type de motorisation pour une économie attendue de 15 %.

Du point de vue du rapporteur spécial, la modération des dépenses de fonctionnement constitue une exigence d'autant plus incontournable que la tenue régulière de conventions citoyennes ne peut manquer de peser durablement sur la consommation de crédits de titre 3.

(1) Au total, le CESE est partie à 128 accords-cadres (hors procédures d'achats ponctuels auprès de la plateforme UGAP), dont 53 % auprès des services du Premier ministre et de l'UGAP.

Dans cette perspective, il partage la réflexion des représentants du CESE quant à l'utilité d'une meilleure planification des conventions et à l'adaptation durable des moyens du Conseil à l'exercice de cette responsabilité. En effet, l'expérience tend à montrer que l'organisation ponctuelle de ce genre d'événements peut générer des coûts supérieurs à ceux qui résulteraient de l'usage de ressources internalisées ou du recours à des moyens extérieurs, par exemple dans le cadre d'un marché public de moyen terme.

ii. Des produits du mécénat et de valorisation solides

Le projet de loi de finances pour 2020 évalue le produit du mécénat et des actions de valorisation à deux millions d'euros. Stable par rapport à la loi de finances initiale pour 2019, cette prévision apparaît empreinte d'une certaine prudence qui la rend d'autant plus crédible.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, **le produit estimé tient en effet compte une nouvelle fois de l'impact des travaux d'accessibilité réalisés à l'entrée « Rotonde » du Palais d'Iéna.** Cela étant, au vu des données disponibles sur les deux derniers exercices, un éventuel dépassement des prévisions de recettes demeure possible.

Rappelons qu'en 2018, les actions de valorisation et du remboursement des frais techniques ont permis au CESE de dégager des recettes d'un montant total de 2,5 millions d'euros, contre un produit initialement évalué à 2,1 millions d'euros. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, les recettes encaissées au 31 août 2019 s'élèveraient à près de 1,91 million d'euros, soit un montant nettement supérieur à celui constaté à la même date au cours de l'exercice précédent (soit un peu plus de 1,60 million d'euros). Dès lors, le produit des actions de valorisation et remboursements techniques pourrait une nouvelle fois excéder les prévisions de la loi de finances initiale pour s'établir à 2,5 millions d'euros.

Comme précédemment observé, **la prévision en la matière revêt un caractère quelque peu aléatoire car l'évolution de ce type de ressources demeure tributaire de deux facteurs : d'une part, la conjoncture économique,** qui conditionne les grandes initiatives dans le domaine du mécénat ; d'autre part, **l'attractivité du Palais d'Iéna, qui dépend des espaces d'accueil que le siège du CESE** peut proposer compte tenu des travaux de lourd entretien et de rénovation, ainsi que de mise en accessibilité, que requiert un bâtiment ancien, de surcroît classé monument historique.

Travaux immobiliers menés ou prévus par le CESE en 2019-2020

En premier lieu, le CESE prévoit la poursuite des opérations de mise en accessibilité du Palais d'Iéna, conformément aux orientations de son programme pluriannuel d'investissement. L'avant-projet définitif détaillant l'ensemble des travaux a été validé en août 2018 par les services instructeurs. Compte tenu des compléments d'études sur les structures diligentés par l'architecte en chef des monuments historiques, le dossier de consultation pour le choix des entreprises devait être publié à compter d'août 2019, en vue d'une notification des marchés en février 2020.

En second lieu, le CESE réalise des travaux lourds d'entretien et de rénovation des locaux en maîtrise d'ouvrage directe. Pour les exercices 2019 et 2020, la programmation comprend :

- l'installation d'un système de double barriérage (dont une partie sur la voie publique) afin de sécuriser l'accès des véhicules au parking du CESE (0,112 million d'euros) ;
- la mise en place d'enceintes acoustiques dans l'hémicycle du Conseil, afin d'améliorer les retours de son à l'arrière de la tribune (0,025 million d'euros) ;
- la rénovation des bureaux, avec un réaménagement des espaces et leur remise aux normes (0,045 million d'euros) ;
- la dépose et la repose complète d'une partie des plafonds en bois dans les espaces classés du Palais d'Iéna (0,049 million d'euros en 2020) : deux autres tranches de travaux devraient être programmées afin de réaliser le contrôle d'éléments similaires sur les autres espaces du monument.

Or, comme précédemment observé, **la solidité des recettes tirées de l'organisation de manifestations et du mécénat constitue aujourd'hui un pilier essentiel du financement des activités et du fonctionnement du CESE.** Rappelons qu'en vertu du principe convenu en 2018 avec la direction générale du Budget, il incombe au Conseil d'assurer sur ses seules ressources propres le financement des travaux de rénovation et de mise en accessibilité de son siège.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, sur le montant des recettes encaissées, 1,1 million d'euros devraient être affectés à l'investissement (immobilier et informatique) ; la couverture des dépenses de fonctionnement mobiliserait 0,9 million d'euros. Il s'agit là d'une répartition des ressources quelque peu différentes de celle programmée en 2019, cette dernière prévoyant désormais de consacrer 1,6 million d'euros au financement des dépenses sur titre 3.

Dans ces conditions, l'efficacité de l'accord-cadre ayant pour objet « l'assistance au développement et à la recherche opérationnelle de mécénat » revêt une importance d'autant plus grande. Il vise à étoffer les moyens dont dispose le CESE afin de promouvoir l'organisation de manifestation dans l'enceinte de son siège. D'après le projet annuel de performance pour 2018, 60 % des recettes constatés au terme de l'exercice provenaient de l'application de ce contrat pluriannuel.

En 2020, les fonds recueillis dans ce cadre doivent contribuer à la rénovation ou à l'entretien du Palais d'Iéna, aux projets d'investissements, comme à certaines actions stratégiques au regard du CESE.

Dès lors, **la cohérence de l'évolution respective des crédits budgétaires et du produit potentiel des actions de valorisation et de mécénat demeure un enjeu décisif** et il importe de prendre la mesure des besoins de la politique immobilière du CESE. En effet, cette dernière pourrait peser très sensiblement à l'avenir sur les recettes tirées de l'accueil d'événement au Palais d'Iéna, compte tenu des travaux engagés à compter de 2021.

b. Un plafond d'emplois rehaussé

Le projet de loi de finances pour 2020 propose de **porter le plafond d'emplois de 150 à 154 équivalents temps travaillés (ETPT)**. D'après l'ensemble des documents budgétaires, **le relèvement de l'autorisation de recrutement ainsi demandé vise à pourvoir aux besoins inhérents à l'installation et au déroulement d'une convention citoyenne** devant se dérouler en 2020.

À cette fin, le CESE prévoit d'augmenter les effectifs contractuels (hors emplois de cabinet) de 4 ETPT par rapport à la loi de finances initiale pour 2019. Ainsi que le montre le tableau ci-après, **la répartition des agents permanents entre les différentes catégories de la fonction publique demeure inchangée**. Elle résulte de la politique de repyramidage menée depuis 2015 qui, conformément aux priorités fixées pour la mandature 2016-2020, consiste à redéployer des postes vers les catégories A et B affectés à la fonction consultative.

