

N° 3399

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2020.

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 2021** (n° 3360),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,

Rapporteur général

Député

ANNEXE N° 10

CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. DANIEL LABARONNE

Député

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPAUX CONSTATS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
DONNÉES CLÉS	7
INTRODUCTION	9
I. MALGRÉ LA BAISSÉ DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT, UN BUDGET CONFORTÉ POUR LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES	11
A. DES CRÉDITS DE PERSONNEL EN HAUSSE POUR LES JURIDICTIONS DE PREMIER RESSORT, D'APPEL ET DE CASSATION	12
1. Des crédits en hausse	12
2. Une performance dégradée sous l'effet de la crise	13
B. UNE AUGMENTATION CONTENUE DU FINANCEMENT DES CONSULTATIONS, DES ÉTUDES ET DES EXPERTISES	16
C. UNE DYNAMIQUE CONTRASTÉE DES CRÉDITS DE SOUTIEN	16
D. UN BUDGET EN HAUSSE POUR LA COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE	18
E. LA COMMISSION DU CONTENTIEUX DU STATIONNEMENT PAYANT : UNE JURIDICTION FACE AUX ENJEUX DE LA JURISPRUDENCE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL	20
1. La CCSP, un tribunal à part entière	20
2. La déclaration d'inconstitutionnalité de l'obligation de paiement préalable du forfait de post-stationnement	21
a. L'inconstitutionnalité de la subordination du recours devant la CCSP au paiement préalable du forfait de post-stationnement	21
b. Une urgence à légiférer	22
c. La proposition du rapporteur spécial	23

II. UNE PARFAITE STABILITÉ DES MOYENS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL	25
A. UNE STABILITÉ DES CRÉDITS ET DES EMPLOIS QUI CONTRASTE AVEC LES INCERTITUDES DES RESSOURCES PROPRES	25
1. Des crédits budgétaires et des emplois stables	25
2. L'incertitude des ressources propres.....	26
3. Une certification toujours en suspens	28
B. LES ENJEUX DE LA REFORME DU CESE	28
1. Des marges de manœuvre budgétaires.....	29
2. De nouvelles missions.....	29
III. UN BUDGET STABLE POUR LES JURIDICTIONS FINANCIÈRES	30
A. UNE TRÈS LÉGÈRE AUGMENTATION DES DÉPENSES DE PERSONNEL.....	30
B. DES CRÉDITS STABLES HORS TITRE 2.....	31
1. Des projets informatiques d'ampleur.....	31
2. Une stratégie immobilière pluriannuelle.....	33
3. Des moyens de fonctionnement rationalisés.....	34
C. UN IMPACT COMPRÉHENSIBLE DE LA CRISE SANITAIRE SUR LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE.....	35
IV. UN TRIPLEMENT DES MOYENS DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES	37
1. L'activité du Haut Conseil des finances publiques.....	37
2. Des moyens triplés.....	38
EXAMEN EN COMMISSION	39
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	41

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. À cette date, 100 % des réponses relatives aux programmes 164, 165 et 340 étaient parvenues au rapporteur spécial, mais aucune réponse relative au programme 126 n'avait encore été reçue.

PRINCIPAUX CONSTATS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

En baisse de 4,6 % en autorisations d'engagement mais en progression de 2 % en crédits de paiements, les crédits de la mission *Conseil et contrôle de l'État* donnent les moyens de leurs missions à des institutions essentielles à notre démocratie. Les enjeux n'en sont pas moins très différents d'un programme à l'autre

Alors que la crise sanitaire a allongé les délais de jugement, les effectifs des juridictions administratives méritent une attention continue, particulièrement ceux de la Cour nationale du droit d'asile, qui n'a pu procéder à tous les recrutements prévus en 2020. D'autres outils permettront cependant de lutter contre l'engorgement de la justice administrative. Il convient ainsi d'agir en faveur du traitement non juridictionnel de certains dossiers, de poursuivre la simplification des procédures et de développer les pôles d'aide à la décision. Le rapporteur spécial invite en outre le Gouvernement à se saisir des conclusions du groupe de travail du Conseil d'État sur le contentieux des étrangers.

Au lendemain d'une importante décision du Conseil constitutionnel, le rapporteur spécial a de nouveau accordé une attention particulière à la Commission du contentieux du stationnement payant, dont la dénomination inappropriée cache le caractère juridictionnel. Il propose, pour éviter l'engorgement de cette instance, de remédier à l'inconstitutionnalité de certaines dispositions du code général des collectivités territoriales en les récrivant.

Il salue la stabilité des crédits du Conseil économique, social et environnemental. À la veille d'une probable réduction du nombre de membres de cette institution et alors que ses ressources propres sont menacées, elle est synonyme de marges de manœuvre budgétaires bienvenues. Une réflexion sur les moyens requis par la mise en œuvre de nouvelles missions n'en sera pas moins nécessaire. Il serait en outre opportun de régler la question de la certification des comptes.

Le triplement des moyens du Haut Conseil des finances publiques est probablement, du point de vue de la mission *Conseil et contrôle de l'État*, le fait le plus marquant de ce projet de loi de finances pour 2021. À mandat inchangé, il paraît malheureusement insuffisamment justifié.

Enfin, il convient de considérer avec la prudence requise l'évolution de tous les indicateurs de performance. La crise sanitaire affecte les résultats de l'année 2020 et rend incertaine leur trajectoire en 2021.

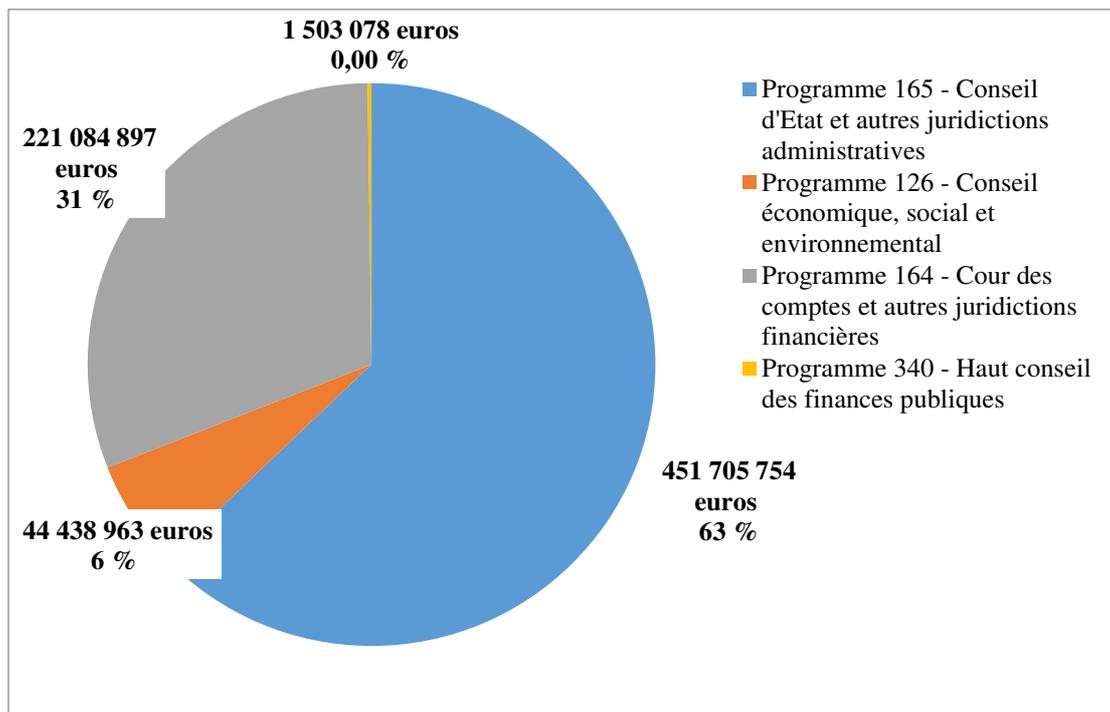
DONNÉES CLÉS

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2020	PLF 2021	Variation	LFI 2020	PLF 2021	Variation
Programme 165 - Conseil d'État et autres juridictions administratives	507 090 775	469 445 824	- 7,42 %	439 674 278	451 705 754	+ 2,74 %
Programme 126 - Conseil économique, social et environnemental	44 438 963	44 438 963	0,00 %	44 438 963	44 438 963	0,00 %
Programme 164 - Cour des comptes et autres juridictions financières	224 387 581	225 095 136	+ 0,32 %	220 377 343	221 084 897	+ 0,32 %
Programme 340 - Haut conseil des finances publiques	479 812	1 503 078	+ 213,26 %	479 812	1 503 078	+ 213,26 %
Total de la mission	776 397 131	740 483 001	- 4,63 %	704 970 396	718 732 692	+ 1,95 %

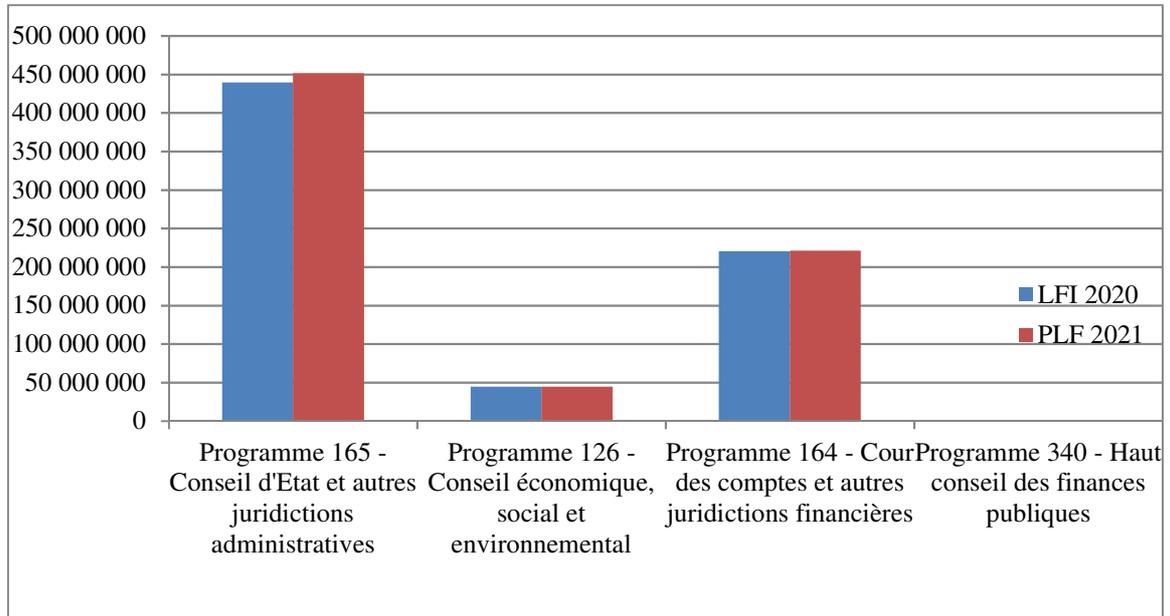
Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

RÉPARTITION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION PAR PROGRAMME



ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT PAR PROGRAMME ENTRE 2020 ET 2021

(en euros)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

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, que sont 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 de cet organisme qui 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 2021 (PLF 2021) propose de doter l'ensemble de ces programmes de près de **740,5 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)**, soit une baisse de 4,63 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2020 (LFI 2020), et de plus de **718,7 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit une progression de 1,95 %.

