



N° 273

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2017.

## 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 2018** (n° 235),

PAR M. JOËL GIRAUD,  
Rapporteur Général  
Député

---

**ANNEXE N° 10**

**CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT**

Rapporteur spécial : M. DANIEL LABARONNE

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	7
<b>DONNÉES CLÉS</b> .....	9
<b>PREMIÈRE PARTIE : PROGRAMME 165 : DES PRIORITÉS MAINTENUES DANS LE CADRE D'UNE DOTATION EN PROGRESSION MODÉRÉE ET D'UNE ACTIVITÉ EN HAUSSE</b> .....	15
<b>I. UNE PROGRAMMATION AXÉE SUR LE RENFORCEMENT DE LA CNDA ET UNE CERTAINE RIGUEUR DANS LA GESTION DES RESSOURCES</b> ...	15
A. DES DÉPENSES PERSONNEL NE PROGRESSANT QU'À RAISON DES NOUVEAUX EFFECTIFS AFFECTÉS À LA CNDA.....	16
B. DES DÉPENSES PRÉVISIONNELLES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT RELATIVEMENT CONTENUES.....	18
1. Le maintien d'investissements nécessaires au développement des ressources informatiques et à la réalisation d'opérations immobilières .....	19
2. L'objectif toujours actuel d'une maîtrise des dépenses de fonctionnement .....	20
<b>II. DES JURIDICTIONS RÉSOLUMENT INSCRITES DANS UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE PAS NÉCESSAIREMENT SOUTENABLE À LONG TERME</b> .....	22
A. DES JURIDICTIONS FAISANT PREUVE D'EFFICACITÉ MAIS EXPOSÉE À UNE CONTRAINTE INCESSANTE DE PRODUCTIVITÉ.....	22
1. Des objectifs de performance exigeants mais cohérents par rapport aux bons résultats obtenus et confirmés .....	23
2. La nécessaire prise en compte de la pression structurelle exercée par la hausse du contentieux .....	25
B. DES AMÉNAGEMENTS PROCÉDURAUX ET DES RÉFORMES DU CONTENTIEUX AUX EFFETS CONTRASTÉS.....	26
1. Des contentieux dont l'évolution affecte la capacité de jugement des juridictions administratives .....	26
a. Les contentieux sociaux .....	26
b. Le contentieux de l'urbanisme .....	27
c. Le contentieux du droit des étrangers .....	27

2. Un mode de règlement alternatif des litiges à conforter : la médiation administrative.....	28
<b>DEUXIÈME PARTIE : PROGRAMME 126 CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL : UN BUDGET STABILISÉ, UNE INSTITUTION EN DEVENIR .....</b>	<b>31</b>
<b>I. UNE PROGRAMMATION FONDÉE SUR LA CONSOLIDATION DES MOYENS ET DU CADRE BUDGÉTAIRES .....</b>	<b>31</b>
A. DES RESSOURCES POUR L'ESSENTIEL PRÉSERVÉES .....	32
1. Des financements comparables malgré la légère diminution de la dotation budgétaire et l'évolution des recettes propres.....	32
a. Des dépenses soutenables du fait d'une poursuite de la rationalisation du fonctionnement courant.....	32
b. Une contribution accrue des produits du mécénat et de valorisation ?.....	33
2. Un maintien des effectifs et des dépenses de personnel en rapport avec une meilleure exécution du plafond d'emplois.....	35
B. UNE RÉFORME DU RÉGIME ADMINISTRATIF ET FINANCIER RÉSOLUMENT ENGAGÉE .....	36
1. Un nouveau cadre administratif et comptable maintenant certaines spécificités destinées à garantir l'autonomie budgétaire et comptable .....	37
2. Des obligations nouvelles qui supposent la formalisation de procédures internes .....	37
<b>II. UNE ASSEMBLÉE TOUJOURS EN QUÊTE D'UN NOUVEAU RÔLE DANS LE FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS .....</b>	<b>38</b>
A. L'AFFIRMATION DES AMBITIONS DE LA NOUVELLE MANDATURE .....	39
1. Des outils nouveaux pour un meilleur recueil de la « parole citoyenne » .....	39
2. Une volonté de mieux valoriser les travaux du Conseil, notamment par une communication aux moyens accrus .....	39
B. DE NOUVELLES PERSPECTIVES OUVERTES PAR LE PROJET DE RÉVISION CONSTITUTIONNELLE.....	41
1. Une évolution des méthodes de travail afin de mieux s'insérer dans la procédure législative ?.....	41
2. Des obstacles à lever pour rendre effective la saisine par voie de pétitions citoyennes.....	43
<b>TROISIÈME PARTIE : PROGRAMME 164 : UN BUDGET DE « RIGUEUR » POUR LA COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES .....</b>	<b>45</b>
<b>I. UNE ÉVOLUTION DES CRÉDITS ET DES EMPLOIS S'APPARENTANT À UNE QUASI STAGNATION DES RESSOURCES PROGRAMMÉES .....</b>	<b>45</b>
A. UNE HAUSSE MODÉRÉE DES CRÉDITS DE PAIEMENT LIÉE À DES DÉPENSES DE PERSONNEL CONTENUES ET UN PLAFOND D'EMPLOI STABLE .....	46

1. Des dépenses de personnel maîtrisées .....	46
2. Un plafond d'emploi inchangé masquant une évolution de la structure du personnel en faveur du renforcement de la fonction contrôle.....	47
<b>B. DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT EN LÉGÈRE DIMINUTION, DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT EN TRÈS NET REcul .....</b>	<b>49</b>
1. Des dépenses de fonctionnement poursuivant leur baisse, notamment grâce aux économies réalisées.....	49
2. Des dépenses d'investissement ajustées à la baisse à raison de l'évolution des besoins en matière immobilière et informatique ? .....	50
<b>II. DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES TENUES D'ASSUMER DES MISSIONS CROISSANTES ET D'ASSURER LA PÉRENNITÉ DE LEURS RESSOURCES HUMAINES.....</b>	<b>51</b>
<b>A. UN CHAMP D'INTERVENTION PLUS ÉTENDU DANS UN ENVIRONNEMENT RENOUVELÉ.....</b>	<b>51</b>
1. Le poids des missions juridictionnelles et des missions d'examen des finances publiques .....	52
2. De nouvelles missions en matière de certification et de contrôle.....	54
<b>B. DES COMPÉTENCES À MAINTENIR ET À RENOUVELER.....</b>	<b>55</b>
1. Assurer le renouvellement des personnels.....	56
2. Conforter l'efficacité et la diversité des modes de recrutement .....	56
<b>QUATRIÈME PARTIE : PROGRAMME 340 HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES : UN PROGRAMME INDISPENSABLE À LA BONNE GOUVERNANCE DES FINANCES PUBLIQUES ? .....</b>	<b>59</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>63</b>
<b>PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>65</b>



## PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le projet de loi de finances pour 2018 propose **l'augmentation des crédits de paiement de l'ensemble des programmes de la mission Conseil et contrôle de l'État** : cette hausse s'élève à 2,60 % pour le programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives* (à 405,24 millions d'euros), à 1,24 % pour le programme 126 *Conseil économique, social et environnemental*, à 1,53 % pour le programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières* et 3,30 % pour le programme 340 *Haut Conseil des Finances publiques*.

La programmation repose sur la stabilité des plafonds d'emplois des programmes 126 (150 ETPT), 164 (1 840 ETPT) et 340 (3 ETPT). **Seul le programme 165 enregistre une augmentation de ses effectifs de 54 emplois à raison du renforcement des moyens de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).**

Le projet de loi de finances s'inscrit dans **une certaine continuité**. Toutefois, le Rapporteur recommande pour sa bonne exécution :

– 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 réévaluer le plafond d'emplois de la Cour des comptes, au regard de la démographie de ses différents corps de métiers et de l'évolution de ses missions ;

– de confier à la Cour des comptes la mission de certifier l'ensemble des comptes du Conseil économique, social et environnemental (CESE) à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019 ;

– d'habiliter le CESE à se prononcer sur les études d'impact accompagnant les projets de loi en application de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 ;

– d'envisager la dématérialisation de la procédure de saisine par voie de pétition citoyenne du CESE et de réexaminer les conditions fixées pour la mise en œuvre de cette procédure par l'article 4-1 de l'ordonnance organique n° 58-1360 du 29 décembre 1958 ;

– d'habiliter expressément le Haut Conseil à rendre un avis plus détaillé sur l'évolution des dépenses du budget de l'État en modifiant la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 ;

– d'engager une réflexion sur le renforcement des capacités d'évaluation des politiques publiques des Assemblées parlementaires ;

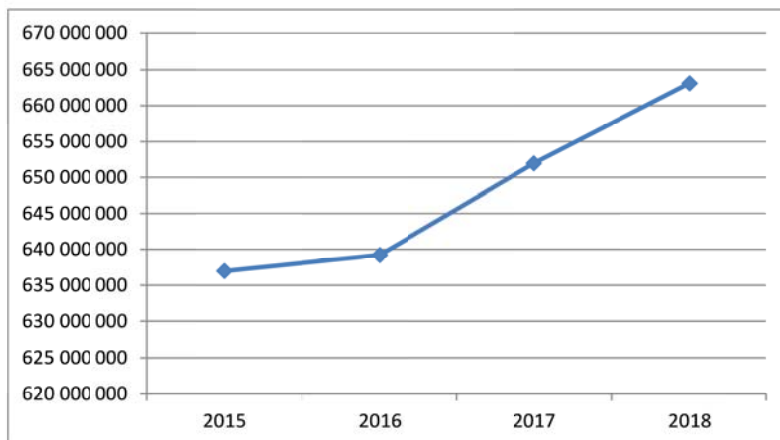
– de favoriser une mise en application rapide des procédures de médiation administrative instituées par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle ; préciser le cadre de l’expérimentation prévue en ce qui concerne les litiges relatifs à certaines décisions prises à l’égard des agents publics et pour celles ayant pour objet l’attribution de certaines prestations sociales.