ÉVOLUTION DE LA COMPOSITION DES EFFECTIFS DU CESE DEPUIS 2018

(en équivalent temps plein travaillé)

	LFI 2018	Exécution 2018	LFI 2019	Prévisionnel 2019	PLF 2020
Catégorie A+	18	17,35	18	17,68	18
Catégorie A	21	22,63	21	23,18	21
Catégorie B	22	18,09	22	17,28	22
Catégorie C	66	63,92	66	62,46	66
Contractuels à temps plein		17,15		21,84	
Contractuels à temps partiel	23	2,78	23	2,7	27
Contrats cabinet		4,5		4,5	
TOTAL	150	146,42	150	149,64	154

Source : d'après les réponses au questionnaire budgétaire.

Au regard de l'évolution des postes effectivement pourvus, **le relèvement du plafond d'emplois ne paraît pas déraisonnable**.

En effet, l'écart entre l'autorisation parlementaire et les effectifs employés connaît une réduction très significative depuis l'exercice 2016. Il ressort des réponses au questionnaire budgétaire que la consommation des équivalents temps pleins travaillés devrait représenter 99,76 % du plafond d'emplois pour 2016. Ainsi, l'écart par rapport au plafond tend aujourd'hui à se réduire aux passages à temps partiel et aux vacances de postes frictionnelles, à l'occasion des recrutements.

Ce faisant, le projet de loi de finances s'inscrit parfaitement dans le cadre du triennal 2018-2020.

2. Un nouveau régime administratif et financier désormais pleinement en vigueur

Le régime administratif et financier du CESE repose aujourd'hui sur les dispositions du décret n° 2017-934 du 10 mai 2017⁽¹⁾. Fruit d'un travail conjoint avec la direction du budget, ce texte consacre de nouveaux principes et dispositifs de contrôle destinés à garantir le bon usage des ressources du CESE, tout en préservant la spécificité revendiquée par le Conseil à raison de son statut d'assemblée constitutionnelle⁽²⁾.

En conclusion de son analyse de la programmation pour 2019, le rapporteur spécial avait estimé que l'exigence d'une formalisation des procédures dans le fonctionnement quotidien du Conseil paraissait en voie d'être satisfaite⁽³⁾. Sous réserve de leur évaluation, les mesures prises en 2019 contribuent à la réalisation de cet objectif en ce qu'elles tendent à réorganiser profondément la fonction comptable du CESE. Toutefois, la question de la mise en place d'une certification des comptes du Conseil demeure posée.

a. Un contrôle interne en voie d'affermissement

En effet, l'année 2019 marque la mise en place effective des instances et procédures dont la conception avait donné lieu à de nombreux travaux de réflexion interne en vue de la pleine mise en œuvre du décret n° 2017-934 du 10 mai 2017⁽⁴⁾. D'après les réponses au questionnaire, ce processus repose aujourd'hui sur :

– **l'action de la cellule « analyse interne »** : formée d'une adjointe au directeur administratif et financier et d'un fonctionnaire de catégorie B, la cellule est chargée de l'évaluation des processus comptables au sein de toutes les directions

(1) Décret n° 2017-934 du 10 mai 2017 relatif au régime administratif et financier du Conseil économique, social et environnemental. Il remplace les dispositions du décret n° 59-601 du 5 mai 1959 relatif au régime administratif et financier du Conseil.

(2) Cf. Rapport n° 273 annexe 10 - Rapport de M. Daniel Labaronne sur le projet de loi de finances pour 2018 (n°235), octobre 2017, pp. 37-38.

(3) Cf. Rapport n° 1302 annexe 10 - Rapport de M. Daniel Labaronne sur le projet de loi de finances pour 2019 (n° 1255), pp. 32-33.

(4) *Ibidem*.

– **15 référents désignés au sein des services du Conseil**, chargés de la diffusion des bonnes pratiques et de l'identification des risques entourant la mise en œuvre des procédures comptables et financières ;

– **la mise à disposition d'un ensemble de documents destinés à formaliser les analyses quant aux risques identifiés et aux procédures instaurées** : une fiche des procédures ; une « base incidents » (tenue par la direction administrative et financière) ; un référentiel des pièces justificatives de la dépense propre au CESE (en cours d'élaboration) ;

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, l'affermissement du contrôle interne et du contrôle comptable devrait conduire les services du Conseil à poursuivre le travail d'analyse de nouveaux processus et à compléter le plan d'action établi en 2018.

Le rapporteur spécial ne dispose d'aucun élément nouveau en ce qui concerne l'établissement du contrôle de gestion, lequel demeure a priori suspendue à l'éventuelle transformation du CESE en Conseil de la participation citoyenne.

b. Une certification des comptes toujours en suspens

Le principe d'une certification annuelle des comptes du Conseil économique, social et environnemental se fonde aujourd'hui sur les dispositions de l'article 12 du décret précité n° 2017-934 du 10 mai 2017.

Néanmoins, cette obligation demeure aujourd'hui lettre morte, en raison des incertitudes persistantes qui entourent les modalités de son application.

La question posée demeure celle de l'organisme auquel le CESE pourrait confier cette tâche. La Cour des comptes ayant décliné sa compétence⁽¹⁾, le CESE écarte aujourd'hui le recours à des commissaires aux comptes dans un souci de préservation des deniers publics. En outre, ses représentants semblent par ailleurs se ranger à l'opinion de la Cour suivant laquelle la certification de l'ensemble des comptes de l'État vaudrait certification des comptes du CESE puisque le Conseil relève – au plan budgétaire – des services du Premier ministre.

Le rapporteur spécial n'entend pas ici discuter de la pertinence des arguments soulevés au plan juridique, tels que l'idée suivant laquelle la certification des comptes du CESE pourrait relever du droit de la concurrence. Cela étant, la situation actuelle ne permet pas de respecter sinon la lettre, du moins l'esprit du décret n° 2017-934 du 10 mai 2017. En outre, il considère que la certification des comptes du CESE dans la masse globale des comptes des administrations centrales fait peu de cas du statut de troisième assemblée constitutionnelle de la République que le Conseil revendique.

(1) Pour plus de précision sur les objections soulevées par la Cour des comptes, cf. rapport n° 1302 annexe 10 - Rapport de M. Daniel Labaronne sur le projet de loi de finances pour 2019 (n° 1255), p. 33.

Dans cet esprit, **il ne peut qu’inviter à nouveau les pouvoirs publics à trancher rapidement la question des modalités de certification des comptes du CESE afin que cette obligation du nouveau régime administratif et financier s’applique sans délais – et sans coûts – excessifs.**

B. UNE PROGRAMMATION SUSCEPTIBLE DE CONSTITUER UN SOCLE EN VUE D’UNE PROFONDE TRANSFORMATION DU CESE

Compte tenu de la durée des mandats fixée par l’ordonnance organique n° 58-1360 du 29 décembre 1958⁽¹⁾, le renouvellement du CESE devrait intervenir en novembre 2020. Combinée à l’engagement d’un nouveau processus de révision constitutionnelle, cette échéance conduit nécessairement à considérer l’année à venir comme un exercice de transition.

Toutefois, la programmation pour 2020 n’en demeure pas moins marquée par deux orientations qui donnent toute leur pertinence à la consolidation opérée au plan budgétaire : d’une part, le maintien d’une démarche de performance conforme aux orientations stratégiques de la mandature ; d’autre part, la préparation du CESE en Conseil de la participation citoyenne.