Ces différents programmes n'en connaissent pas moins **des évolutions contrastées, qui tiennent à des enjeux distincts**. L'évolution la plus remarquable est le **triplément des crédits demandés pour le Haut Conseil des finances publiques**, passant, en AE et en CP, de près de 480 000 euros à plus de 1,5 million d'euros.

Dans le même temps, **les crédits du Conseil d'État et des autres juridictions administratives connaissent une baisse de 7,42 % en AE et une progression de 2,74 % en CP**, tandis que **les crédits du Conseil économique, social et environnemental mais aussi ceux de la Cour des comptes et des autres juridictions financières se signalent par leur stabilité**.

I. MALGRÉ LA BAISSÉ DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT, UN BUDGET CONFORTÉ POUR LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

Le programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives* finance les juridictions de l'ordre administratif, qui jugent les différends opposant une administration à une personne privée ou à une autre administration et garantissent ainsi l'État de droit, c'est-à-dire la soumission de la puissance publique aux règles qu'elle a fixées. Il finance également les activités consultatives du Conseil d'État ainsi que la réalisation d'études et d'expertises juridiques et administratives.

En 2021, le budget du programme 165 connaît une évolution contrastée. En effet, si ses autorisations d'engagement chutent de 7,4 % pour s'établir à 469,4 millions d'euros, ses crédits de paiement augmentent de 2,7 % pour atteindre 451,7 millions d'euros.

La baisse des AE s'explique principalement par les renouvellements et prises à bail, dont le montant global est inférieur en 2021 à celui fixé en LFI 2020. La progression des crédits de paiement, qui atteint 7,8 % hors titre 2, s'explique par l'évolution tendancielle des dépenses et les mesures nouvelles destinées au renforcement de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) et à la création de la cour administrative d'appel de Toulouse. En outre, le budget 2021 intègre les décalages, dus à la crise sanitaire, des dépenses de travaux.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 165 (HORS TITRE 2)

(en euros)

	LFI 2019	LFI 2020	PLF 2021 (périmètre constant)
Titre 3 - fonctionnement	61 005 779	63 848 973	71 012 295
Titre 5 - investissement	8 812 095	14 410 000	13 381 750
Total	69 817 874	78 258 973	84 394 045
Progression par rapport à l'année antérieure	1,70 %	12,09 %	7,84 %

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

L'évolution des dotations de titre 3 doit être interprétée de manière prudente, la destination et la nature des travaux et projets immobiliers et informatiques pouvant avoir une incidence significative sur la répartition des crédits entre le titre 3 et le titre 5. En effet, les travaux immobiliers ou de câblage informatique, sont imputés sur le titre 5 lorsqu'ils sont effectués dans des bâtiments appartenant à l'État, alors qu'ils sont imputés sur le titre 3 lorsqu'ils concernent des bâtiments pris à bail. Par ailleurs, les travaux de désamiantage relèvent systématiquement des dépenses de titre 3.

La recherche systématique d'économies, obtenues notamment grâce à la professionnalisation de l'achat public et la dématérialisation des procédures, qui contribue à modérer la croissance des frais de justice, permet de maîtriser l'évolution des dotations de titre 3 dans un contexte d'augmentation de l'activité des juridictions engendrée par la hausse des contentieux.

A. DES CRÉDITS DE PERSONNEL EN HAUSSE POUR LES JURIDICTIONS DE PREMIER RESSORT, D'APPEL ET DE CASSATION

Les trois premières actions du programme 165 financent les dépenses de personnel des juridictions administratives de premier ressort, d'appel et de cassation que constituent les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel et le Conseil d'État dans ses fonctions juridictionnelles. Toutes voient leurs crédits augmenter légèrement. La démarche de performance n'en sera pas moins affectée par la crise sanitaire.

1. Des crédits en hausse

Les crédits de l'action 01 *Fonction juridictionnelle : Conseil d'État* augmentent de 0,9 % pour atteindre 29,2 millions d'euros. Ils financent les dépenses de personnel de la section du contentieux du Conseil d'État. **Les crédits de l'action 02 *Fonction juridictionnelle : Cours administratives d'appel* sont en hausse de 1,6 % et atteignent 46,4 millions d'euros.** Cette somme correspond principalement à la rémunération du personnel des cours administratives d'appel. **Enfin, le budget de l'action 03 *Fonctions juridictionnelles : Tribunaux administratifs*, en hausse de 2,2 %, est de 169,4 millions d'euros pour 2021 et financera les dépenses de personnel des tribunaux administratifs.**

L'évolution de ces dotations s'explique notamment par la prise en compte de 28 créations d'emplois autorisées en 2021. D'une part, la hausse régulière du nombre de requêtes rendait nécessaire, en complément de gains de productivité déjà substantiels, un renforcement des effectifs des tribunaux administratifs. Les plafonds d'emploi ont en effet été élaborés pour une durée de cinq ans en mai 2017, sur la base de la progression modérée du volume du contentieux constatée antérieurement. Or, depuis 2018, les juridictions administratives sont, au contraire, confrontées à une progression du contentieux sans précédent : le nombre de recours dont sont saisis les tribunaux administratifs a augmenté de 8 % en 2018 et de 8,6 % en 2019 ; le nombre de recours portés devant les cours administratives d'appel a également augmenté, de 8 % en 2018 et de 5,7 % en 2019.

D'autre part, la création d'une nouvelle cour administrative d'appel à Toulouse oblige à procéder à des recrutements supplémentaires : prévue pour la fin de l'année 2021, son ouverture impliquera le redéploiement des emplois de magistrats et d'agents de greffe des cours administratives d'appel de Bordeaux et de Marseille ainsi que la création nette de 18 emplois : un membre, six magistrats et onze agents de greffe – deux agents de catégorie A, quatre agents de catégorie B et cinq agents de catégorie C.

Le rapporteur spécial insiste sur la caducité de fait du quinquennal 2018-2022. Il appelle le Gouvernement et la représentation nationale à accorder la plus grande attention aux effectifs nécessaires au bon traitement des contentieux.

2. Une performance dégradée sous l'effet de la crise

Si la crise sanitaire n'a pas eu d'impact significatif sur l'exécution du budget 2020, son effet sur les stocks et sur la liquidation des dossiers est certain. Dans les tribunaux administratifs, le nombre des affaires enregistrées au cours des sept premiers mois de l'année 2020 est en retrait de 17 % par rapport à la même période de l'année 2019, tandis que le nombre des affaires traitées a diminué de 17,5 %, en particulier du fait de l'annulation des audiences. L'ancienneté moyenne des affaires traitées est donc plus élevée. Surtout, le stock des affaires a crû de 5 % entre le 31 juillet 2019 et le 31 juillet 2020.

Dans les cours administratives d'appel, le nombre des affaires enregistrées au cours des sept premiers mois était inférieur de 25,6 % à ce qu'il était en 2019, tandis que le nombre des affaires traitées diminuait de 16,9 %. Comme dans les tribunaux administratifs, la part du contentieux des étrangers y a notablement baissé ; ainsi, du fait de la diminution du nombre de dossiers jugés par les tribunaux et donc susceptibles de faire l'objet d'un appel, le stock des affaires des CAA diminue de 2,2 % par rapport à 2019.

Enfin, au Conseil d'État, 2 874 dossiers ont été inscrits en séance au cours des huit premiers mois de l'année 2020 contre 3 332 au cours de la même période de l'année précédente : malgré la baisse des entrées, le stock des dossiers a augmenté passant de 5 626 au 31 décembre 2019 à 6 019 au 1^{er} août 2020. Cette hausse des stocks aura nécessairement un impact sur l'activité des juridictions en 2021.

DÉLAI MOYEN CONSTATÉ DE JUGEMENT DES AFFAIRES

	2018	2019	2020 (PAP)	2020 (prévu)	2021 (prévu)	2023 (cible)
Au Conseil d'État	7 mois et 27 jours	7 mois et 20 jours	9 mois	7 mois et 20 jours	9 mois	9 mois
Dans les CAA	11 mois et 6 jours	10 mois et 26 jours	11 mois	1 an	1 an	11 mois
Dans les TA	10 mois et 3 jours	9 mois et 4 jours	11 mois	1 an	1 an	10 mois et 5 jours

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

La crise sanitaire explique une détérioration des indicateurs de délai moyen constaté de jugement des affaires et de proportion d'affaires en stock enregistrées depuis plus de deux ans pour 2020 mais également des prévisions pour 2021, puisque l'apurement des stocks et des dossiers anciens ne peut se faire que progressivement. Néanmoins, les objectifs de performance pour 2023 sont maintenus.

Par ailleurs, si la crise sanitaire a conduit à une baisse importante du nombre des requêtes enregistrées sur le début de l'année 2020, le niveau mensuel des entrées a retrouvé celui de l'an dernier dès le mois de juillet. Il est donc tout à fait probable que le contentieux reprenne, à court ou moyen terme, une croissance du même ordre que celle constatée avant la crise sanitaire.