## DONNÉES CLÉS

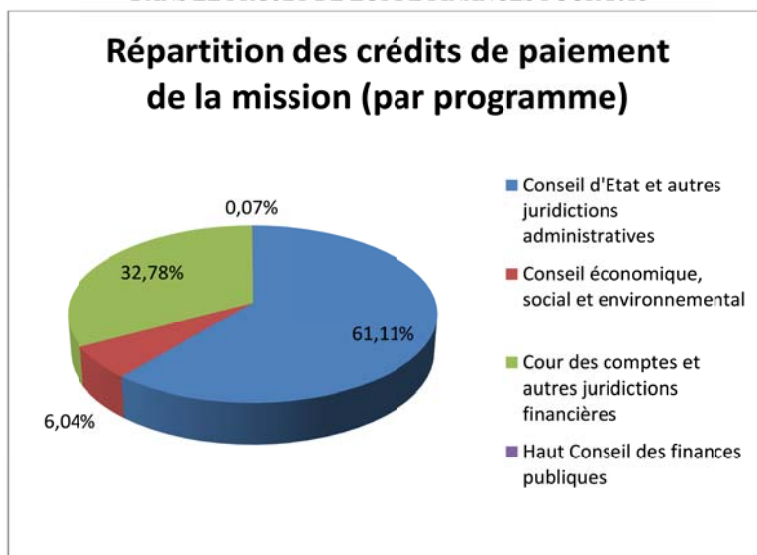
### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT DEPUIS 2015

(en millions d'euros)



Sources : rapports annuels de performances 2013 à 2016 et projet annuel de performances pour 2018.

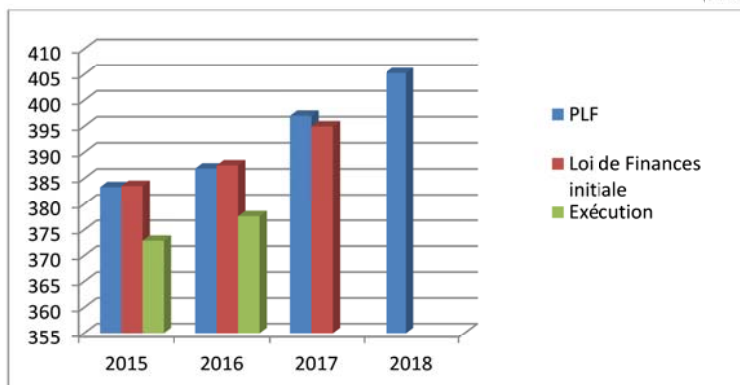
### RÉPARTITION DES CRÉDITS DE PAIEMENT PAR PROGRAMME DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018



Sources : rapports annuels de performances 2013 à 2016 et projet annuel de performances pour 2018.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME  
CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES DEPUIS 2015**

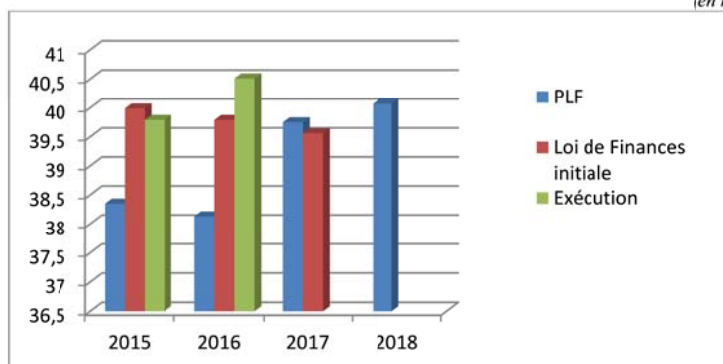
(en millions d'euros)



Sources : rapports annuels de performances 2013 à 2016 et projet annuel de performances pour 2018

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 126  
CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL DEPUIS 2015**

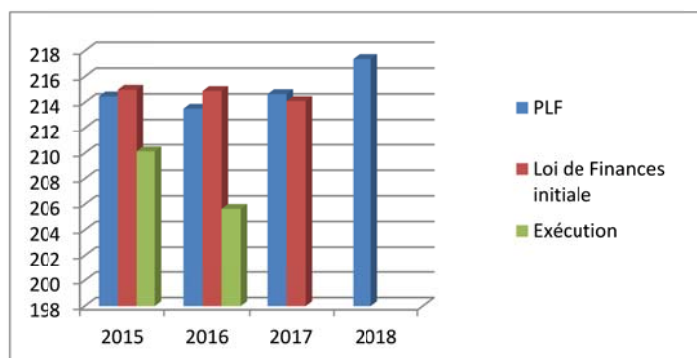
(en millions d'euros)



Sources : rapports annuels de performances 2013 à 2016 et projet annuel de performances pour 2018

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 164 COUR DES COMPTES ET  
AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES DEPUIS 2015**

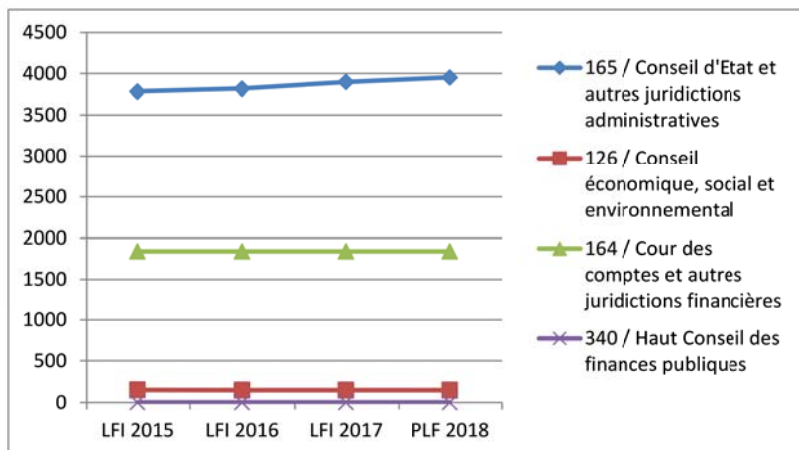
(en millions d'euros)



Sources : rapports annuels de performances 2013 à 2016 et projet annuel de performances pour 2018

### ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA MISSION (PAR PROGRAMME) DEPUIS 2013

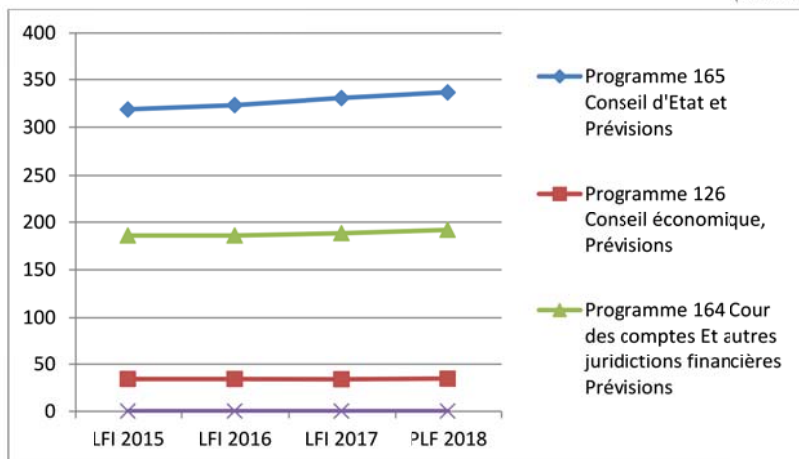
(en équivalents temps plein)



Sources : rapports annuels de performances 2013 à 2016 ; projet annuel de performances pour 2018

### ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL DE LA MISSION (PAR PROGRAMME) DEPUIS 2013

(en millions d'euros)



Sources : rapports annuels de performances 2013 à 2016 et projet annuel de performances pour 2018



## INTRODUCTION

La mission *Conseil et contrôle de l'État* regroupe aujourd'hui 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 Conseil économique, social et environnemental, 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 2018 propose de consacrer à la mission **678 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 663,13 millions d'euros en crédits de paiement (CP), montants en hausse de 1,03 % et de 2,16 %**. En incluant le montant prévisionnel des fonds de concours et des attributions de produit, soit un peu plus de 3,72 millions d'euros, les montants des AE et des CP atteignent respectivement 682,44 millions et 666,85 millions d'euros (+1,06 % et + 2,19 %). Ainsi que le montre le tableau ci-après, il s'agit là du niveau de ressources le plus élevé dont la mission ait pu disposer depuis 2013.