1. Une démarche de performance maintenue, conforme aux orientations stratégiques de la mandature 2015-2020

Fournie à l’appui du projet de loi de finances, la maquette de performance pour 2020 continue de mesurer à partir de six indicateurs la manière dont l’institution s’acquitte de deux objectifs assignés au responsable du programme : « *Associer les principales organisations de la société civile à l’élaboration de la politique économique, sociale et environnementale de la Nation* » (objectif n° 1) ; « *assurer le bon fonctionnement de l’institution* » (objectif n° 2).

Comme pour l’exercice 2019, **la programmation table sur une amélioration ou une consolidation des performances obtenues sur des aspects essentiels de l’activité du Conseil.**

Il en va ainsi de la production intellectuelle, avec un nombre d’avis et d’études et communications en augmentation (30 avis contre 29 suivant la prévision actualisée de 2019), supérieur à l’exercice 2016 et équivalent – à l’unité près – aux résultats de l’exécution 2018.

La maquette de performance anticipe également **un renforcement des activités partenariales**, avec un nombre de colloques et d’événements institutionnels organisés par le CESE ou en partenariat en sensible augmentation par rapport à la prévision actualisée 2019 mais en retrait par rapport aux résultats de l’exécution 2017.

(1) Ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social, article 9.

Un même constat prévaut en ce qui concerne la publicité accordée aux travaux et à la connaissance de l'institution. Celle-ci se mesure au nombre de visiteurs attendus – avec la prévision d'une hausse assez sensible par rapport à la prévision actualisée –, ainsi qu'aux retombées presse – en très nette progression par rapport à l'exercice 2019 et en comparaison des résultats de l'exécution 2017.

Ces objectifs participent pleinement de la mise en œuvre des orientations stratégiques arrêtées à l'occasion de la réunion de l'assemblée plénière tenue le 23 février 2016 qui, outre la refonte du cadre de gestion déjà évoquée, comportent au moins deux grands axes : permettre au CESE de recueillir la parole citoyenne ; mieux valoriser ses travaux et, ainsi, notamment dans le cadre de la fabrique de la loi.

Dans une certaine mesure – et malgré l'année de transition inhérente à son renouvellement –, **le CESE paraît en situation de capitaliser encore en 2020 sur l'usage des instruments développés tout au long de la mandature** ⁽¹⁾. **Contribuent en particulier à cette « politique d'influence » :**

– **la tenue de la conférence annuelle du CESE** : la conférence organisée en 2019 a fourni un cadre à la présentation de l'avis « Climat, énergie, biodiversité » ⁽²⁾, ainsi qu'à l'établissement d'une feuille de route pour les mois à venir, notamment pour donner une suite à l'avis « Fractures et transitions : réconcilier la France » ⁽³⁾

– **l'organisation d'une veille sur les pétitions** : d'après les réponses au questionnaire budgétaire, ce travail a abouti à cinq saisines d'initiative ⁽⁴⁾ et donné lieu à l'audition de 26 pétitionnaires, à l'origine de 19 pétitions ayant recueilli 5,60 millions de signatures au total ;

– **l'exploitation des informations recueillies par le biais de plateformes participatives**, dont « *participez.lecese.fr* » : à ce jour, ce procédé a permis l'organisation de trois consultations, dont la dernière organisée en janvier 2019 consacrée au thème : « *Les jeunes et l'avenir du travail* » ⁽⁵⁾ s'inscrivait dans le travail engagé à la suite d'une saisine gouvernementale sur le même sujet ; le CESE indique avoir engagé une réflexion sur un usage proportionné des

(1) Pour une description de l'ensemble des outils et procédures utilisés, cf. rapport n° 1302 annexe 10 - Rapport de M. Daniel Labaronne sur le projet de loi de finances pour 2019 (n° 1255), p. 34-41.

(2) L'avis fait partie des documents remis aux 150 citoyens tirés au sort en vue de la Convention citoyenne sur le climat organisée en octobre 2019.

(3) « Fractures et transitions : réconcilier la France », Rapport fait au nom de la commission temporaire "fractures et transitions : réconcilier la France" par M. Michel Badré et Dominique Gillier, membres du Conseil économique, social et environnemental, adopté le 12 mars 2019. L'avis a été rendu à la suite du mouvement des gilets jaunes et dans le cadre du Grand débat organisé à l'initiative du Président de la République.

(4) Ces saisines avaient pour thèmes : « Les déserts médicaux » ; « La fin de vie » ; « Vieillir dans la dignité » ; « La situation des personnes sans domicile fixe » ; « Fractures et transitions : réconcilier la France ».

(5) Les deux premières consultations avaient pour objet ou pour thème : « L'orientation des jeunes » (janvier 2018) ; « avec ou sans gilets jaunes, citoyennes et citoyens, exprimez-vous » (décembre 2018).

plateformes participatives en fonction des objectifs attendus afin de nourrir au mieux ses travaux et recommandations ; il considère la possibilité du recours à des ateliers relais ou à la participation de citoyens tirés au sort pour prendre part à ses travaux ;

– **l’usage des procédures de résolution** ⁽¹⁾ : pour l’exercice 2019, le CESE a pris position sur des sujets actualité dans le cadre de deux résolutions concernant : « *La société civile engagée en faveur d’une politique méditerranéenne plus inclusive* » ; « *la filière pêche française face au Brexit* » ;

Par ailleurs, **l’exercice 2019 se signale par l’importance relative du nombre d’avis rendus par le CESE sur des sujets structurants**. On citera notamment les travaux portant sur : « l’innovation en agriculture » ⁽²⁾, « les addictions au tabac et à l’alcool » ⁽³⁾ ; la politique européenne en matière de numérique ⁽⁴⁾ ; la grande pauvreté ⁽⁵⁾ ; la métropolisation. ⁽⁶⁾

En soi, le nombre et souvent la qualité des travaux produits, ainsi que les nouveaux rapports établis avec la société civile peuvent être mis à l’actif de la présente mandature. Les résultats de cette démarche de performance ne sauraient toutefois occulter la persistance d’une question fondamentale : la place du CESE dans les institutions de la République.

2. De premiers jalons pour la transformation du CESE en Conseil de la participation citoyenne à approfondir

Ainsi qu’expliqué précédemment, le financement de l’organisation de conventions citoyennes constitue, en 2020, l’unique facteur déterminant de la progression des crédits et emplois du CESE. Ce faisant, au plan qualitatif, **le projet de loi de finances concourt au renouvellement des outils et procédures dont disposait le Conseil dans l’affirmation de sa vocation consultative**.

Comme avait pu l’écrire le rapporteur spécial au terme de ses travaux sur le projet de loi de finances initiale pour 2019, **la transformation du Conseil, conformément aux orientations tracées par le Président de la République, représente un chantier dont toutes les implications ne sauraient être encore mesurées**.