Face à cette perspective, le rapporteur spécial préconise de poursuivre les efforts entrepris dans les trois directions suivantes : le développement du traitement non juridictionnel de certains dossiers ; la simplification des procédures ; le développement des pôles d'aide à la décision.

Le rapporteur spécial invite particulièrement le Gouvernement à se saisir des conclusions du groupe de travail du Conseil d'État sur le contentieux des étrangers.

20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous

Par lettre du 31 juillet 2019, le Premier ministre Édouard Philippe a demandé au Conseil d'État de déterminer les mesures, réglementaires et législatives susceptibles de simplifier les procédures, en constante évolution et d'une rare complexité, qui régissent le contentieux des étrangers et d'en améliorer l'efficacité, à organisation des structures et des compétences administratives inchangées, et en tenant compte de la spécialisation du juge de l'asile telle qu'elle existe.

Le Conseil d'État a constitué un groupe de travail, composé principalement de juges administratifs mais aussi de magistrats judiciaires et d'un professeur des universités. Le groupe de travail s'est efforcé d'auditionner l'ensemble des personnes concernées par le sujet de l'étude (notamment les administrations, les organisations de magistrats et d'avocats, les associations) ; il a également interrogé directement, par la voie d'un questionnaire écrit, l'ensemble des présidents des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

L'introduction de l'étude du Conseil d'État rappelle l'importance prise par le contentieux des étrangers : « en 2019, plus de 130 000 demandes d'asile ont été enregistrées à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), soit plus de deux fois plus qu'il y a dix ans. Près de 4,3 millions de visas ont été demandés en 2019, contre moins de 2,5 millions il y a dix ans. Le nombre d'obligations de quitter le territoire français était en 2019 de 123 000, soit 50 % de plus qu'il y a dix ans. 24 000 mesures d'éloignement ont été exécutées en 2019, dont 19 000 éloignements forcés. Le nombre de décisions de transfert prises sur le fondement du règlement « Dublin III » s'est quant à lui élevé à 23 500 en 2019. »

Au terme de ses travaux, le groupe de travail a formulé vingt propositions qui « entendent concilier les garanties du droit à un recours effectif, l'impératif de célérité des procédures et les exigences de bonne administration de la justice ». Deux sont présentées comme particulièrement importantes :

« – passer d'une douzaine à trois procédures contentieuses et prévoir leur application en fonction du degré réel d'urgence de l'action administrative ;

« – prévoir que l'administration se prononce, dès la première demande de titre de séjour, au regard de l'ensemble des hypothèses d'attribution d'un tel titre, seuls des éléments nouveaux pouvant être présentés à l'appui de demandes ultérieures. »

Le rapport *20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous* a été adopté par l'assemblée générale du Conseil d'État le 5 mars 2020.

B. UNE AUGMENTATION CONTENUE DU FINANCEMENT DES CONSULTATIONS, DES ÉTUDES ET DES EXPERTISES

L'action 04 *Fonction consultative* et l'action 05 *Fonction études, expertise et services rendus aux administrations de l'État et des collectivités* financent les dépenses de personnel des cinq sections consultatives et de la section du rapport et des études du Conseil d'État, celles correspondant aux services rendus aux administrations de l'État et aux collectivités par des conseillers d'État et des magistrats administratifs et celles qu'induisent les fonctions consultatives des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs.

Les crédits dédiés à la fonction consultative augmentent de 0,9 % pour atteindre 16,4 millions d'euros. Il s'agit exclusivement de dépenses de titre 2 qui financent essentiellement les rémunérations des personnels des cinq sections consultatives du Conseil d'État. Conseiller du Gouvernement, le Conseil d'État examine les projets de loi et d'ordonnance et émet des avis sur les textes qui lui sont soumis ; il peut aussi être consulté pour des questions juridiques ou administratives. Cette fonction consultative est également exercée par les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs, qui peuvent être saisis pour avis par les préfets.

Les crédits de l'action 05 *Fonction études, expertise et services rendus aux administrations de l'État et des collectivités* augmentent de 0,9 % pour atteindre 8,4 millions d'euros. Il s'agit des crédits de personnel de la section du rapport et des études du Conseil d'État, mais également des rémunérations, des cotisations et des prestations sociales des conseillers d'État et des magistrats mis à disposition des cabinets ministériels, des institutions européennes et nationales et d'États étrangers ou de ceux qui participent à des commissions administratives, à des juridictions spécialisées ou à la désignation de commissaires enquêteurs.

C. UNE DYNAMIQUE CONTRASTÉE DES CRÉDITS DE SOUTIEN

L'action 06 *Soutien* finance les dépenses de personnel du programme non affectées à d'autres actions et les dépenses de fonctionnement et d'investissement nécessaires au fonctionnement des juridictions administratives, soit l'ensemble des crédits de titre 3 et de titre 5 du programme. **Les crédits de paiement de cette action progressent de 2,7 % et atteignent 451,7 millions d'euros, mais ses autorisations d'engagement régressent de 7,4 % et s'élèvent seulement à 469,4 millions d'euros.**

Cette dynamique contrastée s'explique par l'importance de dépenses d'investissement, non linéaires, que porte cette action. Il s'agit d'abord d'investissements immobiliers, qui, à hauteur de 5,6 millions d'euros en AE et 10,6 millions d'euros en CP, permettront de poursuivre les travaux au Conseil d'État, au tribunal administratif de Paris, à la Cour nationale du droit d'asile et au tribunal administratif de Montreuil.

En 2021, la cour administrative d’appel de Toulouse devrait par ailleurs ouvrir ses portes après trois ans de travaux dont le coût total est évalué à 7,15 millions d’euros. Elle comptera quatre chambres et sera compétente pour les appels formés contre les jugements des tribunaux administratifs de Toulouse, Montpellier et Nîmes. Des dépenses d’installation, évaluées à 0,5 million d’euros, seront également nécessaires à l’équipement informatique et mobilier de la juridiction.

L’investissement porte également sur les systèmes informatiques des juridictions. En 2021, le budget qui y sera consacré sera de 0,2 million d’euros en AE et de 2,15 millions d’euros en CP. La juridiction administrative a en effet massivement développé l’usage d’outils informatiques destinés d’une part à faciliter l’instruction – les applications *Sagace*, *Télérecours* et *Télérecours citoyens* le permettent – et d’autre part à diffuser les décisions des juridictions aux citoyens et dans l’ordre administratif – *Ariane*, *Ariane Archives* et *ArianeWeb* ont été développés dans ce but. La Cour nationale du droit d’asile a elle aussi développé ses propres applications. La numérisation des recours se développe, et la période du confinement a accéléré ce processus : obligatoire pour les avocats depuis 2017, le recours par les citoyens se fait de plus en plus par l’application dédiée. Au mois de juillet 2020, les juridictions ont été saisies par *Télérecours citoyens* de 1 643 recours, soit 21,69 % des recours éligibles à cette application. Ce taux d’utilisation a même atteint 31,83 % au mois d’avril 2020.

Par ailleurs, l’action 06 *Soutien* comprend des crédits de fonctionnement. Pour 16,3 millions d’euros, il s’agit de frais de justice qui correspondent aux frais postaux, aux dépenses de consommables et à la rémunération des interprètes. L’évolution des frais de justice est ainsi corrélée à l’évolution du nombre d’affaires introduites et jugées devant les juridictions administratives, tous niveaux confondus.

ÉVOLUTION DES FRAIS DE JUSTICE DEPUIS 2013

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 PLF
Dotation LFI en M€	12,9	14,25	12,3	11,85	9,7	10,14	12,75	15,3	16,3
Évolution par rapport à l’année antérieure	17,20 %	10,50 %	– 13,60 %	– 3,60 %	18,10 %	4,50 %	25,70 %	20,00 %	6,2 %
Consommation en M. €	11	11,2	9,9	9,3	8,8	9,2	9,9	12,1	X
Évolution par rapport à l’année antérieure	3,50 %	1,80 %	– 11,60 %	– 6,06 %	– 5,40 %	4,55 %	7,61 %	22,22 %	X

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Pour 79,5 millions d'euros en AE et 54,7 millions d'euros en CP, il s'agit d'autres frais engagés par les juridictions elles-mêmes et par le secrétariat général du Conseil d'État pour assurer leur propre fonctionnement. Malgré l'augmentation du nombre de recours, ces dépenses restent maîtrisées.

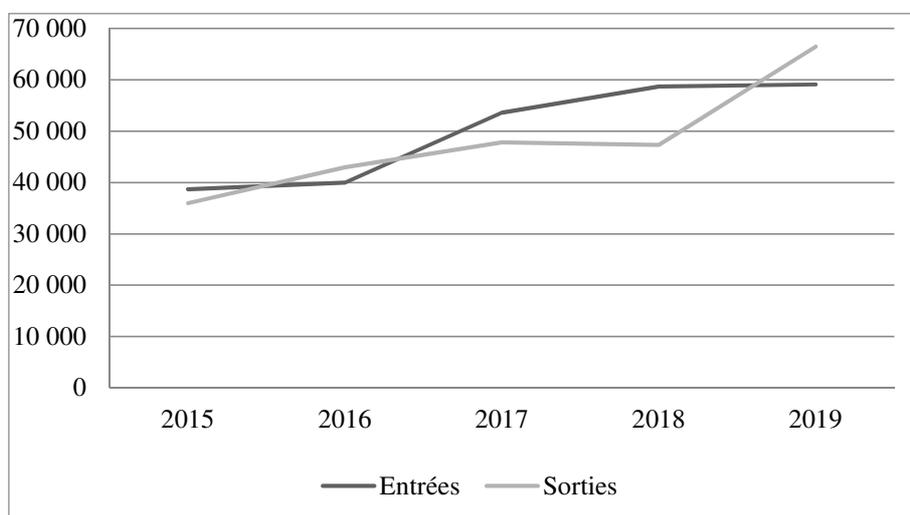
D. UN BUDGET EN HAUSSE POUR LA COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE

La Cour nationale du droit d'asile (CNDA) est une juridiction administrative spécialisée qui examine en premier et dernier ressort les recours contre les décisions de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) portant sur les demandes d'asile, sous le contrôle de cassation du Conseil d'État. **L'action 07 Cour nationale du droit d'asile finance les dépenses de personnel de cette juridiction. En 2021, ces crédits augmentent de 0,9 % et atteignent 45,3 millions d'euros.**

L'effectif de la Cour s'élève à 646,5 ETP auxquels s'ajoutent 25 emplois de magistrats soit un total de 671,5 dont 317 rapporteurs en effectifs physiques. La Cour a bénéficié de 59 créations d'emplois en 2020 dont 32 postes de rapporteurs. Il n'a pu être procédé à la totalité des recrutements de rapporteurs en raison de la crise sanitaire, qui a empêché la juridiction d'organiser un recrutement au mois de juin. Un nouveau recrutement de 22 rapporteurs est prévu avant le 31 décembre 2020, mais 16 emplois ne pourront être pourvus. **Compte tenu du volume du contentieux et de l'enjeu des délais, le rapporteur spécial souhaite que la Cour puisse bénéficier d'un report de ces emplois sur 2021.**

La Cour enregistrait 22 676 dossiers en 2007. Depuis 2009 et hormis en 2013, la Cour enregistre chaque année une augmentation du nombre de recours. Elle a ainsi atteint le chiffre de 59 091 entrées en 2019. C'est le nombre de recours le plus important qu'elle ait connu depuis sa création. Le nombre de décisions rendues s'est élevé en 2019 à 66 464, contre 47 314 en 2018, soit une augmentation de 40 %.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE RECOURS ET DU NOMBRE DE DÉCISIONS RENDUES PAR LA CNDA ENTRE 2015 ET 2019



Or la CNDA doit faire face à un considérable enjeu de réduction des délais de traitement. En 2015, lors de la réforme du droit d’asile ⁽¹⁾, le législateur a fixé des objectifs calculés en délai constaté moyen, soit l’ancienneté moyenne constatée des dossiers effectivement jugés : cinq mois pour les procédures normales et cinq semaines pour les procédures accélérées. Cependant, en 2020, le contexte sanitaire a fortement dégradé l’activité de la CNDA en raison du nombre important d’annulations d’audiences : les délais moyens constatés sont supérieurs de six mois en procédure ordinaire et de quinze semaines en procédure accélérée aux prévisions du PAP 2020 ; la proportion d’affaires en stock enregistrées depuis plus d’un an atteint plus de 25 % et le nombre d’affaires réglées par rapporteur et par agent de greffe est en forte baisse.

En 2021, si aucun événement ne perturbe le calendrier des audiences, ces indicateurs pourront alors remonter aux niveaux des années précédentes.

La CNDA fait également l’objet d’un projet de relogement, financé par l’action 06 *Soutien*. À l’horizon 2026, le relogement de la cour est prévu sur un site unique, dans un bâtiment domanial d’une surface d’environ 20 000 mètres carrés situé à Montreuil. Le budget de l’opération a été arrêté à 119,6 millions d’euros. Les travaux concernent les mises aux normes réglementaires, l’amélioration des performances énergétiques, le gros œuvre et le second œuvre pour adapter les immeubles aux besoins des deux juridictions (salles d’audience, bureaux, restaurant et crèche).

En attendant la mise à disposition de ces locaux, il a été décidé de louer 3 900 mètres carrés supplémentaires, dont 3 000 mètres carrés pris à bail dès 2019, au sein d’un immeuble situé en face de l’implantation principale de la Cour. Le coût annuel de cette location s’élève à 3,4 millions d’euros, frais de fonctionnement inclus.

MOYENS FINANCIERS DEVANT ÊTRE ENGAGÉS POUR LE RELOGEMENT DE LA CNDA

(en millions d’euros)

	Versement	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	TOTAL	
Opération immobilière	<i>AE déjà engagées</i>	0,8	59,2								60	119,6
	<i>AE complémentaire</i>				59,6	0	0	0	0	0	59,6	
Rémunération du mandataire	<i>AE déjà engagée</i>	1,26									1,26	1,78
	<i>AE complémentaire</i>							0,52			0,52	
	Total	2,06	59,2		59,6			0,52	00	00	121,38	121,38

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

(1) Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d’asile.

E. LA COMMISSION DU CONTENTIEUX DU STATIONNEMENT PAYANT : UNE JURIDICTION FACE AUX ENJEUX DE LA JURISPRUDENCE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

La commission du contentieux du stationnement payant (CCSP) est la juridiction chargée des requêtes contestant un forfait de post-stationnement. Son fonctionnement risque d'être affecté par la décision qu'a rendue le 9 septembre 2020 le Conseil constitutionnel.

1. La CCSP, un tribunal à part entière

Instituée par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite MAPTAM ⁽¹⁾, qui dépénalise le stationnement payant, la CCSP a vu ses missions et sa composition fixées par les ordonnances des 23 janvier et 9 avril 2015, codifiées au code général des collectivités territoriales (CGCT). La CCSP prend en charge, en application des articles L. 2333-87-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, les recours formés contre les décisions individuelles relatives aux forfaits de post-stationnement.

Dans le cadre de cette compétence d'attribution qui relève d'un contentieux de pleine juridiction, la commission connaît, en vertu de l'article L 2333-87-5 du code général des collectivités territoriales, des recours contentieux contre la décision rendue à l'issue du recours administratif préalable obligatoire que l'utilisateur doit, à peine d'irrecevabilité de son action contentieuse, former contre l'avis de paiement du forfait de post-stationnement auprès de la commune, de l'établissement public de coopération intercommunale, du syndicat mixte ou du tiers contractant dont relève l'agent assermenté ayant établi ledit avis. Elle connaît également des recours formés contre le titre exécutoire émis par l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) en cas de non-paiement du forfait de post-stationnement dans un délai de trois mois.

Le rapporteur spécial réitère la recommandation qu'il avait déjà formulée lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2020 : il conviendrait de modifier le nom de la CCSP pour qu'il explicite son caractère juridictionnel ⁽²⁾. La dénomination de « tribunal du stationnement payant » pourrait par exemple être retenue.

(1) Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

(2) Rapport n° 2301 annexe 10 – Rapport de M. Daniel Labaronne sur le projet de loi de finances pour 2020, p. 26.

Les moyens de la CCSP

Établie à Limoges, la CCSP est composée de magistrats administratifs permanents, du président de la juridiction, et d'un président de chambre, assistés par un greffe composé d'agents du ministère de l'intérieur, dont 31 agents de catégories A et B chargés de fonctions d'aide à la décision.

Le Conseil d'État a porté l'effectif de référence de 6 à 9 magistrats en 2019. Après l'affectation d'un premier conseiller supplémentaire le 31 décembre 2018, trois nouveaux magistrats ont pris leurs fonctions à la CCSP, respectivement le 1^{er} mai 2019 puis, pour les deux derniers, au mois de juillet 2019. Avec le départ au cours du mois de décembre 2019 d'un magistrat, la commission est revenue à son effectif cible de 9 ETP. Pour 2020, 3 emplois sont créés. Deux postes supplémentaires sont ouverts pour 2021 portant l'effectif des magistrats à 14.

Au cours de l'année 2019, le nombre des agents de greffe a été compris entre 135 et 152 ETP pour s'établir au 31 décembre 2019 à 123 ETP. Cette variation s'explique par le recrutement d'agents contractuels saisonniers pour maintenir l'activité de la commission en période de congés annuels et contribuer à la résorption des plis en attente de traitement. Il est à noter que les emplois du greffe sont portés par l'action 01 *États-majors et services centraux* du programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* du programme *Administration générale et territoriale de l'État*.

En 2019, son budget s'est élevé à 1,8 million d'euros en AE et à 1,6 million d'euros en CP. En 2020, la dotation initiale s'est élevée à 2,1 millions d'euros en AE et en CP. Ces montants ont permis d'assurer l'ensemble des dépenses de fonctionnement, dont les frais liés à la mise en place des mesures barrières durant la crise sanitaire, d'accueillir des étudiants en droit public pour des stages longs et de soutenir l'investissement pour le développement de l'application informatique par la rétrocession de 500 000 euros à la direction du numérique du ministère de l'intérieur.

2. La déclaration d'inconstitutionnalité de l'obligation de paiement préalable du forfait de post-stationnement

Le fonctionnement de la CCSP risque d'être considérablement affecté par une récente décision du juge constitutionnel. Le rapporteur spécial a estimé qu'il y avait urgence à légiférer.

a. L'inconstitutionnalité de la subordination du recours devant la CCSP au paiement préalable du forfait de post-stationnement

L'article L. 2333-87-5 du code général des collectivités territoriales dispose que : « la recevabilité du recours contentieux contre la décision rendue à l'issue du recours administratif préalable obligatoire et contre le titre exécutoire émis est subordonnée au paiement préalable du montant de l'avis de paiement du forfait de post-stationnement et de la majoration prévue au IV de l'article L. 2333-87 si un titre exécutoire a été émis. » Cette condition de recevabilité est mise en œuvre par l'article R. 2333-120-31 du même code qui prévoit que la requête doit être accompagnée notamment de la pièce justifiant du paiement préalable du montant du forfait de post-stationnement et, en cas de contestation du titre exécutoire, de la pièce justifiant du paiement de ce dernier.

Par une décision rendue le 9 septembre 2020 ⁽¹⁾, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution les dispositions de l'article L. 2333-87-5. Aucune disposition législative ne garantissant que la somme à payer pour contester les forfaits de post-stationnement et leur majoration ne soit pas trop élevée et aucune exception n'ayant été prévue par le législateur pour tenir compte de circonstances ou de situations particulières, il a effectivement estimé que cette exigence de paiement préalable n'était pas assortie de garanties légales suffisantes permettant de s'assurer qu'elle ne porte pas une atteinte excessive au droit d'exercer un recours juridictionnel effectif ⁽²⁾. La déclaration d'inconstitutionnalité intervient avec effet immédiat et est applicable à toutes les affaires non définitivement jugées à la date de publication de la décision.