**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	PLF 2018	PLF 2018/LFI 2017
<b>TOTAL</b>	<b>AE</b>	656,22 (630,71)	697,82 (612,51)	642,15 (608,59)	659,24 (624,80)	671,78	678,72	+ 1,03 %
	<b>CP</b>	628,38 (610,48)	634,01 (616,69)	639,34 (623,02)	642,73 (624,16)	649,10	663,13	+ 2,16 %

*Source : Rapports annuels de performances pour 2014 et 2016 ; projet annuel de performances pour 2018.*

En ce qui concerne les effectifs, le PLF pour 2018 demande au Parlement de porter le plafond d'emplois de la mission de 5 892 à 5 946 équivalents temps pleins travaillés (ETPT). Par rapport à l'exercice 2017, cette augmentation ne concerne que les effectifs du programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives*. Le programme apparaît également comme le seul à voir ses effectifs renforcés depuis 2013.

**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	PLF 2018	PLF 2018/LFI 2017	PLF 2018/ LFI 2013
<b>Programme 165 Conseil d'État et autres juridictions administratives</b>	<b>Prévision</b>	3 713	3 738	3 784	3 819	3 899	3 953	+ 54	+ 240
	<b>Exécution</b>	3 652	3 714	3 708	3 743				
<b>Programme 126 Conseil économiques social et environnemental</b>		159	156	153	150	150	150	+ 0	- 9
	<b>Prévision</b>	136	141	138	143				
<b>Programme 164 Cour des comptes Et autres juridictions financières</b>	<b>Prévision</b>	1 840	1 840	1 840	1 840	1 840	1 840	+ 0	+ 0
	<b>Exécution</b>	1 746	1 749	1 756	1 727	1 840	1 840	+ 0	
<b>Programme 340 Haut Conseil des Finances publiques</b>	<b>Prévision</b>		3	3	3	3	3	+ 0	SO
	<b>Exécution</b>	2	2	2	2	SO	SO		
<b>TOTAL</b>	<b>Prévision</b>	5 712	5 737	5 780	5 812	5 892	5 946	+ 54	+ 234
	<b>Exécution</b>	5 536	5 606	5 604	5 615	SO	SO	SO	SO

*Source : Rapports annuels de performances pour 2014 et 2016 ; projet annuel de performances pour 2018.*

Toutefois, l'évolution globale des ressources ne saurait masquer la relative continuité des orientations et des contraintes qui sous-tend chaque programme de manière spécifique depuis plusieurs exercices.

## PREMIÈRE PARTIE : PROGRAMME 165 : DES PRIORITÉS MAINTENUES DANS LE CADRE D'UNE DOTATION EN PROGRESSION MODÉRÉE ET D'UNE ACTIVITÉ EN HAUSSE

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.

Au-delà des facteurs d'évolution des dépenses de personnel, qui représentent 83,06 % des crédits demandés (contre 83,68 % des montants inscrits en loi de finances pour 2017), la programmation 2018 paraît poursuivre deux objectifs déjà perceptibles au cours des exercices précédents : d'une part, poursuivre le renforcement de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) et une progression contenue des dépenses ; d'autre part, faire face à la hausse structurelle de l'activité des juridictions administratives liée à la croissance du contentieux.

### I. UNE PROGRAMMATION AXÉE SUR LE RENFORCEMENT DE LA CNDA ET UNE CERTAINE RIGUEUR DANS LA GESTION DES RESSOURCES

Le projet de loi de finances pour 2018 propose de porter les autorisations d'engagement et des crédits de paiement de respectivement 411,82 millions d'euros et 394,98 millions d'euros à **un peu plus de 419,37 millions d'euros et 405,24 millions d'euros**. Ces montants représentent une augmentation des ressources du programme de 1,83 % et de 2,60 % par rapport aux inscriptions de la loi de finances pour 2017. Le programme 165 se voit accorder ainsi la dotation la plus importante depuis la loi de finances pour 2013.

#### 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	PLF 2018	PLF 2018/ LFI 2017
Programme 165 Conseil d'État et autres juridictions administrative	AE	397,17 (384,80)	396,25 (366,96)	387,68 (360,40)	399,61 (368,53)	411,82	419,37	+ 1,83 %
	CP	369,97 (363,81)	375,45 (369,77)	383,56 (372,87)	387,53 (377,63)	394,98	405,24	+ 2,60 %

*Source : Rapports annuels de performances pour 2014 et 2016 ; projet annuel de performances pour 2018*

Au regard des conclusions de l'examen de la loi de règlement des comptes pour 2016, le niveau retenu pour les autorisations d'engagement et les crédits de paiement ne paraît pas incohérent dès lors que le dernier exercice clos se caractérisait par l'augmentation des crédits consommés et un taux d'engagement stable et d'un niveau élevé <sup>(1)</sup>.

Du reste, la hausse des ressources connaît un net ralentissement par rapport à la progression enregistrée entre les exercices 2016 et 2017 (soit + 3,15 % en AE et 2,02 % CP). Elle s'explique par deux orientations sur lesquelles repose la programmation 2018 : d'une part, une progression mesurée des dépenses de personnel à raison de la priorité accordée au renforcement des effectifs de la CNDA ; d'autre part, des dépenses de fonctionnement contenue quoique contrastée.

#### **A. DES DÉPENSES PERSONNEL NE PROGRESSANT QU'À RAISON DES NOUVEAUX EFFECTIFS AFFECTÉS À LA CNDA**

Dans le projet de loi de finances pour 2018, le montant des crédits demandés au titre des dépenses de personnel s'établit à 336,59 millions d'euros. Par rapport aux inscriptions de la loi de finances pour 2017, les AE et CP augmentent de 1,83 % (de 1,67 % hors CAS *Pensions*), soit un rythme de progression inférieur à celui observé entre les LFI 2016 et 2017 (+2,31 %).

L'évolution des crédits de titre II demandés résulte en premier lieu de la prise en compte de **l'évolution du point d'indice de la fonction publique, ainsi que de l'application du Protocole sur les « Parcours professionnels, les carrières et les rémunérations » (PPCR)**. Dans ce cadre, les rémunérations d'activité devraient augmenter de 2,00 % en 2018 (contre 2,80 % entre la LFI pour 2016 et le PLF pour 2017).

En deuxième lieu, les montants prévus par le PLF pour 2018 doivent permettre de financer **un relèvement du plafond d'emploi du programme 165 de 3 899 à 3 953 équivalents temps plein travaillés (+ 54 ETPT)** qui s'explique par :

– **la création de 51 emplois, en conséquence de l'exécution des schémas d'emploi** pour 2017 (– 12 ETPT) et pour 2018 (+ 63 ETPT) ;

– **du transfert de 3 équivalents temps plein en provenance du programme 166 *Justice judiciaire*** afin d'assurer le bon fonctionnement de la

---

(1) Au terme de l'exercice 2016, le montant des crédits consommés atteint 368,53 millions d'euros en AE et 377,63 millions d'euros en CP, en augmentation de 2,26 % en AE et de 1,28 % en CP. Le taux d'engagement des crédits se révèle stable : il atteint 92,22 % en AE contre 92,96 % en 2015 et 97,45 % en CP (contre 97,21 % en 2015). L'écart par rapport aux prévisions de la loi de finances initiales, soit 28,04 millions d'euros, correspondait, à hauteur de 16,6 millions d'euros, au stock des autorisations d'engagement affectées non engagées destinées aux opérations d'investissement pour lesquels il est prévu prochainement d'engager des travaux.



Commission consultative du contentieux du stationnement payant (CCSP) qui doit entrer en fonction au 1<sup>er</sup> janvier 2018 <sup>(1)</sup>.

**Sur les 51 emplois créés, 46 doivent être affectés à la Cour nationale du droit d’asile (CNDA)** afin de renforcer sa capacité de jugement (après l’affectation en 2017 de 40 emplois). Les cinq autres emplois créés en 2018 iraient à l’exercice de la fonction juridictionnelle du Conseil d’État (objet de l’action 01 du programme 165).