(1) *En application de l’article 3 de l’ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958.*

(2) « L’innovation en agriculture », *Rapport fait au nom de la Section de l’agriculture, de la pêche et de l’alimentation par Mmes Betty Hervé et Anne Claire Vial, adopté le 8 janvier 2019.*

(3) « Les addictions au tabac et à l’alcool », *Rapport fait au nom de la Section des affaires sociales et de la santé par Mme Marie-Josée Auge-Caumont et M. Étienne Caniard, adopté le 9 janvier 2019.*

(4) « Pour une politique de souveraineté européenne du numérique », *Rapport fait au nom de la Section des affaires européennes et internationales par M. Benoît Thieulin, adopté le 13 mars 2019.*

(5) « Éradiquer la grande pauvreté à l’horizon 2030 », *Rapport fait au nom de la Commission temporaire « Grande Pauvreté » par Mme Marie-Hélène Boidin Dubrule et M. Stéphane Junique, adopté le 26 juin 2019.*

(6) « Les métropoles : apports et limites pour les territoires », *Rapport fait au nom de la Section de l’aménagement durable des territoires par Mme Dominique Riquier-Sauvage et M. Yann Lasnier, adopté le 23 octobre 2019.*

En l'état, le « *Conseil de la participation citoyenne* » devrait recevoir les mêmes compétences que celles dévolues à la « *Chambre de la société civile* » par le précédent projet de loi constitutionnelle⁽¹⁾. En l'occurrence, le texte propose :

- de limiter à 155 membres les effectifs du Conseil ;
- de consacrer le principe d'une consultation systématique du Conseil sur les projets de loi ayant un objet économique, social ou environnemental.
- d'étendre la saisine pour consultation sur : les projets de loi de finances ; les projets de loi de financement de la sécurité sociale ; les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques ; les projets de loi de ratification d'ordonnances pris sur le fondement de l'article 38 de la Constitution ; les projets de ratification de traités ou accords internationaux⁽²⁾ ; les projets de loi touchant à la Collectivité de Corse ; les projets de loi relatifs aux collectivités d'outre-mer ; les projets de loi touchant collectivités relevant de l'article 74-1, ou tout autre projet de loi, d'ordonnance ou de décret.
- de rendre possible la consultation par les assemblées parlementaires sur les propositions de loi ;

En dernier lieu, à l'instar du CESE, le « Conseil de la participation citoyenne » pourrait être saisi de toute question « *à caractère économique, social ou environnemental* ».

Suivant la conclusion déjà énoncée après analyse des prérogatives attribuées à la Chambre de la société civile, le **projet de loi constitutionnelle affectera nécessairement l'équilibre financier de l'institution qui succédera au CESE**. Ce constat vaut nécessairement s'agissant des dépenses : l'élargissement très notable du champ des saisines potentielles pourrait ainsi conduire à un alourdissement de la charge de travail – ce qui pose inévitablement la question des ressources humaines dont disposera le Conseil pour assister ses membres.

Par ailleurs, la **réduction du nombre des conseillers comporte par ailleurs des effets ambivalents au plan budgétaires**. D'une part, la mesure peut être sources d'économies : d'après les réponses au questionnaire budgétaire, la diminution du nombre des conseillers pouvant prétendre à une indemnité liée à l'exercice du mandat pourrait réduire les dépenses du Conseil de près de 4,15 millions d'euros – toutes choses égales par ailleurs. D'autre part, comme précédemment analysé – la réduction des effectifs affecte nécessairement l'équilibre de la Caisse de retraite des anciens conseillers, en restreignant l'assiette des cotisations versées⁽³⁾.

(1) *Projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace*, n° 911, déposé(e) le mercredi 9 mai 2018 et renvoyé(e) à la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, article 14.

(2) *Sur le fondement de l'article 53 de la Constitution*.

(3) *Rapport n° 1302 annexe 10 - Rapport de M. Daniel Labaronne sur le projet de loi de finances pour 2019* (n° 1255), pp. 39-40.

L'équilibre financier de la Caisse des retraites du CESE en 2019 et 2020

D'après les prévisions fournies, le montant des pensions versées devrait atteindre 10,22 millions d'euros en 2019. Le montant moyen apparaît en légère baisse (-0,45 % pour les pensions viagères normales et -5,81 % pour les pensions de réversion). Le produit des cotisations est estimé à près de 10,25 millions d'euros (contre 10,45 millions d'euros réalisés au terme de l'exercice 2018).

La Caisse des retraites pourrait revenir à l'équilibre dès la fin de l'exercice 2019 (+0,23 million d'euros et +0,31 million d'euros en 2020), alors que les précédentes études actuarielles fixaient cette échéance à l'horizon de 2022. Cette amélioration de la situation financière du régime procède de plusieurs facteurs :

– d'une part, **la réduction significative du nombre des pensionnés**, compte tenu d'un nombre de décès supérieurs à l'ouverture de nouveaux droits ;

– d'autre part **l'impact de la réforme des droits et cotisations en vigueur depuis novembre 2015**, à raison des effets conjugués de plusieurs mesures (suppression de la double cotisation, taux de prélèvement sur les indemnités des membres, modalités d'indexation des pensions, plafonnement des pensions de réversion, augmentation de la contribution de sauvegarde).

Comme en 2019, le projet de loi de finances prévoit le maintien des ressources affectées à la Caisse des retraites des anciens conseillers au niveau de 2018, soit un peu plus de 8,26 millions d'euros. Il fonde ainsi l'équilibre financier de la Caisse sur trois éléments : d'une part, l'anticipation d'une hausse du produit de la retenue opérée sur l'indemnité des membres du Conseil ; d'autre part, la stabilité de la cotisation « patronale » ; enfin, une subvention d'équilibre versée par l'État et reconduite dans son montant (soit 5,4 millions d'euros).

Dès lors, **le rapporteur spécial ne peut que renouveler sa recommandation tendant à évaluer les ressources minimales nécessaires à l'exercice des missions que le pouvoir constituant pourrait confier au « Conseil de la participation citoyenne »**. Dans cette démarche, il pourrait être également utile de renouveler les indicateurs destinés à en évaluer la performance et susceptible de mesurer le rapport entre les crédits budgétaires consentis et l'activité de la nouvelle institution, notamment en considération du développement des conventions citoyennes.

III. PROGRAMME 164 : UN SOCLE POUR DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES TENUES DE COMPOSER AVEC L'ACCROISSEMENT DE LEURS MISSIONS

Le programme 164 rassemble les crédits et personnels affectés à la Cour des comptes, aux chambres régionales et territoriales des comptes, ainsi qu'aux institutions associées à la Cour des comptes : la Cour de discipline budgétaire et financière, le Conseil des prélèvements obligatoires et la Commission permanente de contrôle des sociétés de perception et de répartition des droits.

Dans une large mesure, le projet de loi de finances pour 2020 appelle des commentaires et des recommandations assez similaires à ceux formulés à propos de la programmation 2019 : le texte propose une progression modérée de la dotation des juridictions financières ; il repose sur un maintien de la démarche de performance dans un contexte néanmoins marqué par l'extension du champ des missions couvertes.

Ce constat n'emporte pas une remise en cause du bien-fondé des arbitrages que traduit ce budget en ce qui concerne le programme 164 : il invite au contraire à considérer désormais les ressources demandées comme un socle qu'il importera de préserver et – le cas échéant – d'étendre.

A. UN EXERCICE À NOUVEAU MARQUÉ PAR LA STABILISATION DES FINANCEMENTS ET UNE LÉGÈRE PROGRESSION DES EFFECTIFS

Le projet de loi de finances pour 2020 propose d'allouer à la Cour des comptes et aux juridictions financières près de **224,38 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et un peu plus de 220,36 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**. Par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2019, le montant des AE demandés enregistre une baisse de 3,38 % tandis que les CP demandés progressent de 0,20 %.