La décision du Conseil constitutionnel entraîne d'ores et déjà des conséquences pratiques :

– le réexamen des 15 000 requêtes placées sous le statut « en attente de régularisation » (requêtes à la suite desquelles le greffe de la commission a adressé au requérant un courrier l'invitant à régulariser sa requête en produisant la ou les pièces(s) manquante(s), le plus souvent le justificatif de paiement, et l'informe de ce qu'il sera regardé comme ayant renoncé à son action s'il ne régularise pas ou ne conteste pas cette irrecevabilité dans un délai d'un mois) ;

– la modification immédiate du formulaire de saisine de la CCSP.

b. Une urgence à légiférer

La décision du Conseil constitutionnel est susceptible d'affecter considérablement le fonctionnement de la CCSP. Alors que près de 120 000 requêtes ont donné lieu à la constatation d'une renonciation à action, la commission a jugé entre le 1^{er} janvier 2018 et le 30 juin 2020 34 750 requêtes. La suppression de la condition de recevabilité tenant au paiement préalable aura des effets sur le nombre de renonciations à action qui diminuera d'au moins 80 %, entraînant une hausse corrélative des requêtes devant être jugées, alors que dans le même temps, le nombre des recours pourrait très sensiblement augmenter. Cette augmentation du nombre des recours aura nécessairement un effet sur les délais de jugement, étant précisé qu'au 30 juin 2020, la CCSP avait un stock de 65 600 dossiers en attente de jugement. Un renforcement des effectifs de tous les services, agents de greffe comme magistrats, sera impératif.

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2020-855 QPC du 9 septembre 2020.

(2) Pour sa part, le Conseil d'État, par une décision n° 421427 du 30 septembre 2019, M. Grand d'Esnon, avait jugé que : « En ce qu'elles font obligation au redevable qui saisit la commission du contentieux du stationnement payant de s'acquitter au préalable de la somme réclamée, sans conférer de caractère suspensif à sa requête, les dispositions de l'article L. 2333 87-5 du code général des collectivités territoriales visent, dans un but de bonne administration de la justice, à prévenir l'introduction de recours dilatoires dans des litiges très nombreux portant, la plupart du temps, sur de faibles sommes. Ainsi, poursuivant un but légitime sans instituer en principe d'entraves disproportionnées au droit d'accès à un tribunal, les dispositions critiquées, par elles-mêmes, ne méconnaissent pas les exigences résultant des articles 6 et 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

La décision du Conseil constitutionnel nécessite donc l'adoption de dispositions législatives prévoyant expressément les cas de dispense à l'obligation de paiement préalable sous peine de mettre en péril la CCSP. La dispense paraît justifiée à tout le moins pour les recours formés par les personnes justifiant avoir cédé leur véhicule, dès lors qu'en pareille hypothèse la jurisprudence admet sous certaines conditions que l'acquéreur est le débiteur du forfait de post-stationnement. La dispense paraît également justifiée pour les personnes handicapées titulaires de la carte mobilité inclusion qui bénéficient de la gratuité du stationnement.

La décision du Conseil constitutionnel implique également l'adoption d'un mécanisme de sursis de recouvrement des sommes contestées afin de donner une portée effective à la dispense de paiement préalable, compte tenu des délais de jugement et des procédures de recouvrement engagées par le Trésor public.

Le rapporteur spécial a donc estimé qu'il y avait urgence légiférer, non seulement dans l'intérêt de la juridiction, mais également dans celui du justiciable dont le recours devant la CCSP, exonéré du paiement préalable, n'est pas suspensif ⁽¹⁾.

c. La proposition du rapporteur spécial

Pour éviter un engorgement de la CCSP tout en tenant compte de la décision du Conseil constitutionnel, et en cohérence avec une recommandation qu'il formulait déjà dans le cadre de son rapport spécial du printemps 2019, **le rapporteur spécial a déposé un amendement visant à réécrire les articles concernés du code général des collectivités territoriales** ⁽²⁾.

Cet amendement a pour objet :

– en premier lieu, de plafonner à 33 euros le montant du paiement préalable exigé ;

– en deuxième lieu, de préciser que le paiement préalable ne peut être exigé pour les recours contentieux formés par :

- les personnes susceptibles de prouver le vol ou la destruction de leur véhicule, ou d'avoir été victime du délit d'usurpation de plaque ;
- les personnes justifiant avoir cédé leur véhicule, notamment par la production de la déclaration de cession et de l'accusé d'enregistrement dans le système d'immatriculation des véhicules ;

(1) L'article L. 2323-7-1 du code général de la propriété des personnes publiques dispose expressément que « la contestation du titre exécutoire devant la commission du contentieux du stationnement payant [...] ne suspend pas sa force exécutoire ».

(2) Amendement II-CF706 de M. Daniel Labaronne.

- les titulaires de la carte « mobilité inclusion » portant la mention « stationnement pour personnes handicapées » ;

– en troisième lieu, de suspendre, durant toute la durée d'examen du recours et jusqu'à notification au requérant de la décision de la CCSP, la force exécutoire du titre éventuellement émis.

Cet amendement a été adopté par la commission des finances.

II. UNE PARFAITE STABILITÉ DES MOYENS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Les crédits demandés pour le Conseil économique, social et environnemental (CESE) en 2021, tant en AE qu'en CP, s'établissent à 44,5 millions d'euros, comme c'était déjà le cas en 2021. Cette stabilité des moyens doit permettre au CESE de mener à bien sa réforme.

Il est à noter que la provision de 4,2 millions d'euros prévue en LFI pour 2020 au titre de la convention citoyenne est reconduite en 2021 pour tous travaux faisant appel à l'une des modalités de participation citoyenne. Cette enveloppe pourra être mobilisée pour le financement des travaux du Palais d'Iéna 1,6 million qui fera, sinon, l'objet d'un financement complémentaire en gestion.

A. UNE STABILITÉ DES CRÉDITS ET DES EMPLOIS QUI CONTRASTE AVEC LES INCERTITUDES DES RESSOURCES PROPRES

Tant le montant des crédits que le niveau du plafond d'emploi sont inchangés par rapport à la loi de finances pour 2020. En revanche, **les ressources propres pâtissent de la crise sanitaire.**

1. Des crédits budgétaires et des emplois stables

Les crédits alloués au CESE se signalent par leur parfaite stabilité, à l'euro près, tant en AE qu'en CP, au niveau du programme comme au niveau de chacune de ses actions.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS ENTRE 2020 ET 2021

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	LFI 2020	PLF 2021	Variation en %	LFI 2020	PLF 2021	Variation en %
01 - Représentation des activités économiques et sociales	30,3	30,3	0	30,3	30,3	0
02 - Fonctionnement de l'institution	12,4	12,4	0	12,4	12,4	0
03 - Communication et international	1,8	1,8	0	1,8	1,8	0
Total	44,5	44,5	0	44,5	44,5	0

Source : projet annuel de performances.

Selon une répartition identique à 2020, les crédits de paiement s'élèvent à 33,3 millions d'euros pour le titre et à 8,2 millions d'euros hors titre II. Le plafond d'emploi décliné au niveau du programme 126 est quant à lui maintenu à 154 ETPT. Le programme ne connaît aucune création ni aucune suppression d'emploi.

Le rapporteur spécial salue, à cet égard, la poursuite et l’amplification de l’effort, engagé depuis 2017. L’écart entre le plafond d’autorisation d’emplois tel qu’il est voté en LFI et son exécution constatée a été réduit de manière très significative, passant de 9,34 ETPT au terme de l’exercice budgétaire 2016 à 6,8 ETPT en 2017, 3,58 ETPT en 2018 et 1 ETPT en 2019. Il devrait être réduit à 0,51 ETPT en 2020.

CONSOMMATION DU PLAFOND D’EMPLOI PAR ACTION

(en ETPT, sauf mention contraire)

	2019		2020		
	Prévision	Réalisation	Prévision	Effectifs au 31/12/2020	
				En ETPT	En ETP
01 – Représentation des activités économiques et sociales	57	52	57	53	48,58
02 – Fonctionnement de l’institution	81	88	85	92,49	92,40
03 – Communication et international	12	9	12	8	8
Total	150	149	154	153,49	148,98

Source : réponses au questionnaire budgétaire

2. L’incertitude des ressources propres

Au 1^{er} août 2020, le montant des recettes enregistrées s’établissait à 2 177 780 euros soit un chiffre supérieur aux 2 millions d’euros prévus en loi de finances mais inférieur à celui inscrit au budget 2020 de l’institution au mois de janvier. Cela résulte principalement de la crise sanitaire qui a entraîné de nombreuses annulations de réservation de locaux, par exemple l’annulation du défilé du couturier partenaire du CESE. Il est difficile de prévoir le montant définitif des recettes car les opérations de location de locaux ont pratiquement été arrêtées en raison de l’épidémie.

Ces recettes ont été affectées :

- pour 930 000 euros au financement de l’entretien lourd du Palais d’Iéna et des investissements informatiques du CESE ;

- pour le solde, soit près de 1,3 million d’euros, au financement des dépenses de fonctionnement, en l’absence de revalorisation de la dotation de titre 3 en dépit des assurances de « rebaser » la dotation de fonctionnement donnée en 2018 par la direction du budget afin qu’elle corresponde aux réels besoins du CESE.

En raison de la crise sanitaire mais aussi des travaux d'accessibilité du Palais d'Iéna qui commenceront le 1^{er} mars 2021 et réduiront pendant huit mois la jauge du nombre de personnes susceptibles d'être accueillies, les perspectives pour l'année 2021 ne sont pas bonnes.

Afin d'enranger de nouvelles recettes propres de mécénat, le CESE a conclu en 2020, après mise en concurrence, un accord-cadre dont l'objet est « l'assistance au développement et à la recherche opérationnelle de mécénat », les fonds recueillis devant contribuer à la rénovation ou à l'entretien du Palais d'Iéna, aux projets d'investissement et à certaines actions jugées stratégiques au regard des missions du CESE. Cette opération a donné lieu le 15 octobre 2020 à la création du fonds de dotation « co-construire » dont les cofondateurs sont la société UP et la fondation Vicat. Toutefois, les opérations de prospection ont été très retardées par la crise sanitaire.

Les travaux immobiliers du CESE

Les travaux de mise en accessibilité du Palais d'Iéna conduits par l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers (OPPIC) ont été repoussés d'un an. L'opération est désormais prévue de la mi-mars 2021 à la fin de l'année 2021.