D’après les éléments fournis au Rapporteur spécial, la période 2018-2022 verrait la création de 86 emplois nouveaux, pour l’essentiel au bénéfice de la Cour. Ses effectifs se renforceraient de 10 ETPT en 2019 puis en 2020, le solde des créations d’emplois étant affecté en 2020 au Conseil d’État. Le Conseil prévoit ainsi de porter le nombre de chambres au sein de la CNDA de deux à quatre par l’affectation de 48 postes supplémentaires de magistrats et de trois agents.

La programmation pour 2018 comporte en outre le renforcement des effectifs des tribunaux administratifs par 3 ETPT (affectés à l’action 03 du programme 165). En revanche, elle ne semble pas inclure à ce stade un développement de l’effectif des assistants de justice, contractuels recrutés pour une durée de deux ans renouvelables qui apportent par leur formation et les compétences acquises, une aide croissante – non sans réticence de la part de certains juges administratifs – à l’office des magistrats.

#### **Les assistants de justice dans les juridictions administratives**

Le recrutement d’assistants de justice (AJ) au sein des juridictions administratives a été autorisé par la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d’orientation et de programmation pour la justice.

Recrutés sur contrat pour une durée de deux ans renouvelables, les assistants de justice sont placés auprès des formations d’instruction. Ils apportent leur concours aux travaux préparatoires à la décision juridictionnelle en réalisant des recherches de documentation et de jurisprudence, en rédigeant des notes de synthèse, de projet de décisions pour les affaires les plus simples (telles que celles donnant lieu à des ordonnances).

L’effectif des assistants de justice représente au Conseil d’État 12 ETP en 2017, dont 11 affectés auprès de la Section du Contentieux et 1 ETP affecté auprès des sections administratives (en l’occurrence, la Section des Travaux publics). Aucune création de poste n’est prévue en 2018.

---

(1) En application de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles. Le programme 165 ne devrait contribuer à la mise en place de la Commission consultative qu’à raison du transfert de trois emplois destinés à pourvoir les postes de Président et de magistrats.

Au 31 décembre 2016, les juridictions administratives employaient 143 assistants de justice : 32 travaillaient au sein des cours administratives d'appel (contre 35 en 2015), 111 au sein des tribunaux administratifs (contre 120 en 2015). L'effectif enregistré ainsi une diminution. En 2016, les postes occupés par les assistants de justice correspondaient à 151 ETPT pour l'ensemble des juridictions administratives, dont 117,17 ETPT en TA et 33,83 ETPT en CAA.

En application de l'article R.227-10 du code de justice administrative <sup>(1)</sup>, les assistants de justice ne peuvent accomplir que 120 vacations horaires par mois dans la limite de 1 080 vacations par an. Cela correspond approximativement à un service de trois jours par semaine.

Sources : Réponse au questionnaire budgétaire.

## B. DES DÉPENSES PRÉVISIONNELLES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT RELATIVEMENT CONTENUES

Le montant des crédits demandés au titre des dépenses de fonctionnement (titre III) pour 2018 pour l'ensemble des juridictions administratives s'établit à un peu moins de 74,02 millions d'euros en autorisations d'engagements et à 60,62 millions d'euros en crédits de paiement. Quant aux crédits destinés à financer les dépenses d'investissement, le PLF pour 2018 prévoit de porter leur montant de 7,33 millions d'euros à un peu moins de 8,03 millions d'euros en CP. En revanche, il propose de réduire sensiblement les autorisations d'engagement en les fixant à 8,76 millions d'euros (contre 11,86 millions d'euros inscrits en loi de finances pour 2017).

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

		LFI 2017	PLF 2018	PLF 2018/ LFI 2017
<b>01- Fonction juridictionnelle : Conseil d'État</b>	AE	27,52	27,82	+1,09 %
	CP	27,52	27,82	
<b>02-Fonction juridictionnelle : Cours administrative d'appel</b>	AE	50,89	51,45	+1,10 %
	CP	50,89	51,45	+
<b>03-Fonction juridictionnelle : Tribunaux administratifs</b>	AE	159,54	161,74	+1,37 %
	CP	159,54	161,74	
<b>04- Fonction consultative</b>	AE	11,40	11,53	+1,10 %
	CP	11,40	11,53	
<b>05- Fonction études, expertises et services rendus aux administrations de l'État et des collectivités</b>	AE	16,43	16,61	+1,10 %
	CP	16,43	16,61	
<b>06- Soutien</b>	AE	120,12	122,04	+1,57 %
	CP	103,28	107,91	
<b>07- Cour nationale du Droit d'asile</b>	AE	25,92	28,19	8,75 %
	CP	25,92	28,19	
<b>TOTAL</b>	AE	411,82	419,37	+ 1,83 %
	CP	394,98	405,24	+ 2,60 %

Source : Rapports annuels de performances pour 2014 et 2016 ; projet annuel de performances pour 2018

(1) Modifié par le décret n° 2010-164 du 22 février 2010 relatif aux compétences et au fonctionnement des juridictions administratives.

Ces chiffres constituent la traduction au plan budgétaire de la réponse apportée par le programme à deux besoins prégnants en 2018 pour l'ensemble des juridictions administratives : d'une part, le maintien d'un certain niveau d'investissements en matière informatique et immobilière ; d'autre part, la poursuite de l'objectif de la maîtrise des dépenses de fonctionnement.

### **1. Le maintien d'investissements nécessaires au développement des ressources informatiques et à la réalisation d'opérations immobilières**

Certes, sur le plan des autorisations d'engagement, le PLF pour 2018 reflète **une certaine décélération des opérations d'investissement**. Alors qu'il avait bondi de 16,37 % entre les LFI 2015 et 2016 puis de 39,09 % entre les inscriptions des exercices 2016 et 2017, le montant des AE recule de 26,13 %.

En revanche, le montant des crédits de paiement demandés enregistre une hausse de 9,49 % par rapport à la loi de finances en cours, qui fait suite à un relèvement déjà substantiel des montants inscrits au titre des dépenses d'investissement dans la LFI pour 2017 (+ 8,16 %).

D'après le projet annuel de performances, le montant des crédits demandés en titre V trouve son explication dans :

– **une progression marginale des dépenses prévisionnelles pour l'équipement informatique** des juridictions et une très légère baisse des crédits consacrés au renouvellement des licences ou à l'infrastructure : d'après les réponses au questionnaire budgétaire, toutes actions confondues, la dotation informatiques s'élèverait à 9,5 millions d'euros en AE et à 7 millions d'euros en CP ;

– **une reprise assez nette des dépenses en matière d'investissement immobilier** : ce poste inclut la poursuite des travaux d'entretien lourd, la réalisation d'opération de mise en accessibilité et de mise en sûreté de l'ensemble du parc immobilier – les nouvelles menaces sur l'ordre public pouvant également peser sur les juridictions –, la poursuite de la première phase de travaux de restructuration du Tribunal administratif de Paris, la réalisation du plan de restauration du Palais Royal et la réalisation des travaux relatifs au relogement du Tribunal administratif de Nice.

D'après les éléments fournis au Rapporteur spécial, **le Conseil d'État entend ainsi développer la politique consistant à optimiser l'implantation des juridictions administratives qu'il a engagée**. Dans cette démarche, le Conseil affirme s'appuyer sur les services centraux et déconcentrés de la Direction de l'Immobilier de l'État afin de tirer parti des opportunités que peuvent offrir les biens du domaine public (à l'exemple du relogement du Tribunal administratif de Nice dans les locaux du Centre régional des œuvres universitaires – CROUS). Les opérations réalisées ou engagées en 2017 portent sur 5,10 millions d'euros en autorisations d'engagement et sur 6,44 millions d'euros en crédits de paiement.

**À ce jour, deux tribunaux administratifs resteraient à reloger : le Tribunal administratif de Nice** (objet d'une opération en cours) ; **le Tribunal administratif de Marseille** (pour lequel le projet est finalisé mais pas financé). Par ailleurs, une réflexion serait en cours à propos de l'implantation du Tribunal administratif de Versailles, dans le cadre d'un programme à réaliser sur cinq ans.

#### **Les opérations de restauration et de rénovation du Palais Royal en 2017 et 2018**

En juillet 2017, ont été achevés les travaux de restauration de la façade de l'Aile Colette. Sont actuellement engagés des travaux de réfection des ascenseurs et d'isolation des locaux ;

Il est également prévu d'aménager de nouveaux espaces de travail en sous-sol, sous le hall d'accueil et de restaurer l'Aile Colette.