En incluant les rattachements de crédits par voie de fonds de concours (aide au renforcement des institutions de contrôle d'États étrangers) et d'attributions de produits (commissariat aux comptes d'organisations internationales et cessions de biens immobiliers), **les crédits prévus dans le projet de loi de finances pour 2020 s'élèvent à un peu plus de 225 millions d'euros en AE et environ 220,99 millions d'euros en CP.**

Objectivement, **cette progression peut paraître assez modeste au regard du taux de consommation des crédits constatés au terme de l'exercice 2018 (soit 98,28 % des crédits de paiement et 100,16 % des AE prévus en loi de finances initiale).**

À cet égard, on ne saurait méconnaître l'inconvénient que représentent, pour la gestion des crédits à l'ouverture de l'exercice, les délais parfois nécessaires à la levée de la réserve de précaution. Certes, l'application de cette dernière ne porte que sur des montants finalement restreints ⁽¹⁾. Toutefois, elle n'en apparaît moins susceptible de constituer un obstacle de fait au principe établi en vertu duquel les institutions supérieures de contrôle doivent jouir de la libre disposition des ressources accordées pour l'exercice de leur mission.

Outre l'impact des dépenses engagées dans le cadre de la précédente programmation, l'évolution des AE et des CP résultent de deux caractéristiques de la programmation : en premier lieu, une légère hausse des dépenses de personnel, en conséquence d'un rehaussement du plafond d'emplois ; en second lieu, une évolution limitée mais contrastée des dépenses en investissement et fonctionnement.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU
PROGRAMME 164 COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES DEPUIS
2013**

(en millions d'euros)

Programme		LFI 2013 (exéc)	LFI 2014 (exéc)	LFI 2015 (exéc)	LFI 2016 (exéc)	LFI 2017 (exéc)	LFI 2018 (exéc)	LFI 2019	PLF 2020	▲ PLF 2020/ LFI 2019
Programme 164 Cour des comptes et autres juridictions financières	AE	220,34 (205,28)	216,20 (205,13)	213,66 (208,27)	218,07 (215,39)	220,89 (213,86)	218,83 (215,37)	232,22	224,38	- 3,38 %
	CP	219,7 (206,05)	217,54 (206,50)	214,99 (210,14)	214,89 (205,65)	215,70 (215,12)	217,37 (218,02)	219,92	220,36	+ 0,20 %

Source : rapports annuels de performance de 2014 à 2018 ; projet annuel de performances pour 2020.

1. Des dépenses de personnel et un plafond d'emploi en légère hausse

Les crédits demandés au titre des **dépenses de personnel atteignent 195,52 millions d'euros (en AE et en CP)**, dont 48,81 millions d'euros de contribution au CAS pensions. Sur le titre 2, le projet de loi de finances prévoit donc une hausse des ressources de 0,23 %, soit une quasi-stabilité au regard de l'augmentation approuvée en loi de finances initiale pour 2019 (+ 1,46 %).

La faiblesse de cette progression des dépenses de personnel se mesure également à la part des crédits pour dépenses de personnel dans la dotation globale des juridictions financières prévues dans le projet de loi de finances : **les CP demandés en titre 2 devraient représenter 88,63 % des ressources du programme en 2019** (contre 88,73 % en CP aux termes de la loi de finances initiale pour 2019).

(1) 0,5 % pour les crédits de titre 2 (personnel) et de 3 % pour les autres crédits.

De fait, la programmation pour 2020 repose sur **un relèvement assez limité du plafond d'emploi demandé : celui-ci passe de 1 796 à 1 802 équivalents temps plein travaillés (ETPT)**, en conséquence d'un schéma d'emploi positif (+ 6 ETPT) à raison de l'extension en 2020 des créations de postes prévues en 2019.

On notera que d'après les réponses au questionnaire budgétaire, le plafond d'emplois proposé au vote du Parlement ne correspond pas à celui initialement prévu par la lettre plafond de 2017 ⁽¹⁾. Il résulte de la lettre plafond du 26 juillet 2019, laquelle prévoit l'affectation de 30 emplois supplémentaires d'ici à la fin du quinquennat ⁽²⁾.

Le plafond d'emploi pour 2020 se répartit comme suit :

- 793 ETPT de catégorie A+ (dont 626 ETPT de magistrats, 83 de rapporteurs, 7 de cadres administratifs et 77 d'agents contractuels) ;
- 514 ETPT de catégorie A (dont 21 ETPT d'agents contractuels) ;
- 281 ETPT de catégorie B (dont 6 ETPT d'agents contractuels) ;
- 214 ETPT de catégorie C (dont 19 ETPT d'agents contractuels).

Le projet de loi de finances propose ainsi de mettre à la disposition des juridictions financière des effectifs comprenant 1 679 ETPT d'agents titulaires et 123 ETPT d'agents contractuels.

En soi, **cette prévision apparaît pertinente au regard de la sous-consommation chronique du plafond d'emplois constatée au terme des derniers exercices** ⁽³⁾.

(1) La lettre plafond du 15 août 2017 prévoyait l'affectation de 50 ETP supplémentaire, à raison d'une augmentation de 15 ETP en 2019 et 2020, puis de 10 ETP en 2021 et 2022.

(2) 15 ETP en 2019 et 5 ETP chaque année entre 2020 et 2022.

(3) Rapport n° 273 annexe 10 - Rapport de M. Daniel Labaronne sur le projet de loi de finances pour 2018 (n° 235), octobre 2017, p. 16.

**L'ÉVOLUTION DE LA COMPOSITION
DU PLAFOND D'EMPLOI DU PROGRAMME 164 DEPUIS 2012**

(en équivalents temps plein travaillés)

Catégorie	Plafond d'emplois 2013	Plafond d'emplois 2014	Plafond d'emplois 2015	Plafond d'emplois 2016	Plafond d'emplois 2017	Plafond d'emplois 2018	Plafond d'emplois 2019	Plafond d'emplois 2020
<i>Catégorie A et A+</i>	1 098	1 200	1 263	1 275	1 285	1 295	1 277	1 307
<i>Catégorie B</i>	377	350	317	311	305	303	292	281
<i>Catégorie C</i>	365	290	260	254	250	242	227	214
Total	1 840	1 840	1 840	1 840	1 840	1 840	1 796	1 802

Source : rapports annuels de performances 2013 à 2018 ; projet annuel de performance pour 2020.

Ce faisant, le projet de loi de finances tient compte de plusieurs facteurs déterminants :

- **l'insuffisance des crédits de masse salariale**, dont le montant n'a jamais atteint le niveau nécessaire pour assurer le financement du plafond de 1 840 emplois ;

- **la nécessité de conserver un volant de sécurité d'ETPT** pour assurer l'éventuelle réintégration des magistrats à l'extérieur des juridictions financières (un tiers des magistrats de la Cour exerce hors de celle-ci) ;

- **le nombre réduit de magistrats de la Cour et des CRTC** recrutés à la sortie de l'École nationale d'administration (ENA) ;

- **un nombre élevé de sorties en 2018** : 208, soit près de 12 % de l'effectif en fonction dans les juridictions financières.

En outre, la programmation poursuit la politique de repyramidage entreprise par les responsables du programme afin, d'une part, d'assurer aux juridictions financières les compétences nécessaires au développement des fonctions de contrôle et, d'autre part, de rationaliser les fonctions support.