Le CESE souhaite être exemplaire dans l'accueil de tous les publics y compris en situation de handicap en leur permettant d'accéder au Palais. Il a inscrit à cet effet dans son programme pluriannuel d'investissement, une série d'opérations pour permettre au CESE de conduire toutes les démarches nécessaires à la mise en accessibilité de ses locaux aux personnes à mobilité réduite et d'offrir un accompagnement adapté à toutes les personnes en situation de handicap : signalétique, boucle auditive, etc.

Les marchés devraient être notifiés en début d'année 2021, pour un montant de 2,1 millions d'euros.

L'OPPIC a également conduit en tant que maîtrise d'ouvrage durant l'été 2020 des travaux dans la régie de l'hémicycle afin de résoudre les graves problèmes de chaleur des équipements qui s'y trouvent, qui obligent les équipes à travailler dans des conditions difficiles et exposent au risque de pannes imprévues.

Le CESE conduit également en en assurant la maîtrise d'ouvrage directe des travaux lourds d'entretien et de rénovation des locaux. Doivent notamment être signalés les travaux de mise en sécurité des plafonds – salle des pas perdus, escalier d'honneur et, éventuellement, en 2021, l'aile Iéna, dont la situation est jugée moins préoccupante –, qui se poursuivent.

3. Une certification toujours en suspens

Le décret n° 2017-934 relatif au régime administratif et financier du Conseil économique, social et environnemental prévoit que les comptes du CESE sont soumis à une certification annuelle, et ce à partir des comptes de l'exercice 2019.

Les discussions sont en cours au sein du CESE concernant les modalités précises que pourra revêtir la certification des comptes du Conseil. À cet effet, un courrier de demande officielle devait être transmis à la Cour des comptes afin de la solliciter pour la réalisation de cette certification par ses soins. Il a été indiqué au rapporteur spécial que l'élaboration de cette lettre avait été différée jusqu'à présent du fait des priorités internes liées à la gestion de la crise sanitaire et de la temporalité récente de la nomination du nouveau Premier président de la Cour.

Ce projet de lettre souligne la volonté du Conseil de mettre en place un contrôle interne financier devant permettant de maîtriser les risques inhérents aux processus budgétaires et comptables. La Cour des comptes est sollicitée pour effectuer cette certification dans les meilleures conditions budgétaires et techniques possibles, du fait notamment de son expertise en la matière, de la volonté de ne pas grever le budget du CESE par des dépenses liées à la rémunération de commissaires aux comptes et du parallélisme des formes d'un point de vue cette fois institutionnel, par comparaison avec l'Assemblée nationale et le Sénat.

S'il n'entend pas revenir sur le point de vue la Cour, laquelle estime que cette mission n'entre pas, à ce jour, dans le champ de ses compétences et qu'il s'agit là d'une prestation qui relève du secteur concurrentiel, **le rapporteur spécial réitère son souhait de voir les pouvoirs publics se saisir de la question de la certification des comptes du CESE.**

B. LES ENJEUX DE LA REFORME DU CESE

S'il lui appartient d'autant moins de rendre compte du détail de la réforme du CESE et des travaux législatifs auxquels elle donne lieu que ceux-ci ne sont pas terminés à l'heure de publier le présent rapport ⁽¹⁾, le rapporteur spécial estime nécessaire d'accorder une attention particulière aux possibles implications organisationnelles et, surtout, budgétaires de celle-ci.

(1) *Le lecteur désireux d'en savoir plus pourra notamment se référer au rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental (n° 3184) par M. Erwan Balanant, député, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 9 septembre 2020.*

1. Des marges de manœuvre budgétaires

L'article 1^{er} de la loi organique n° 2020-1022 du 10 août 2020 prorogeant le mandat des membres du CESE ⁽¹⁾ dispose que « le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental est prorogé jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi organique résultant de l'adoption du projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental délibéré en conseil des ministres le 7 juillet 2020, et au plus tard jusqu'au 1^{er} juin 2021 ». Au-delà, aux termes de la réforme, le nombre de membres pourrait être ramené à 175.

La stabilité des crédits masque ainsi des marges de manœuvre accordées au CESE. Il ressort effectivement des échanges du rapporteur spécial avec le CESE que la suppression de 58 membres, associée à la suppression des personnalités associées, conduit à une économie en 2021 de près de 1,5 million d'euros, en tenant compte de la diminution des cotisations patronales de la Caisse de retraites.

2. De nouvelles missions

Si la réduction du nombre de conseillers du CESE est de nature à diminuer les dépenses sur certains postes budgétaires, la réforme paraît sans incidence sur l'effectif du CESE. Selon l'institution, la volumétrie de celui-ci devrait même être substantiellement revue à la hausse, ainsi que la demande en a été faite auprès de la direction du budget, pour faire face au renforcement des missions du CESE.

L'étude d'impact qui accompagne le projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental le souligne d'ailleurs expressément en plusieurs occurrences :

– à propos de l'article 2 du projet de loi organique, il est indiqué que « la commande d'avis sur la mise en œuvre d'une disposition législative par le Gouvernement ou le Parlement nécessitera un travail d'analyse approfondi, ce qui pourra être de nature à affecter – parfois significativement – la charge de travail du Conseil économique, social et environnemental » ;

– à propos de l'article 4, il est indiqué que « les services administratifs du CESE devront mettre en œuvre l'organisation de la participation et des consultations du public lorsque le Conseil économique, social et environnemental décidera d'y avoir recours » ;

– à propos de l'article 6, il est indiqué que le renforcement du rôle du CESE comme instance consultative pour l'examen des projets de loi « devrait également avoir pour conséquence d'inciter davantage le Gouvernement à saisir le Conseil économique, social et environnemental, ce qui aura pour effet un accroissement de sa charge de travail ».

Le rapporteur spécial estime qu'une réflexion sur les moyens humains du CESE devrait s'engager dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme.

(1) Loi organique n° 2020-1022 du 10 août 2020 prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental.

III. UN BUDGET STABLE POUR LES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

Le programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières* porte les moyens nécessaires au fonctionnement des juridictions que sont la Cour des comptes, les chambres régionales et territoriales 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.

En 2021, ses crédits augmentent de 0,3 % pour atteindre 225,1 millions d'euros en AE et 221,1 millions d'euros en CP. Cette légère hausse s'explique entièrement par celle des dépenses de personnel.

A. UNE TRÈS LÉGÈRE AUGMENTATION DES DÉPENSES DE PERSONNEL

En 2021, les crédits du programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières* sont quasiment stables puisqu'ils n'augmentent que de 0,7 million d'euros. Cette hausse est intégralement due à une légère augmentation des dépenses de personnel.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME

(en millions d'euros)

	LFI 2020		PLF 2021		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Titre 2	195,5	195,5	194,2	194,2	+ 0,36 %	+ 0,36 %
Dont hors CAS <i>Pensions</i>	146,7	146,7	147,2	147,2	+ 0,34 %	+ 0,34 %
Dont CAS <i>Pensions</i>	48,8	48,8	49	49	+ 0,42 %	+ 0,42 %
Hors titre 2	28,9	24,9	28,9	24,9	0	0
Total (hors CAS pensions)	175,6	171,6	176,1	172,1	+ 0,29 %	+ 0,29 %
Total (y compris CAS pensions)	224,4	220,4	225,1	221,1	+ 0,32 %	+ 0,32 %

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

Cette augmentation s'explique d'abord par le renforcement des fonctions de contrôle et d'appui au contrôle qui se traduit par une augmentation des effectifs et un schéma d'emplois en hausse de 5 ETPT en 2021.

L'extension des missions de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales est réelle : depuis plusieurs années, en effet, le périmètre des missions des juridictions financières n'a cessé de s'élargir. Se sont ainsi développés la certification des comptes de l'État, des régimes généraux de sécurité sociale et des assemblées parlementaires, les missions de conseil et d'appui au Gouvernement et au Parlement et le contrôle élargi des organismes faisant appel à la générosité publique, auxquels s'ajoutent l'extension de la mission de certification des comptes aux collectivités territoriales et celle des compétences de contrôle aux établissements sociaux et médico-sociaux et aux établissements de santé privés.

Elle s'explique également par le recrutement d'auditeurs financiers pour préparer le mandat 2022-2028 de la Cour des comptes au comité des commissaires aux comptes de l'Organisation des Nations unies (ONU).

Ce mandat mobilisera à compter du mois de juillet 2022 des magistrats des juridictions financières soutenus par des experts missionnés depuis d'autres administrations et par des auditeurs financiers. La substantielle charge de travail qui en résultera entraîne un besoin estimé à environ 30 ETPT pour la durée du mandat, dont une partie donnera lieu à des recrutements externes ; 5 emplois nouveaux, autorisés par le schéma d'emploi, seront mobilisés dès 2021 pour appuyer la candidature et préparer l'exercice du mandat.

B. DES CRÉDITS STABLES HORS TITRE 2

Le montant sollicité hors titre 2 pour le programme 164 s'élève à 28,87 millions d'euros en AE et à 24,86 millions d'euros en CP, soit un montant équivalent à celui ouvert par la LFI 2020.

La crise sanitaire n'a pas eu d'impact majeur sur la construction du budget 2021. En effet, les dépenses imprévues de matériel sanitaire et l'équipement des agents en matériel informatique nécessaire au travail à distance ont été effectués en 2020. Ces dépenses ont été financées par redéploiements, compte tenu notamment des économies réalisées sur les dépenses de déplacements, suspendues pendant la période de confinement et fortement ralenties depuis. Les besoins pour 2021 concerneront essentiellement les équipements individuels des agents comme les masques ou le gel hydroalcoolique. **Les crédits hors titre 2 financent les moyens informatiques, immobiliers et humains des juridictions financières.**

1. Des projets informatiques d'ampleur

En 2021, la priorité est donnée à la poursuite des projets informatiques structurants et à fort enjeu dans l'appui aux missions exercées par les équipes de la Cour et des chambres régionales des comptes. Ces projets touchent à la dématérialisation des contrôles et des échanges, aux besoins en matière de pilotage des travaux des juridictions financières et aux outils d'aide au contrôle, aux contraintes induites par certaines évolutions réglementaires et aux impératifs de sécurisation des systèmes d'information.