*Source : Audition du Rapporteur spécial*

## **2. L'objectif toujours actuel d'une maîtrise des dépenses de fonctionnement**

Le montant prévisionnel des dépenses couvertes par les crédits de titre III est estimé pour 2018 à 63,87 millions d'euros en AE (contre 59,48 millions d'euros en 2017) et à 50,48 millions d'euros en CP (contre 47,17 millions d'euros). Par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2017, **les dépenses progresseraient ainsi de 7,38 % en AE et de 7,02 % en CP.**

Cette anticipation peut s'expliquer par **deux facteurs divergents** :

– d'une part, **la grande stabilité des postes de dépenses en matière de fonctionnement courant** (à l'exemple des coûts d'occupation, des frais de fonctionnement divers, de la communication), obtenue par la professionnalisation et la mutualisation de la politique d'achat ;

– d'autre part, la hausse assez substantielle des crédits affectés au service des services aux bâtiments et **surtout une évolution plus dynamique des frais de justice.**

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, la dotation destinée à financer ces dépenses atteindrait 10,1 millions d'euros en 2018 (contre 9,7 millions d'euros dans la LFI pour 2017).

La hausse des crédits apparaît justifiée par **la progression de l'activité juridictionnelle et l'augmentation des frais postaux** en ce qui concerne les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel et le Conseil d'État. Ceci explique que les tribunaux administratifs soient les juridictions dont la dotation augmente le plus significativement dans le PLF pour 2018 (de 4,9 millions d'euros à 5,2 millions d'euros).

**S’agissant de la Cour nationale du droit d’asile**, l’augmentation de la dotation pour frais de justice (4,6 millions d’euros en 2018) procède de **l’augmentation des dépenses d’interprétariat** de l’ordre de 26 % entre 2016 et 2018.

**L’ÉVOLUTION DE LA DOTATION DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES  
POUR FRAIS DE JUSTICE ENTRE 2010 ET 2018**

(en millions d’euros)

	LFI 2010	LFI 2011	LFI 2012	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	LFI 2017	PLF 2018
<b>Dotation pour paiement de frais de justice</b>	11	10	11	12,9	14,25	12,3	11,85	9,7	10,15
<b>Évolution N/N-1 (en %)</b>	0 %	- 9%	10%	17,2%	10,5%	- 13,6%	- 3,6%	- 18,1%	4,6%

Source : Réponse au questionnaire budgétaire

Compte tenu de la nature des frais de justice que décrit le tableau ci-après, les responsables du programme 165 estiment que **le développement des téléprocédures pourrait permettre de dégager de nouvelles économies sur ce poste de dépenses en réduisant le coût des affranchissements postaux**. Cette démarche repose sur le développement de deux mesures :

– **l’utilisation accrue de Télérecours**, obligatoire pour les administrations et les avocats depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>(1)</sup>, pour les nouvelles requêtes comme pour les requêtes en instance : les économies attendues seraient de l’ordre de 0,35 million d’euros ;

– **l’ouverture d’un « Télérecours citoyens »** : d’après les réponses au questionnaire budgétaire, il s’agirait d’un portail s’adressant aux justiciables non représentés dans une instance ; ce service en ligne serait ouvert dans le courant de l’année 2018 ; en revanche, il ne serait pas envisagé à ce stade de rendre obligatoire son utilisation.

**LA NATURE DES FRAIS DE JUSTICE EN 2017**

(en euros)

Nature de la dépense	Montants	Part des dépenses (%)
Frais postaux	5 594 807	57 %
Frais de papier et autres frais	316 193	3 %
Frais de traduction	3 689 000	40 %
<b>TOTAL</b>	<b>9 700 000</b>	<b>100 %</b>

Source : Réponses au questionnaire budgétaire

(1) En application du décret n° 2016-1481 du 2 novembre 2016 relatif à l’usage des téléprocédures devant les juridictions administratives.

**Au-delà de la recherche d'économies sur le poste des frais de justice, le Rapporteur spécial ne peut qu'estimer cette politique judiciaire** dans la mesure où les téléprocédures paraissent de nature à simplifier les démarches des justiciables et à améliorer leur information sans poids excessif pour la juridiction administrative.

## **II. DES JURIDICTIONS RÉSOLUMENT INSCRITES DANS UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE PAS NÉCESSAIREMENT SOUTENABLE À LONG TERME**

Dans son commentaire du rapport annuel de performance relatif aux résultats de l'exercice 2016, le Rapporteur spécial avait mis en exergue la capacité des juridictions administratives à tenir leurs objectifs de performance malgré la hausse de leur activité juridictionnelle. Mais il avait également relevé que la hausse des litiges portés devant elles contribuait à conférer à ces bons résultats une certaine précarité.

**La question de l'adéquation des moyens alloués aux juridictions administratives avec les évolutions de leur activité demeure de fait largement posée**, au vu des dernières informations disponibles relatives à la hausse du contentieux. Si elle ne conduit pas à remettre en cause la programmation des crédits et des emplois, elle doit inciter à tout le moins à évaluer l'impact des aménagements procéduraux et des réformes du contentieux susceptibles d'affecter le bon fonctionnement de la justice administrative.

### **A. DES JURIDICTIONS FAISANT PREUVE D'EFFICACITÉ MAIS EXPOSÉE À UNE CONTRAINTE INCESSANTE DE PRODUCTIVITÉ**

L'évaluation de la performance de la justice administrative repose aujourd'hui 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).

Sur l'ensemble de ces critères de jugement, la programmation pour l'exercice 2018 reflète, par les cibles retenues, la volonté des responsables du programme de poursuivre l'amélioration du traitement des contentieux constatée depuis plusieurs années devant l'ensemble des juridictions administratives et, singulièrement, devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Toutefois, ainsi que le soulignait lui-même le Vice-Président du Conseil d'État, M. Jean-Marc Sauvé, devant le Rapporteur spécial, l'exigence de productivité et l'investissement des personnels peuvent trouver leurs limites <sup>(1)</sup>.

---

(1) D'après les éléments fournis au Rapporteur spécial, a été réalisée en 2017, pour les agents de la Cour nationale du droit d'asile, la première enquête sur la qualité de vie au travail. Sous réserve du résultat de la consultation des organisations syndicales, une même étude pourrait être réalisée au Conseil d'État.

De fait, **la hausse sensible du nombre d'affaires portées devant les juridictions conduit à estimer que les objectifs de performance qui sous-tendent la programmation 2018, pour être exigeants, ne paraissent pas moins réalistes.**

### **1. Des objectifs de performance exigeants mais cohérents par rapport aux bons résultats obtenus et confirmés**

De l'analyse de la maquette de performance sur les trois derniers exercices, il ressort en effet que **trois acquis peuvent être portés à l'actif de la justice administrative**, même si les résultats peuvent varier entre niveaux de juridictions.

Le premier acquis tient à **la réduction sensible des délais moyens de jugement constaté**. Devant le Conseil d'État, celui-ci passe de 9 mois et 2 jours à 8 mois suivant la prévision actualisée pour 2017. Un même constat prévaut devant les cours administratives d'appel et, à un moindre degré, devant les tribunaux administratifs avec des délais moyens de jugement ramenés à 10 mois et 25 jours en 2017 (contre 11 mois et 10 jours en 2015) et 10 mois et 15 jours (10 mois et 24 jours).

La relative contre-performance enregistrée par la Cour nationale du droit d'asile, tant pour les procédures ordinaires (7 mois et 15 jours suivant la prévision actualisée pour 2017 contre 6 mois attendus) que pour les procédures accélérées trouvent deux explications : d'une part, une hausse plus importante qu'anticipée du nombre de demandes d'asile à traiter (+ 31 %) ; d'autre part, un recrutement plus tardif des rapporteurs au cours de l'année 2017.

Le second acquis des juridictions administratives réside dans **la réduction du stock des affaires, en particulier des dossiers de plus de deux ans**.

Ainsi, au Conseil d'État, le stock des affaires de plus de deux ans a régressé de plus de 44 % depuis 2014. Il devrait représenter 1,8 % des affaires enregistrées en fin d'année 2017 (suivant la prévision actualisée), contre 3 % en 2015. Les affaires enregistrées depuis plus de deux ans diminuent également de manière très significative devant les tribunaux administratifs. En 2008, ces dossiers représentaient 25 % de la masse des affaires enregistrées. D'après la prévision actualisée, ce taux tomberait à 8,5 % à la fin de l'exercice 2017 (contre 9,1 % à la fin de 2015). On notera qu'un effort particulier a été demandé aux juridictions dont le stock compte plus de 10 % d'affaires de plus de deux ans.

Plus significative encore apparaît la performance réalisée par la Cour nationale du droit d'asile : le taux d'affaires de plus de deux ans devrait se limiter à 7 % en 2017 (contre 9 % au terme de l'exercice 2015) alors que le nombre des recours devrait dépasser celui des décisions rendues. Ceci explique que la cible actualisée soit révisée et que l'objectif reste un stock ne comprenant plus que 5 % d'affaires de plus de deux ans d'ici à 2020.