2. Une évolution contrastée mais au total contenue des dépenses en investissement et fonctionnement

Le montant des crédits hors titre II demandés pour 2020 s'élève à près de 28,85 millions d'euros en autorisations d'engagement et à un peu plus de 24,84 millions d'euros. Par rapport aux inscriptions de la loi de finances initiale pour 2019, les AE accusent une baisse de 22,31 %, du fait des engagements très significatifs programmés en 2019. En revanche, les CP présentent une parfaite stabilité

Au-delà de cette masse globale, il convient de distinguer la dynamique contrastée des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement, à raison des besoins de la Cour des comptes et des juridictions financières.

a. Une demande en crédits de fonctionnement relativement stable du fait d'une atténuation des dépenses en matière immobilière

Le budget de fonctionnement des juridictions financières prévu pour 2020 s'élève à 26,13 millions d'euros en autorisations d'engagement (contre 34,09 millions d'euros) et à 23,21 millions d'euros en crédits de paiement (contre 22,05 millions d'euros).

La baisse du montant des AE demandées s'explique par l'évolution des dépenses immobilières et les frais liés aux locaux, **après les engagements importants réalisés en 2019 aux fins de renouvellement des baux pluriannuels et des marchés de fourniture d'énergie**, ainsi que de prestations de nettoyage, d'accueil ou de sécurité.

L'augmentation de 60 000 euros sur les CP s'explique quant à elle par la prise en compte dans le projet de loi de finances pour 2020 de l'amendement transversal adopté dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2019, au titre de l'augmentation forfaitaire de remboursement des frais de mission.

Notons par ailleurs, que les moyens de fonctionnement hors travaux immobiliers et hors systèmes d'information sont en baisse entre 2015 et 2019. Cette évolution est due, d'une part, à la sortie de plusieurs chambres régionales des comptes du dispositif des loyers budgétaires, à la suite de la révision des conventions d'utilisation à l'automne 2015 (avant leur suppression complète en 2019) et, d'autre part, à la politique d'approfondissement, dans le cadre interministériel, de la politique d'optimisation des achats dans laquelle les juridictions financières sont engagées depuis plusieurs années.

b. De nouveaux engagements informatiques sur les crédits d'investissement

Les crédits demandés sur le titre V s'établissent à la somme de 1,94 million d'euros en autorisations d'engagement et à 1,05 million d'euros en crédits de paiement. Par rapport à la loi de finances initiale pour 2019, **les AE augmentent de 57 % tandis que les CP reculent de 17,89 % en CP.**

Cette forte hausse des AE tient à la **poursuite du développement des outils informatiques** ⁽¹⁾. L'investissement programmé dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020 porte sur :

- la dématérialisation des contrôles et des échanges ;
- la mise en place des outils de pilotage des travaux des juridictions financières et les outils d'aide au contrôle ;

(1) Rapport n° 1302 annexe 10 - Rapport de M. Daniel Labaronne sur le projet de loi de finances pour 2019 (n° 1255), pp. 47-54.

– la prise en compte des contraintes induites par certaines évolutions réglementaires et les impératifs de sécurisation des systèmes d’information.

En revanche, la programmation prévoit une légère diminution des AE et CP consacrés à la couverture des dépenses immobilières. Ces dernières visent à répondre aux besoins de la Cour des comptes et des juridictions financières sur le plan de :

– la densification des surfaces et l’amélioration de la performance énergétique des bâtiments : entre dans le cadre de cette action, la rénovation des installations électriques à la suite d’études préalables, ainsi que des travaux destinés à améliorer le confort thermique des bâtiments ;

– la sécurisation des bâtiments ;

– l’accessibilité aux personnes à mobilité réduite.

Au titre des travaux structurants en 2020, la programmation comprend la poursuite des restructurations des circulations verticales et des pièces connexes (emprise Cambon), ainsi que la réhabilitation du siège de la Réunion (finalisation attendue en 2022).

Ainsi que le rappellent les réponses au questionnaire budgétaire, une grande partie des dépenses de fonctionnement constitue des dépenses contraintes, inhérentes aux activités métiers du contrôle. Il en va ainsi des frais de déplacement des personnels de contrôle et des dépenses exposées dans le cadre des marchés d’expertise nécessaires à l’accomplissement des missions de certification des comptes de l’État, du régime général de la Sécurité sociale et des comptes locaux.

Ce constat ne met que mieux en lumière la nécessité de préserver la dotation des juridictions financières en matière de fonctionnement et de ne réaliser d’économies que dans la mesure où les conditions essentielles d’exercice des missions n’apparaissent pas en cause.

B. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE MAINTENUE MALGRÉ L’ALOURDISSEMENT DES MISSIONS

Comme en 2019, la programmation 2020 se fonde sur l’hypothèse d’un maintien du niveau des performances réalisées par les juridictions financières sur l’ensemble des objectifs formalisés afin d’évaluer la manière dont elles s’acquittent de leur mission. Ainsi, l’ensemble des indicateurs affichent des valeurs ou fourchettes identiques.

Le rapporteur spécial ne peut que saluer à nouveau un effort méritoire car l’évolution des besoins en autorisations d’engagement pour l’investissement et le fonctionnement tendent à démontrer, outre l’existence de besoins, la limite des efforts de productivité jusqu’ici fournis.

Certes, la maquette de performance ne comporte toujours pas d'indicateurs relatifs au nombre des affaires traitées par les juridictions financières ou sur la productivité des magistrats. Toutefois, **plusieurs éléments donnent à penser, comme en 2019, que la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales se trouvent confrontées à la contrainte renouvelée que représentent l'exercice de leur mission traditionnelle et les développements récents des compétences nouvelles qui leur sont confiées.**

1. Le poids constant des missions juridictionnelles et des missions d'examen des finances publiques

Les juridictions financières dans leur ensemble exercent quatre grandes missions que constituent l'examen des comptes des organismes publics, le contrôle des finances publiques, l'évaluation des politiques publiques et l'information des citoyens.

Les juridictions financières font face à l'évolution croissante de leur activité contentieuse. Cela s'explique notamment par l'importance nouvelle prise par certaines autres missions (assistance au Parlement, certification des comptes) et par la mise en place d'une programmation plus sélective, permettant de se concentrer sur les enjeux les plus significatifs.

ACTIVITÉ JURIDICTIONNELLE DE LA COUR DES COMPTES ET DES CRTC

	2014	2015	2016	2017	2018
Cour des comptes					
Réquisitoires (hors appels) ⁽¹⁾	66	86	79	80	86
Arrêts	140	122	125	152	151
<i>Dont arrêts d'appel</i>	41	63	38	44	61
Nombre de débetés	199	137	214	328	341
Montant des débetés (en M€)	45,4	18,8	64	38,2	36,1
Nombre de sommes irrémisibles	87	52	59	109	113
Montant des sommes irrémisibles (en euros)	22 479	10 139	23 640	26 630	18 834
Ordonnances	79	117	91	134	225
Chambres régionales et territoriales des comptes⁽²⁾					
Réquisitoires	356	441	319	290	289
Jugements	345	418	459	355	300
Nombre de débetés	428	501	655	589	528
Montant des débetés (en M€)	30,8	18,6	21,7	17,0	17,7
Nombre de sommes irrémisibles	137	192	209	165	93
Montant des sommes irrémisibles (en euros)	23 956	38 272	48 702	23 602	17 782
Ordonnances	2 418	1 685	2 143	1 475	1 302

Source : Cour des comptes.