La candidature française au Comité des commissaires aux comptes (CCC) de l'Organisation des Nations unies

Par la résolution 74 (I) du 7 décembre 1946, l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies (ONU) a créé le Comité des commissaires aux comptes (CCC). Celui-ci a pour mission de vérifier les comptes des fonds et programmes de l'ONU et de transmettre ses constatations et recommandations à la Cinquième Commission permanente de l'Assemblée générale. L'Assemblée générale élit à cette fin trois commissaires aux comptes, ayant qualité de vérificateur général des comptes, ou autre titre équivalent, d'un État membre. La durée du mandat est de six ans et le comité est renouvelé par tiers tous les deux ans. Actuellement, le CCC se compose des membres suivants : le Président de la Cour des comptes d'Allemagne (élu en 2015), le Contrôleur général du Chili (élu en 2017) et l'Auditeur général de Chine (élu en 2019).

Le CCC est entièrement indépendant et assume la responsabilité exclusive de la vérification des comptes. Toutefois, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires peut lui demander certains examens. Le Comité des commissaires aux comptes peut procéder à tout examen et contrôle détaillé qu'il juge utile de toutes les pièces comptables. Le Comité et son personnel ont libre accès à tout moment opportun à tous les livres, documents et autres pièces nécessaires à l'exécution de l'audit. Les informations qui sont classées comme protégées et que le Secrétaire général – ou le haut fonctionnaire désigné par lui – juge nécessaires au Comité pour l'exécution de l'audit et les informations classées comme confidentielles sont mises à la disposition du Comité sur sa demande.

Le CCC est responsable de la vérification des comptes de 28 organismes du système des Nations Unies. Il répartit les travaux entre ses membres qui travaillent individuellement. Toutefois, la responsabilité des rapports est collégiale. Le Comité effectue ses audits conformément aux normes internationales de vérification des comptes.

La Cour des comptes, qui a déjà exercé ce mandat de 1986 à 1989 et de 2001 à 2010, est candidate à la prochaine élection au Comité des commissaires aux comptes qui aura lieu au mois de novembre 2021, au cours de la 76^e session de l'Assemblée générale, pour un mandat allant du 1^{er} juillet 2022 au 30 juin 2028. Le siège que libérera la Cour des comptes allemande à cette date est traditionnellement réservé à l'institution supérieure de contrôle d'un pays du groupe occidental. Dès l'automne 2018, la représentation permanente de la France auprès de l'ONU à New York a notifié la candidature de la Cour des comptes à la présidence en exercice du groupe occidental.

La candidature de la Cour a été saluée par le Président de la République : « Cette démarche participe tant du rayonnement de notre pays que de sa constante mise en responsabilité au sein des organisations internationales » (échange de lettres entre le Premier président de la Cour des comptes et le Président de la République des 18 décembre 2019 et 4 février 2020).

Les ressources nécessaires à l'exercice de ce mandat d'audit externe, qu'il s'agisse des déplacements, des frais de mission ou des traitements du personnel national d'appui, sont couvertes par le budget des Nations Unies et déterminées en fonction des audits particuliers à effectuer chaque année du cycle biennal. Les coûts sont financés par les divers organismes du système des Nations Unies. Cette ressource sera versée par quart chaque trimestre, sous forme d'attributions de produits rattachées au programme 164. Chaque année, il sera demandé à la Cour de transmettre au Secrétariat exécutif du CCC un état récapitulatif des coûts exposés dans l'exercice de son mandat afin d'attester de la réalité des dépenses à hauteur de la ressource perçue.

En 2020, les efforts sont concentrés sur la poursuite des travaux de rationalisation et de mise en cohérence des systèmes d'information des juridictions financières. À la suite de l'étude d'urbanisation menée en 2018, la Cour a lancé les travaux d'urbanisation des systèmes d'information du domaine du contrôle, prévus dans le cadre de la stratégie informatique des juridictions financières validée par le comité stratégique des systèmes d'information (C2SI) en 2018. Douze chantiers ont été identifiés, dont sept ont été lancés en 2019. La méthode de développement « agile » a été appliquée à un grand nombre de ces chantiers. Pour mémoire, les chantiers « Échanges externes » et « Aide aux contrôles », ont débuté en 2018 et s'étalent sur cinq années. Dans le contexte des juridictions financières, l'urbanisation doit aussi permettre d'harmoniser le système d'information de la Cour et des CRTC. Les premiers résultats de cette démarche d'urbanisation ont bénéficié aux utilisateurs dès 2020.

S'agissant de 2021 et des années ultérieures, les travaux de la trajectoire d'urbanisation se poursuivront avec pour objectif la dématérialisation totale des pièces et des procédures de contrôle. La mise en service de nouvelles applications « urbanisées » se poursuivra sans que cela vienne altérer les services déjà en place (module de production des comptes, module de programmation, outil de gestion électronique de documents, référentiels, Plume exploration, etc.) Les livraisons de nouvelles applications métiers en remplacement des anciennes s'étaleront les années suivantes. Un projet de virtualisation du poste de travail du contrôleur sera déployé en 2021 pour permettre l'accès aux ressources à distance quel que soit le poste de travail utilisé, y compris personnel, tout en garantissant le niveau de sécurité nécessaire. Les événements récents du COVID-19 le rendent stratégique. Une réflexion sur l'évolution du poste de travail du contrôleur sera menée en portant une attention particulière à l'ergonomie, qu'il s'agisse de PC portables, PC portables hybrides, tablettes numériques, etc. Enfin, courant 2021, un nouveau schéma stratégique sera élaboré, matérialisant la nouvelle stratégie en matière de systèmes d'information pour la période 2022 à 2025.

2. Une stratégie immobilière pluriannuelle

Par ailleurs, le deuxième schéma pluriannuel de stratégie immobilière des juridictions financières (2019-2023) met l'accent sur la densification et la rénovation énergétique des bâtiments. En 2021, les juridictions poursuivront les efforts engagés de rationalisation des surfaces par la densification ou la relocalisation de certaines implantations, notamment en Provence-Alpes-Côte d'Azur, en Ile-de-France et en Polynésie Française. Elles procéderont également à la renégociation des baux les plus significatifs ainsi qu'à la réduction des surfaces d'archives, avec une perspective de restituer 30 % des surfaces sur la période 2019-2023, afin de permettre l'amélioration des ratios de performance immobilière et la réduction globale des coûts sur l'ensemble du parc. L'objectif est de diminuer les coûts immobiliers récurrents (loyers, charges locatives et charges d'exploitation) d'environ 12 % sur la période 2019-2023.

En effet, au sein des crédits de titre 3 dédiés aux moyens de fonctionnement, les crédits immobiliers demandés dans le cadre du PLF 2021 représentent près de la moitié des crédits demandés. Cette brique immobilière se décline en deux postes : les prises à bail (loyers externes) représentent une demande de 4,1 millions d'euros en CP pour le PLF 2021 ; les services aux bâtiments comptent pour 4,9 millions d'euros en CP finançant la maintenance et l'entretien courant, les travaux dits du locataire, l'énergie et les fluides, le nettoyage, le gardiennage et l'accueil et les autres dépenses, dont les impôts et les taxes.

3. Des moyens de fonctionnement rationalisés

L'évolution des crédits dédiés aux moyens de fonctionnement hors travaux immobiliers et hors systèmes d'information sur la période étudiée se traduit par une baisse globale sur les années 2020 et 2021. Cette diminution tient compte de plusieurs facteurs : l'optimisation des achats, dans le cadre interministériel, dans laquelle les juridictions financières sont engagées depuis plusieurs années.

Cela concerne notamment le recours depuis 2020 aux marchés d'énergie passés par la Direction des achats de l'état ; la réduction des prises à bail suite à des restitutions de locaux d'archives en raison de la rationalisation des archives et le recours à la dématérialisation ; la réduction de certaines dépenses du fait d'une diminution du besoin, par exemple dans l'achat de mobilier ou la gestion des liasses de pièces justificatives transmises par les comptables publics.

Les crédits de fonctionnement courant demandés au PLF 2021, pour un montant de 6,2 millions d'euros, sont constitués pour l'essentiel de : dépenses logistiques (1,9 million d'euros en CP) regroupant la maintenance et le renouvellement du parc automobile ; les frais de courrier ; les fournitures de bureau ; l'achat ou la location de mobilier ; l'acquisition et la maintenance de matériels techniques et les frais de logistique divers (déménagements internes, confidentialité des données, dépenses liées à l'accueil de réunions, impressions externalisées, etc.) ; frais de déplacements temporaires et indemnités de frais de changement de résidence (1,95 million d'euros en CP) du fait principalement de la mission de contrôle des comptes qui impose des vérifications sur pièces et places ; frais de documentation (0,98 million d'euros en CP) pour l'achat des ouvrages et des abonnements à la presse généraliste et spécialisée ainsi que les accès aux bases de données documentaires en ligne ; études et expertises (0,50 million d'euros en CP) commandées en matière de traitement analytique, statistique et graphique de données ; dépenses diverses (0,87 million d'euros en CP), dont frais de réception et d'organisation d'événements, dépenses de communications, gestion des liasses de pièces justificatives (stockage, mise à disposition, livraison et destruction).

Enfin, les crédits liés à la gestion des personnels demandés en PLF 2021 (2,99 millions d'euros en CP) incluent les frais de formation des personnels et de promotion de l'apprentissage (0,84 million d'euros en CP) ; les gratifications versées aux stagiaires (0,23 million d'euros en CP) ; les dépenses d'action sociale et de santé, notamment les frais de restauration collective, la médecine de

prévention, l'aide au logement et autres prestations et la contribution au fonds pour l'insertion des personnes handicapées (1,72 million d'euros en CP) ; le remboursement des personnels mis à disposition par des personnes morales autres que l'État et dépenses diverses (0,2 million d'euros en CP).