**En dernier lieu, il convient de mettre en exergue la hausse très nette de la productivité :** le nombre d'affaires traitées par magistrats et greffiers de l'ordre administratif (objet des indicateurs de l'objectif n° 3 du projet annuel de performances) ou par celui des affaires jugées démontrent **la capacité de l'ensemble des juridictions administratives de traiter des volumes de plus importants de litiges, alors que le droit se complexifie.**

Cette capacité nouvelle résulte de plusieurs facteurs :

– le développement des procédures d'urgence qui favorisent la saisine du juge administratif dans des délais restreints, à l'exemple des procédures de référés instituées par la loi du 30 juin 2000 <sup>(1)</sup> ;

– la possibilité de trancher des affaires non plus dans une formation collégiales mais par un juge unique ;

– la réorganisation des juridictions et l'évolution des méthodes de travail, avec un recours accru aux outils informatiques, notamment pour le traitement du contentieux de masse (outils d'aide à la décision, banque de paragraphes, application facilitant l'accès aux ressources documentaires).

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

		2014	2015	2016
Conseil d'État	Affaires enregistrées	12 082	8 727	9 620
	Affaires jugées ou traitées	12 253	9 553	9 607
Cours administrative d'appel	Affaires enregistrées	29 857	30 597	31 308
	Affaires jugées ou traitées	30 605	30 540	29 930
Tribunaux administratifs	Affaires enregistrées	195 625	192 000	193 532
	Affaires jugées ou traitées	188 295	188 783	191 697
Cour nationale du droit d'asile	Affaires enregistrées	37 356	38 674	39 986
	Affaires jugées ou traitées	39 162	35 979	42 968

Source : D'après les chiffres des rapports publics du Conseil d'État 2015 à 2017.

(1) Loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives. Les référés représentent 10 % du contentieux.



## 2. La nécessaire prise en compte de la pression structurelle exercée par la hausse du contentieux

Cela étant, le tableau ci-dessus montre également **une hausse des affaires enregistrées sur la période très récente**. Leur nombre tend même à dépasser celui des décisions rendues par les différents niveaux de juridiction.

Ainsi, d'après les données extraites du dernier Rapport public du Conseil d'État <sup>(1)</sup>, l'exercice 2016 se signale par une augmentation soutenue des affaires enregistrées à tous les niveaux de la juridiction administrative. Leur nombre augmente en effet de **10 % devant le Conseil d'État, de 3,4 % à la Cour nationale du droit d'asile et de 2,3 % dans les cours administratives d'appel**. Seuls les tribunaux administratifs échappent à la règle, avec seulement une croissance de 0,8 % des affaires enregistrées.

Dans ce mouvement global, il s'avère toutefois que la nature et l'objet des litiges examinés varient de manière caractéristique suivant le degré de juridiction.

### Les contentieux portés devant les juridictions administratives en 2016

Les principaux contentieux dont sont saisis **les tribunaux administratifs** portent sur :

- le contentieux des étrangers : 30 % des affaires enregistrées (+1,5 % /2015) ;
- le contentieux fiscal (12 % des affaires enregistrées) ;
- le contentieux de l'urbanisme (6 % des affaires enregistrées).

**Devant les cours administratives d'appel**, les affaires enregistrées concernent principalement :

- le droit des étrangers (45 % des affaires enregistrées, en augmentation de 1,5 % par rapport à 2015) ;
- le droit fiscal (15 % des affaires enregistrées, en hausse de 10 %) ;
- le droit de la fonction publique (11 % des affaires enregistrées, en croissance de 12 %) ;
- le droit du travail : 3 % des affaires enregistrées (+3 %/2015).

**Devant le Conseil d'État**, les principaux types de contentieux sont :

- le contentieux des étrangers : 17 % des affaires enregistrées ;
- le contentieux fiscal : 15,9 % des affaires enregistrées ;
- le contentieux de la fonction publique : 9,3 % des affaires enregistrées ;
- le contentieux de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire : 7,5 % des affaires enregistrées.

*Source : Rapport public 2017 du Conseil d'État.*

(1) [http://www.conseil-etat.fr/content/download/103343/1033690/version/2/file/RA17\\_dossier%20de%20presse\\_VF.pdf](http://www.conseil-etat.fr/content/download/103343/1033690/version/2/file/RA17_dossier%20de%20presse_VF.pdf)

## B. DES AMÉNAGEMENTS PROCÉDURAUX ET DES RÉFORMES DU CONTENTIEUX AUX EFFETS CONTRASTÉS

Dans le projet de loi de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle alors en discussion, avaient été identifiés plusieurs dispositifs susceptibles de rationaliser la procédure devant les juridictions administratives et d'améliorer le traitement des litiges. Promulgué le 18 novembre 2016 à la suite de son adoption par le Parlement<sup>(1)</sup>, ce texte dote en effet les juridictions d'un certain nombre de nouveaux outils mais, en l'absence d'informations disponibles, il s'avère difficile d'en établir un premier bilan.

**Il apparaît en revanche indispensable d'évaluer l'évolution de plusieurs contentieux qui affectent sensiblement la capacité de traitement des litiges des juridictions administratives** et d'envisager les moyens nécessaires à la mise en place des modes de règlement alternatif des litiges tels que la médiation administrative.

### 1. Des contentieux dont l'évolution affecte la capacité de jugement des juridictions administratives

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, trois catégories de contentieux recèlent des enjeux particuliers compte tenu du nombre de litiges qu'ils suscitent et des obligations procédurales que leur traitement peut comporter.

#### a. Les contentieux sociaux

Le décret n° 2013-730 du 13 août 2013, applicable aux jugements rendus depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, a supprimé la voie de l'appel pour l'ensemble des contentieux sociaux ainsi que pour le contentieux du permis de conduire et a rétabli celle-ci pour l'ensemble du contentieux de la fonction publique et celui des immeubles menaçant ruine. Or, **l'attribution en cassation directe au Conseil d'État de l'ensemble des contentieux sociaux et des contentieux de permis conduire a fait plus que compenser la réduction des entrées en matière de fonction publique, d'audiovisuelle ou d'urbanisme commercial.**

On notera par ailleurs que la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi attribue désormais la compétence à la juridiction administrative pour connaître **de litiges en matière de licenciements collectifs pour motif économique**. Le Conseil d'État peut, à ce titre, être saisi aussi bien en premier ressort qu'en appel ou en cassation. En effet, il a été prévu que le tribunal administratif statue dans un délai de trois mois et que faute de statuer dans ce délai, il est dessaisi et le litige est porté devant la cour administrative d'appel. Faute de se prononcer dans un même délai de trois mois, la cour est elle-même dessaisie au profit du Conseil d'État.

---

(1) Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle.

Il convient également de signaler le **poids récurrent des contentieux relatifs à la mise en œuvre du droit au logement opposable** <sup>(1)</sup>. Certes, après la forte croissance observée entre 2010 et 2014, le nombre des requêtes relatives au contentieux du DALO (hors liquidation) a connu un net fléchissement en 2015 (- 7 %) qui s'est poursuivi en 2016 (- 10 % avec 11 768 requêtes).

Toutefois, le droit au logement opposable demeure un contentieux de masse, localisé devant quelques juridictions en particulier de la région parisienne et de la côte méditerranéenne. Il représente, en 2016, 6,9 % du contentieux total et plus de 45 % de la part des contentieux sociaux.

### *b. Le contentieux de l'urbanisme*

Le décret n° 2013-879 du 1<sup>er</sup> octobre 2013 relatif au contentieux de l'urbanisme a introduit un nouvel article R. 811-1-1 au code de justice administrative rendant le Conseil d'État compétent pour connaître des décisions rendues par les tribunaux administratifs sur des recours introduits à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2013 contre des permis de construire, ou de démolir un bâtiment à usage d'habitation ou contre des permis d'aménager un lotissement sur les territoires des communes listées par le décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts.

D'après les éléments recueillis par le Rapporteur, **la prescription d'un délai pourrait sensiblement contraindre la gestion du contentieux par les juridictions administratives et créer un effet d'éviction au détriment d'autres litiges.**

### *c. Le contentieux du droit des étrangers*

La loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France a réformé le droit au séjour et la procédure contentieuse applicable en matière d'éloignement des étrangers. D'après les analyses développées devant le Rapporteur spécial, **elle comporte d'importantes modifications de la procédure dont l'incidence sur l'activité des juridictions sera significative.**

Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2016, la loi prévoit ainsi le transfert au juge des libertés et de la détention du contentieux de la décision de placement en rétention des étrangers tenus de quitter le territoire. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, l'application de cette disposition n'a pas à ce jour conduit à une diminution sensible des saisines du juge administratif, les préfets privilégiant notamment l'assignation à résidence dont le contentieux relève de la juridiction administrative. De même, devant les cours administratives d'appel, on constate au 30 juin 2017, une hausse des requêtes relatives au droit des étrangers dans son ensemble (+ 8 % par rapport à la même période en 2016).