(1) Somme qui ne peut pas faire l'objet d'une remise gracieuse par le ministre.

(2) Hors jugements consécutifs aux arrêtés de charges provisoires.

Même si l'on constate une certaine stabilisation en 2018, le **volume des décisions et des procédures rendues par les juridictions financières demeurent cette année encore à un niveau élevé** – avec une augmentation notable du nombre de débetés et d'ordonnances. Pour autant, une **forte diminution est visible en ce qui concerne l'activité juridictionnelle des chambres régionales et territoriales**, comme ce fut déjà le cas en 2017.

De plus, d'un point de vue plus qualitatif, **l'activité juridictionnelle des juridictions financières participe pleinement à la modernisation de la gestion publique**. D'après les questionnaires budgétaires, la dématérialisation des procédures comptables, qui trouve son fondement juridique dans le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 ⁽¹⁾ nécessite en effet d'adapter les modalités de jugement des comptes. Dans ce cadre, le rôle du juge des comptes consiste notamment à s'assurer que ce processus de dématérialisation respecte les grands principes de la comptabilité publique et que les procédures informatiques permettent toujours le contrôle de l'habilitation de l'ordonnateur.

Par ailleurs, **les délais de jugement se révèlent relativement stables sur la période 2014-2018**. En 2015, la simplification du dispositif de prononcé des arrêts a contribué à la réduction des délais de jugement pour la Cour. Désormais, la date du prononcé est fixée dès la notification de l'audience publique.

ÉVOLUTION DU NOMBRE ET DES DÉLAIS DE JUGEMENT DES COMPTES DEPUIS 2014

Année	Nombre d'arrêts	Nombre de débetés	Délai de jugement (en mois)
2014	137	199	12
2015	118	128	10,24
2016	123	199	11,4
2017	145	327	11,6
2018	151	341	12,3

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Pour autant, **le délai moyen de jugement par la se situe, pour 2018, au-delà de la prévision de 10-11 mois : il s'élève à 12,3 mois pour l'exercice**.

Cette augmentation s'explique par la hausse du nombre d'arrêts, mais également par une complexité croissante des affaires jugées et une augmentation du nombre de débetés par arrêt. La multiplicité des charges complexifie la procédure et rallonge d'autant les délais de rédaction et de relecture des arrêts avant prononcé. **Par rapport à l'année 2014, pour laquelle un délai de jugement comparable avait été constaté, on observe, en 2018, un nombre d'arrêts supérieur de 10 % et un nombre de débetés supérieur de 42 %.**

Pour les chambres régionales et territoriales des comptes, à l'inverse, le délai moyen, qui est de 7,79 mois en 2018, est cependant inférieur à la prévision qui s'élevait à 8,1 mois. Ce délai se réduit par rapport à 2017 et traduit le maintien des efforts des juridictions financières.

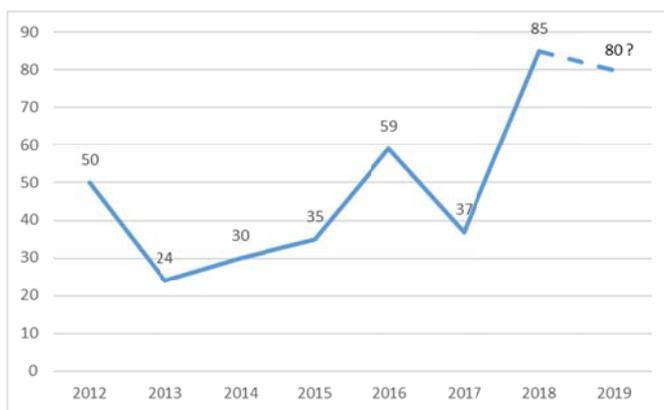
(1) Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Les questionnaires budgétaires soulignent cependant que **les délais de jugements constatés correspondent à des délais permettant un travail de qualité**. Certains facteurs exogènes aux juridictions financières comme les demandes de report d'audience contribuent aussi à une augmentation des délais.

En ce qui concerne **l'assistance apportée au Gouvernement et au Parlement**, l'application des dispositions de l'article 47-2 de la Constitution, ainsi que des lois organiques du 1^{er} août 2001 (« la LOLF ») et du 17 décembre 2012 ⁽¹⁾ conduit la Cour des comptes à effectuer **un nombre de travaux récurrents**.

Outre la présentation régulière des conclusions de l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la Sécurité sociale, la Cour des comptes remet au Parlement des enquêtes réalisées en application des dispositions du 2^o de l'article 58 de la LOLF. La période récente a été marquée par le Printemps de l'évaluation à l'Assemblée nationale et le doublement du nombre d'auditions par le Parlement depuis 2018.

NOMBRE D'AUDITIONS PAR LE PARLEMENT (ASSEMBLÉE NATIONALE ET SÉNAT) : ÉVOLUTION DEPUIS 2012



Source : réponses aux questionnaires budgétaires.

Ainsi, le nombre d'audition par le Parlement a doublé en 2019, passant d'une quarantaine par an en moyenne à 85 en 2018, et un nombre qui devrait être analogue en 2019 (80 selon le projet annuel de performances 2019).

Enfin, s'agissant de l'examen des comptes des organismes publics, concernant le premier indicateur du programme, relatif à la part contrôlée des comptes tenus par les comptables publics, **la proportion de la masse financière jugée par la Cour, à l'instar du résultat constaté en 2016, est très supérieure à la cible prévue**. Ce taux exceptionnellement élevé résulte, pour partie, du contrôle effectué, en 2018, sur six organismes dont la masse financière représente à elle seule plus de 21 % du montant total des produits de fonctionnement de l'année N-2.

(1) Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

En revanche, pour les chambres régionales et territoriales des comptes, la réalisation 2018 (13,92 %) est inférieure à l'objectif (15 % -25 %).

2. Des missions nouvelles en matière de certification et de contrôle qui poursuivent leur développement

La loi « NOTRe ⁽¹⁾ » et la loi de modernisation de notre système de santé ⁽²⁾ ont complété la liste des organismes dont la Cour des comptes devra à terme certifier ou contrôler les comptes, en plus de ceux énumérés par l'article L. 132-2-1 du code des juridictions administratives.

● S'agissant de **l'expérimentation relative à certification des comptes des collectivités territoriales** ⁽³⁾, rappelons qu'après la désignation des 25 collectivités participantes en 2016, le premier semestre 2017 a vu l'aboutissement du processus de signature des conventions destinées à définir l'objet de l'intervention de la Cour des comptes jusqu'à 2020. Ces documents en fixent les modalités de mise en œuvre, le calendrier de réalisation et les moyens dédiés. Elles renvoient à un avenant pour la période 2020-2022.

L'accompagnement assuré par les juridictions financières dans la première phase de l'expérimentation a donné lieu en 2017 à la **réalisation d'un « diagnostic global d'entrée », qui doit être complété, au cours des exercices suivants, par des audits ciblés** sur les risques comptables qui auront été identifiés. Les diagnostics ont été communiqués aux collectivités en mars 2018, à l'issue d'une phase contradictoire avec l'ordonnateur.