C. UN IMPACT COMPRÉHENSIBLE DE LA CRISE SANITAIRE SUR LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE

Le programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières* se distingue par une maquette de performance riche de nombreux indicateurs, bien détaillée et expliquée dans le projet annuel de performances de la mission *Conseil et contrôle de l'État*. Le rapporteur spécial a choisi d'examiner plus particulièrement dans quelle mesure les résultats ou les cibles de certains avaient pu être affectés par la crise sanitaire.

Les prévisions actualisées pour 2020 signalent une dégradation compréhensible et mesurée, eu égard au contexte, des résultats des indicateurs par rapport à la prévision initiale pour 2020 et aux résultats de 2019.

En ce qui concerne l'indicateur 2.1 « Suites données aux recommandations de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes », la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes ont décidé, au cours du mois d'avril 2020, de reporter le suivi annuel des recommandations, compte tenu de la difficulté de réaliser la campagne annuelle de suivi alors que sévissait une crise sanitaire qui nécessitait une mobilisation totale des ministères et administrations.

Parallèlement, le report du second tour des élections municipales a affecté la capacité des exécutifs des collectivités concernées à se conformer aux obligations de suivi des recommandations prévues par la loi dite « NOTRe »⁽¹⁾. Le rapporteur spécial n'en relève pas moins avec satisfaction que la part des recommandations totalement mises en œuvre est passée de 24 % des recommandations suivies en 2018, à environ 30 % en 2019.

La crise sanitaire a mécaniquement dégradé les résultats des indicateurs « Délais de travaux de contrôle des comptes et de la gestion » et « Réalisation des travaux demandés par les pouvoirs publics dans les délais », ainsi que ceux de l'indicateur « Délais de jugement ».

En ce qui concerne l'assistance au Parlement, le nombre d'auditions a été fortement réduit au premier semestre 2020 par rapport à 2018 et 2019, avec 35 auditions, contre 61 au premier semestre de chacune de ces deux années. Cependant, la prévision pour 2021 et la cible pour 2023 – 75 auditions – sont maintenues à un niveau élevé, l'hypothèse étant faite que la forte augmentation observée les années précédentes, essentiellement due au Printemps de l'évaluation de l'Assemblée nationale, se maintiendra.

(1) Loi no 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Juridictions financières 2025 (JF2025)

Lancé le 28 juillet 2020 par le Premier président Pierre Moscovici, le projet JF2025 vise deux objectifs : réaffirmer les valeurs et les missions des juridictions financières, à travers l'élaboration d'un document stratégique commun ; réformer les méthodes et l'organisation du travail. Cela pourra conduire à des propositions d'évolution législative.

Dans une première phase, qui durera jusqu'au mois décembre 2020, les personnels sont conduits à réfléchir à leurs missions : comment être plus utiles aux citoyens et aux pouvoirs publics, plus en lien avec la décision politique et économique, plus proches des partenaires européens et internationaux de la France ?

Dans une seconde phase, qui s'ouvrira au mois de janvier 2021, la question des moyens nécessaires – organisation de travail, outils, compétences – pour mener à bien ces missions sera explorée.

Deux engagements ont été pris par le Premier président : la consultation et l'association aux travaux de l'ensemble du personnel des juridictions financières ; la transparence, l'ensemble du personnel ayant accès aux productions et travaux des différents groupes de travail.

Un comité de concertation, paritaire, examinera les questions transversales et coordonnera les travaux des ateliers. Il mènera également une large consultation externe des parties prenantes des juridictions financières : Assemblée nationale, Sénat, ministères, élus locaux, organismes contrôlés et citoyens.

Plus de deux cents candidatures pour participer aux huit ateliers ont été reçues. Ces ateliers portent respectivement sur les thèmes suivants :

- être une juridiction financière : garantir les enjeux de responsabilité et les exigences de probité ;
- accompagner et éclairer la décision et le changement de l'action publique ;
- la place et le rôle des juridictions financières au plan territorial ;
- la place et le rôle des juridictions financières au plan européen et international ;
- développer les capacités prospectives, quantitatives et comparatives des juridictions financières pour conforter nos travaux d'évaluation et en renforcer l'impact ;
- les juridictions financières et le citoyen : informer, consulter, participer.

Le Premier président a en outre missionné le *National Audit Office* du Royaume-Uni pour effectuer une revue du fonctionnement de la Cour et des chambres. Une exploitation des restitutions du grand débat et un sondage sont également conduits.

IV. UN TRIPLEMENT DES MOYENS DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES

L'article 22 de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques dispose que « le président du Haut Conseil des finances publiques gère les crédits nécessaires à l'accomplissement de ses missions » ? Ces crédits sont regroupés au sein d'un programme spécifique de la mission *Conseil et contrôle de l'État*. Compte tenu tant de la disproportion du montant des crédits de ce programme avec les masses du budget général de l'État que de la proximité de cette institution avec une Cour des comptes qui lui donne, outre son président, quatre de ses membres et qui l'héberge en ses murs, **le rapporteur spécial continue de s'interroger sur la pertinence d'un programme 340 Haut Conseil des finances publiques distinct du programme 164 Cour des comptes et autres juridictions financières.**

Aux termes du projet de loi de finances pour 2021, le Haut Conseil des finances publiques n'en disposera pas moins, pour l'exercice de ses missions, de moyens triplés.

1. L'activité du Haut Conseil des finances publiques

Le Haut Conseil rendra en 2021 les avis prévus par la loi organique du 17 décembre 2012 :

– un avis sur les prévisions macroéconomiques associées au projet de programme de stabilité pour les années 2021 et suivantes ;

– un avis sur le solde des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2020 ;

– un avis sur les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2022 ;

– un avis sur le projet de loi de finances rectificative pour 2021 (collectif de fin d'année).

Le cas échéant, si le Gouvernement décide de présenter un projet de loi de programmation des finances publiques, le Haut Conseil rendra un avis sur ce projet et sur les projets de loi de finances rectificatives qui pourraient être présentés en cours d'année.

Il poursuivra également ses activités internationales de participation aux réunions organisées par la Commission européenne et le réseau des institutions budgétaires indépendantes et de réflexion en lien avec le monde économique.

2. Des moyens triplés

Pour mener à bien ses missions – inchangées – en 2021, **le Haut Conseil des finances publiques bénéficie d'un triplement de ses crédits.**

En 2020, le programme disposait d'une dotation de 480 000 euros, dont 430 000 euros de crédits de rémunération – 330 000 euros hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* et 100 000 euros de contribution audit CAS. Ses crédits de fonctionnement s'élevaient à 50 000 euros.

Le projet de loi de finances pour 2021 prévoit une forte augmentation de la dotation du programme, les crédits demandés s'élèvent à 1,5 million d'euros, dont 1,45 million d'euros de crédits de rémunération – 1,07 million d'euros hors contribution au CAS *Pensions* et 380 000 euros de contribution au CAS. Ses crédits de fonctionnement seraient inchangés, s'établissant à 50 000 euros. Ils permettront de couvrir les besoins de fonctionnement courant et de déplacements, ainsi que les dépenses d'expertises.

L'augmentation de la dotation s'explique par le recrutement de 5 nouveaux rapporteurs à partir du mois de janvier 2021, ce qui portera le plafond d'emplois du Haut Conseil à 8 ETPT. Il ressort des réponses au questionnaire budgétaire que cette augmentation des moyens vise à permettre au Haut Conseil des finances publiques de « devenir une référence en matière de finances publiques, en lien direct avec les administrations nationales, mais aussi européennes, avec la Commission européenne ».

Le rapporteur spécial reconnaît que le travail du Haut Conseil des finances publiques s'inscrit dans des délais particulièrement exigeants, encore plus resserrés en 2020 en raison de la crise sanitaire. Ainsi, le Haut Conseil a disposé d'à peine plus de vingt-quatre heures pour rendre son avis sur le premier projet de loi de finances rectificative. Force est cependant de constater que le Haut Conseil des finances publiques a pu remplir sa mission avec les moyens qui lui étaient alloués. La consommation des crédits au 1^{er} septembre tend à confirmer qu'ils étaient tout à fait suffisants : à cette date, la consommation du programme n'était que de 182 769 euros sur le titre 2 et, hors titre 2, de 4 939 euros en AE et 1 544 euros en CP hors titre 2, soit 10 % de la ressource en AE et 3 % de la ressource en CP.

Si les conditions de travail du Haut Conseil peuvent justifier un léger renforcement des moyens de celui-ci, le rapporteur spécial estime en revanche que leur triplement, à mandat inchangé, est insuffisamment justifié.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa deuxième réunion du jeudi 22 octobre 2020, la commission a examiné les crédits de la mission Conseil et contrôle de l'État.

Suivant la recommandation du rapporteur spécial, elle a adopté les crédits de la mission.

Sur la proposition du rapporteur spécial, elle a adopté un amendement II-CF706 portant article additionnel avant l'article 53 et visant à :

– plafonner à 33 euros le montant du paiement exigé préalablement à un recours devant la commission du contentieux du stationnement payant ;

– le paiement préalable ne peut être exigé pour les recours contentieux formés par trois catégories de personnes ;

– suspendre, durant toute la durée d'examen du recours et jusqu'à notification au requérant de la décision de la CCSP, la force exécutoire du titre éventuellement émis.

Le [compte rendu](#) de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Conseil économique, social et environnemental

- M. Jean Grosset, questeur
- Mme Marie-Andrée Blanc, questeure
- M. Pierre Dumaz, directeur administratif et financier
- M. Luc Machard, secrétaire général

Commission du contentieux du stationnement payant

- Mme Marianne Pouget, présidente
- M. Denis Lacassagne, vice-président

Cour nationale du droit d’asile

- Mme Dominique Kimmerlin, conseillère d’État, présidente

Cour des comptes

- M. Pierre Moscovici, premier président
- M. Xavier Lefort, secrétaire général
- Mme Marie-Laure Berbach, secrétaire générale adjointe

Conseil d’État

- M. Bruno Lasserre, vice-président
- M. Thierry-Xavier Girardot, secrétaire général
- M. Sylvain Humbert, secrétaire général adjoint, chargé des juridictions administratives et du numérique
- M. Jean-Noël Bruschini, directeur de la prospective et des finances

Syndicat de la juridiction administrative

- M. Robin Mulo, président
- M. Julien Illouz, trésorier