---

(1) Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

## 2. Un mode de règlement alternatif des litiges à conforter : la médiation administrative

La loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> prévoit en l'occurrence deux dispositifs destinés à parvenir au règlement des litiges dont le juge administratif a à connaître en dehors d'un cadre contentieux.

L'article 5 donne ainsi **pouvoir au Conseil d'État – lorsqu'il est saisi en premier et en dernier ressort –, ou au président de la formation de jugement d'une cour administrative d'appel ou d'un tribunal administratif, d'ordonner, avec l'accord des parties, une médiation** afin de tenter de parvenir à un accord entre elles.

La loi du 18 novembre 2016 prévoit également **la possibilité d'une médiation organisée à l'initiative des parties**, « *en dehors de toute procédure juridictionnelle* ». La désignation de la ou des personnes(s) chargée de la conduire peut relever de l'initiative des parties ou, s'ils en font la demande auprès de lui, du président du tribunal administratif ou de la cour d'appel territorialement compétente. L'engagement d'une procédure de médiation dans ce cadre a pour effet d'interrompre les délais de recours contentieux et de suspendre les prescriptions « *à compter du jour les parties conviennent de recourir à la médiation ou, à défaut d'écrit, à compter du jour de la première réunion de médiation* ». La loi habilite en outre le juge, saisi de conclusion en ce sens, d'homologuer et de donner force exécutoire à l'accord issu de la médiation.

Son article 5 prévoit par ailleurs la mise en place, dans le cadre d'une expérimentation menée pendant 4 ans à compter de la promulgation de la loi, d'une **procédure de médiation préalable obligatoire** en ce qui concerne les recours contentieux formés en matière de fonction publique ou de prestations sociales.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, les textes nécessaires à la mise en œuvre de cette expérimentation seraient en cours d'élaboration et pourraient être publiés en novembre 2017. Ils pourraient imposer, à peine d'irrecevabilité, la saisine d'un médiateur avant l'introduction d'un recours devant le tribunal administratif contre certaines décisions relatives à la situation individuelle des agents publics ou contre des décisions relatives au bénéfice de certaines prestations sociales.

D'après les éléments développés devant le Rapporteur spécial, des référents ont été désignés au sein de chaque juridiction administratives afin de permettre l'engagement de médiations pour les contentieux visés par la loi.

**Le Rapporteur spécial ne peut qu'encourager cette démarche car elle paraît de nature à permettre aux juridictions de se recentrer sur des litiges présentant de réelles difficultés ou question de droit tout en favorisant un dénouement rapide et apaisé des conflits.**

Au-delà, la réduction des contentieux portés devant les juridictions administratives exige sans doute une politique claire, globale et stable de simplification du droit et des procédures administratives de sorte de soulager nos concitoyens de certaines complexités susceptibles de devenir sources de litige. Dans cette optique, le Rapporteur spécial juge indispensable que les pouvoirs publics examinent la possibilité de mettre en œuvre les nombreuses recommandations formulées en la matière par le Conseil d'État <sup>(1)</sup>.

---

(1) Cf. *Conseil d'État*, Rapport public 2016.



## **DEUXIÈME PARTIE : PROGRAMME 126 CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL : UN BUDGET STABILISÉ, UNE INSTITUTION EN DEVENIR**

L'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance organique n° 58-1360 du 29 décembre 1958 <sup>(1)</sup> 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.

Depuis plusieurs années, des interrogations s'expriment toutefois quant au rôle du Conseil, à sa capacité à incarner « la société civile organisée », ainsi que sur les conditions dans lesquelles il assume ses missions. En conclusion de ses travaux sur le projet de loi de règlement des comptes pour 2016, le Rapporteur spécial avait constaté que le programme 126 tendait à conforter les ressources allouées au CESE et apparaissait en voie de normalisation aux plans budgétaire et comptable.

L'examen du projet de loi de finances pour 2018 montre que ces conclusions demeurent aujourd'hui largement d'actualité dans la mesure où la programmation 2018 traduit une consolidation des moyens et du cadre budgétaires. Pour autant, ces progrès indéniables ne sauraient dispenser les pouvoirs publics de poursuivre et d'encourager les réflexions et mesures engagées afin de donner au CESE un nouvel avenir.

### **I. UNE PROGRAMMATION FONDÉE SUR LA CONSOLIDATION DES MOYENS ET DU CADRE BUDGÉTAIRES**

De réels efforts de rationalisation dans l'emploi des ressources du CESE ont été notés dans la période récente, qui découlent d'une optimisation de la gestion des personnels et des moyens de fonctionnement courant. Les éléments dont dispose le Rapporteur spécial confirme la réalité de cet effort.

De fait, la programmation des crédits et des emplois pour 2018 s'inscrit dans une certaine continuité, tant du point de vue du niveau des crédits et de l'évolution des dépenses et des effectifs.

---

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

## A. DES RESSOURCES POUR L'ESSENTIEL PRÉSERVÉES

En tenant compte des fonds de concours (soit 2,1 millions d'euros contre 1,7 million d'euros en 2017), le montant des crédits demandés dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018 s'élève à près de 42,15 millions d'euros autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), contre environ 41,91 millions d'euros en AE (+0,57 %) et 41,26 millions d'euros en CP (+2,16 %).

Cette progression relativement modérée peut s'analyser comme **une stabilisation des moyens du Conseil à un niveau relativement élevé sur la période 2013-2017.**

De fait, deux traits caractérisent la programmation pour 2018 : des financements comparables malgré la légère diminution de la dotation budgétaire et l'évolution des recettes propres ; un maintien des effectifs et des dépenses de personnel en rapport avec une meilleure exécution du plafond d'emplois.

### 1. Des financements comparables malgré la légère diminution de la dotation budgétaire et l'évolution des recettes propres

Le financement du fonctionnement et des activités du CESE repose à la fois sur une dotation consentie par l'État et, afin d'assurer son autonomie, sur le produit d'activités de mécénat que dégagent les manifestations organisées à son siège, le Palais d'Iéna. **Le présent projet de loi de finances fonde l'équilibre des dépenses sur une dotation budgétaire en léger recul et un renforcement sensible des prévisions de recettes tirées des actions de mécénat.**

#### *a. Des dépenses soutenables du fait d'une poursuite de la rationalisation du fonctionnement courant*

La programmation 2018 comporte en l'occurrence une légère diminution des crédits versés par l'État. Par rapport aux inscriptions de la LFI pour 2017, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement demandés (hors fonds de concours) enregistre une diminution de 0,40 % (à 40,05 millions d'euros).

Dans ce cadre, **les crédits demandés au titre des dépenses de fonctionnement (titre III) augmentent de 14,12 % rapport à l'exercice 2017, passant de 4,64 millions d'euros à 5,30 millions d'euros.** D'après les réponses au questionnaire budgétaire, cette évolution résulte en premier lieu **d'un redimensionnement ou « resoclage » du niveau des crédits de titre III** (à hauteur de 650 000 euros), mesure destinée à limiter le recours aux recettes de valorisation pour le financement des dépenses de fonctionnement (travaux, Caisse de retraite des anciens membres).



Elle participe en second lieu de **l'accroissement des actions du Conseil afin de resserrer le dialogue avec les citoyens**, à raison des coûts inhérents à la mise en place de la plateforme numérique, à la dématérialisation de la pétition citoyenne, à l'étude et à la création de la base de données en vue d'assurer le suivi de l'impact des études du Conseil.

Un dernier facteur à prendre en considération réside dans **le renforcement très substantiel des crédits accordés à la communication et à l'international**. Par rapport à l'exercice 2017, l'action 03 voit ses autorisations d'engagement et ses crédits de paiement augmenter de 53,7 %. Cette hausse correspond aux initiatives prises par le Conseil afin de se faire connaître du grand public et de valoriser ses travaux.

Au-delà, **l'exécution des dépenses de fonctionnement repose sur l'exploitation des gains tirés de la mutualisation de la politique d'achat** conduite par le CESE en relation avec les services du Premier ministre et l'Union des groupements d'achats publics (UGAP). Suivant les réponses au questionnaire budgétaire, le Conseil a lancé deux marchés nouveaux ayant pour objet la gestion des déplacements des conseillers et des personnalités associées, ainsi que des prestations de restauration (restauration collective, réception).

On notera enfin qu'en comparaison de l'exercice 2017, **la programmation pour 2018 ne comporte pas de crédits d'investissement (titre V)**. Il s'agit là d'une application du principe convenu entre le CESE et la Direction du Budget suivant lequel le produit tiré de la valorisation du Palais d'Iéna et du mécénat devait assurer le seul financement des travaux de rénovation et de mise en accessibilité du siège du CESE, la prise en charge de ses frais de fonctionnement incombant à l'État.