À l'issue de la phase d'accompagnement par les juridictions financières, seront réalisées des certifications expérimentales sur les comptes des exercices 2020, 2021 et 2022. Le cadre et les modalités de ces certifications seront définis par un cahier des charges, compte tenu des enseignements tirés des constatations faites lors de l'accompagnement mis en œuvre dans la première période.

Comme prévu par l'article 110 de la loi NOTRe, un bilan intermédiaire a été réalisé en 2018. La Cour des comptes a finalisé avant la fin 2018 ses observations, qui ont été transmises au Gouvernement en décembre 2018, puis par le Gouvernement au Parlement. Le rapport intermédiaire a été rendu public sur le site internet de la Cour des comptes en juin 2019.

Dans ce rapport, **la Cour a identifié les facteurs clés de réussite d'une démarche de certification, dans la perspective du choix qui reviendra au Parlement au terme de l'expérimentation.** Selon les réponses aux questionnaires budgétaires, plusieurs chantiers conséquents devront être menés à leur terme pour assurer le succès d'une fiabilisation des comptes locaux, gage de transparence de la gestion publique locale.

(1) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

(2) Loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé.

L'élaboration d'un recueil des normes comptables applicables au secteur public local, la simplification des référentiels budgétaires et comptables ou la perspective du compte financier unique en constituent quelques exemples.

• S'agissant du **contrôle facultatif sur les comptes des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESMS), ainsi que sur ceux des établissements de santé privés**, rappelons qu'il est de même nature que celui exercé sur les établissements publics relevant de la compétence des juridictions financières. La justification de cette nouvelle compétence repose essentiellement sur un souci de cohérence, rien ne justifiant au fond que les contrôles des juridictions excluent une partie des opérateurs intervenant sur les mêmes missions et avec des ressources en grande partie similaires à celles des organismes anciennement contrôlés.

Des outils méthodologiques (tels que des guides de contrôle) ont été élaborés et mis à disposition des équipes de contrôle de la Cour des comptes et des chambres régionales. Leurs personnels ont bénéficié en outre de formations à l'exercice de ces nouvelles compétences.

Les premiers contrôles, réalisés sur un panel formé de 16 cliniques à but lucratif, ont été notifiés aux organismes concernés à partir de l'été 2017. Les conclusions de ces travaux ont été publiées en 2018, et les contrôles se sont poursuivis en 2019. Les **contrôles portent sur les comptes, la gestion et l'exercice des missions des organismes en question**. La compétence confiée aux juridictions financières **ne s'étend toutefois pas à la certification des comptes des établissements et services sociaux et médico-sociaux**.

IV. PROGRAMME 340 HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES : UN PROGRAMME RÉSIDUEL, SANS RÉELLE JUSTIFICATION BUDGÉTAIRE

En application de l'article 22 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 ⁽¹⁾, le programme 340 a pour objet le financement des moyens de fonctionnement du Haut conseil des finances publiques, organisme indépendant du Gouvernement et du Parlement.

Le projet de loi de finances pour 2020 propose de porter le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement à près de **0,48 million d'euros**.

Cette très légère progression par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2019 (soit 0,428 million d'euros) résulte de l'application du glissement vieillesse technicité : ainsi que le rappelle le projet annuel de performance, dans le cadre de la réglementation applicable à leur statut respectif, les personnels rattachés au programme 340 peuvent en effet prétendre aux avancements de grades et de corps.

(1) *Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.*

De fait, **la dotation du Haut conseil couvre aujourd’hui pour l’essentiel** les dépenses de personnel (rémunération d’activité, cotisations et contribution sociales) inhérentes à l’emploi par le programme 340 de **trois équivalents temps plein travaillés** : deux magistrats de la Cour des comptes¹ et un rapporteur extérieur (de catégorie A+)⁽¹⁾.

Les dépenses destinées au fonctionnement⁽²⁾ demeurent stables (à 50 000 euros).

Comme indiqué au terme de l’analyse du projet de finances pour 2019, **le constat du caractère résiduel des ressources du programme ne peut que raviver les interrogations quant à la pertinence de son maintien et ne peut qu’encourager son rattachement au programme 164**⁽³⁾.

(1) *Les deux magistrats de la Cour des comptes assument les fonctions de rapporteur général (chargé de diriger le secrétariat permanent du Haut Conseil) et de rapporteur général adjoint. En collaboration avec le rapporteur extérieur, ils préparent les projets d’avis du Haut Conseil et d’assurer son bon fonctionnement.*

(2) *Les crédits de titre III couvrent frais d’expertise, de déplacement (des membres du Haut Conseil ne résidant pas à Paris et de personnes auditionnées), bureautiques et informatique et autres dépenses de fonctionnement courant.*

(3) *Rapport n° 1302 annexe 10 - Rapport de M. Daniel Labaronne sur le projet de loi de finances pour 2019 (n° 1255), pp.54-55.*

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa deuxième réunion du 25 octobre 2019, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Conseil et contrôle de l'État. Le compte rendu de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾.

Suivant la recommandation du rapporteur, la commission a adopté les crédits de la mission sans modification.

Elle a par ailleurs adopté les amendements n° II-CF863, II-CF864 et II-CF865 du rapporteur portant article additionnel après l'article 75 du projet de loi de finances. Issus des travaux du printemps de l'évaluation, ces amendements visent à créer une dérogation au principe du paiement préalable à toute saisine de la commission du contentieux du stationnement (CCSP) afin de prévenir des charges infondées dans trois situations : en cas de vol, de destruction du véhicule ou d'une usurpation de la plaque d'immatriculation (amendement II-CF863) ; en cas de cession d'un véhicule non prise en compte dans le système d'immatriculation des véhicules – SIV – ; pour les personnes handicapées porteuses de la carte « mobilité inclusion » portant la mention « stationnement pour personnes handicapées ». À cette fin, les trois amendements introduisent ces trois exceptions dans le dispositif de l'article L. 2333 -87 -5 du code général des collectivités territoriales.

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr-cfiab/19-20/c1920023.asp>.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Audition commune

– Syndicat de la Juridiction Administrative (SJA)

M. Yann Livenais, vice-président

Mme Anne-Gaëlle Mauclair, membre du conseil

– Union syndicale des magistrats administratifs (USMA)

M. Olivier Di Candia, président

Mme Ophélie Thielen, secrétaire générale

Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel

M. Thierry-Xavier Girardot, secrétaire général du Conseil d'État

M. Emmanuel Meyer, secrétaire général chargé des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel

Syndicat des juridictions finances (SJF)

M. Yves Roquelet, président de section, président

M. Nicolas Billebaud, Premier Conseiller, vice-président

Cour nationale du droit d'asile (CDNA)

Mme Dominique Kimmerlin, présidente

M. Philippe Caillol, secrétaire général

Conseil d'État

M. Bruno Lasserre, vice-président

M. Thierry-Xavier Girardot, conseiller d'État, secrétaire général

M. Jean-Noël Bruschini, directeur de la prospective et des finances

Cour des comptes

M. Didier Migaud, premier président

M. Xavier Lefort, conseiller maître, secrétaire général

Mme Marie-Laure Berbach, conseillère référendaire, secrétaire générale adjointe

Conseil économique, social et environnemental (CESE)

Mme Marie-Andrée Blanc, questeur

M. Jean-Grosset, questeur

M. Luc Machard, secrétaire général

M. Pierre Dumaz, directeur administratif et financier