#### *b. Une contribution accrue des produits du mécénat et de valorisation ?*

D'après les prévisions du projet de loi de finances pour 2018, **le montant des recettes propres du CESE atteindrait 2,1 millions d'euros, en augmentation de 23,53 % par rapport aux inscriptions de la loi de finances pour 2017**.

En soi, cette progression ne paraît pas incohérente au regard du produit constaté au 31 août 2017 (soit 1,94 million d'euros). Elle correspond à la volonté exprimée par les représentants du Conseil de mener, tout au long du triennal 2018-2020, une politique volontariste de développement de deux types de ressources propres : les recettes tirées de la mise à disposition des locaux du Palais d'Iéna ; les recettes procurées par les actions de mécénat.

Dans le cadre du projet de programmation pluriannuelle des finances publiques 2018-2022, il est ainsi prévu une augmentation régulière de ces ressources (à raison de 0,2 million d'euros par an à partir de 2018) de sorte qu'à compter des exercices 2021 et 2022, leur produit permette de compenser une diminution d'un tiers des crédits budgétaires.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, le CESE a, dans cette optique, révisé à la hausse les tarifs de location de ses espaces. Les événements organisés à titre gratuit sont de moins en moins nombreux. Le Conseil travaille actuellement à l'élaboration d'une stratégie et à la mise en place d'outils (notamment de communication) destinés à inciter des entreprises et des organismes à utiliser les locaux de son siège afin d'organiser des manifestations. Il s'agit également de susciter l'intérêt des mécènes pour un bâtiment classé.

Toutefois, ainsi que le reconnaissent les représentants du CESE, **le développement des produits de valorisation et du mécénat peut se heurter à deux principaux écueils.**

**Le premier tient à la conjoncture économique, peu propice à de grandes initiatives en matière de mécénat.** Il ressort ainsi des éléments fournis au Rapporteur spécial que le niveau atteint par les recettes en 2016 (soit 2,997 millions d'euros) revêt un caractère tout à fait exceptionnel, lié à une action de mécénat d'une grande marque italienne peu commune par les montants investis.

**Le second obstacle tient aux contraintes propres à l'entretien et à la rénovation du Palais d'Iéna.** Son état nécessite en effet la conduite de travaux réguliers afin d'assurer la conservation des lieux et de remédier à des désordres apparus dans ces structures (à l'exemple des opérations de restauration des bétons Perret sur les façades de la cour intérieure et sur l'avenue d'Iéna entre 2014 et 2016). Son statut de bâtiment classé monument historique peut également comporter quelques coûts et des complexités supplémentaires pour la réalisation des opérations de mise en accessibilité (par exemple, l'installation d'ascenseurs), de rationalisation ou de modernisation des espaces (à l'exemple de la rénovation de la salle Hypostyle). En réduisant potentiellement les espaces disponibles, ces contraintes pèsent nécessairement sur l'attractivité du siège du CESE et, par conséquent, sur les recettes propres qu'il peut dégager.

Dans ces conditions, **le Rapporteur juge indispensable de veiller à une trajectoire cohérente des crédits budgétaires au regard du produit potentiel des actions de valorisation et de mécénat, ceux-ci constituant une ressource plus incertaine et déjà relativement insuffisante afin de répondre aux besoins de la politique immobilière du Conseil.**

## **2. Un maintien des effectifs et des dépenses de personnel en rapport avec une meilleure exécution du plafond d'emplois**

Le projet de loi de finances pour 2018 propose **le maintien du plafond d'emplois à 150 équivalents temps plein travaillés**, effectif inchangé depuis la loi de finances initiale pour 2016 mais en baisse par rapport à la période 2013 à 2015.

Le maintien du niveau global du plafond d'emplois masque toutefois **une évolution de la structure des effectifs en faveur des agents de catégorie A+** qui voient leur nombre progresser (de 12 à 18 équivalents temps plein). Les catégories A et B conservent des effectifs identiques à ceux prévus en 2017. En revanche, la programmation pour 2018 repose sur une réduction des postes de catégorie C, qui passent de 76 à 66 ETP. D'après les éléments recueillis par le Rapporteur spécial auprès des représentants du CESE, cette baisse résulte d'un redéploiement d'équivalent temps plein non pourvus qui permet de renforcer les effectifs de catégorie A+ et de recruter 4 contractuels.

L'évolution de la répartition des personnels traduit **une politique ayant pour objectif un « repyramidage » des emplois et une adaptation des ressources humaines dont dispose le Conseil à ces nouvelles priorités**. Ainsi, les postes occupés par les quatre contractuels nouvellement recrutés correspondraient à des compétences peu couvertes par les emplois de la fonction publique dans le domaine de l'informatique et de la communication et nécessaires au Conseil pour améliorer le recueil de la parole citoyenne. Le plafond d'emplois fixé par le PLF pour 2018 devrait valoir pour le triennal 2018-2020.

Dans ce cadre, le projet de loi de finances pour 2018 repose **sur une hausse des crédits demandés au titre des dépenses de personnel de 2,1 %** : le montant des AE et CP demandés s'établit à près de 34,75 millions d'euros (contre 34,06 millions d'euros dans la LFI pour 2017). Par rapport à l'exercice précédent, ces chiffres marquent **une assez nette décélération** puisque les montants inscrits au projet de loi de finances pour 2017 étaient en augmentation de 5,11 % en glissement annuel.

**Ce relèvement de la dépense prévisionnelle trouve pour l'essentiel son origine dans la hausse des cotisations et contributions sociales** pesant sur le traitement des agents, en conséquence de la mise en œuvre du Protocole sur les « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR)<sup>(1)</sup>. Son application a donné lieu en 2017 à la mise en place de nouvelles grilles indiciaire revalorisées pour les agents de catégorie C. En revanche, **les seules rémunérations devraient connaître une croissance très modérée (+ 0,24 %)**.

---

(1) En prévoyant une transformation de primes en rémunération indiciaire, l'application du Protocole entraîne mécaniquement une augmentation des cotisations de pensions de l'État.

**Le montant des crédits demandés pour le règlement des indemnités des membres du CESE et des personnalités associées ne varie pas** par rapport à l'exercice 2017 (fixé à 12,2 millions d'euros).

Le PLF pour 2018 prévoit d'allouer au financement de **la Caisse des retraites des anciens conseillers** la somme de **8,26 millions d'euros** (+ 6,44 %). Le renforcement de ces ressources s'explique par l'augmentation de la subvention d'équilibre de 5,40 millions d'euros (+ 9,26 %). Le PLF ne modifie pas le produit attendu de la cotisation dite du double pour un premier mandat (soit un peu plus de 2,86 millions d'euros).

D'après l'analyse des représentants du CESE, le retour à l'équilibre envisagé pour 2022 par la Cour des comptes dans son rapport public annuel publié en 2016 demeure dans ces conditions un objectif réaliste, compte tenu de l'impact positif de l'ajustement des paramètres de calcul des cotisations et des pensions <sup>(1)</sup>. Pour autant, la réalisation de cette perspective suppose le maintien des dotations de l'État et apparaît tributaire de l'évolution possible des effectifs du Conseil dans le cadre de la transformation annoncée par le Président de la République.

## **B. UNE RÉFORME DU RÉGIME ADMINISTRATIF ET FINANCIER RÉSOLUMENT ENGAGÉE**

Conformément aux recommandations formulées par la Cour des comptes dans son rapport public annuel en février 2015, le CESE a engagé voici deux ans la refonte de son régime comptable et administratif. Réalisé dans le cadre d'un dialogue avec le ministère des Finances, ce travail poursuivait deux objectifs : d'une part, tenir compte des évolutions apportées par le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique de l'État ; d'autre part, préserver la spécificité revendiquée par le Conseil à raison de son statut d'assemblée constitutionnelle.

Le décret n° 2017-934 du 10 mai 2017 <sup>(2)</sup> en marque l'aboutissement et la synthèse en ce qu'il rénove le régime administratif et financier tout en maintenant quelques règles propres au fonctionnement du CESE. **Mais si le cadre ainsi posé comporte en outre des dispositifs de nature à assurer la régularité des pratiques, il n'en demeure pas moins nécessaire de formaliser des procédures de nature à leur donner consistance.**

---

(1) La réforme réalisée en 2015 consiste en un certain nombre de mesures destinées à stabiliser le fonds de réserve de la Caisse des retraites. Elle s'est traduite par l'augmentation des taux de cotisation, la suppression de la cotisation dite « du double » pour un premier mandat, la suppression de certains avantages familiaux, le plafonnement des pensions de réversion et l'augmentation de la sauvegarde.

(2) Décret n° 2017-934 du 10 mai 2017 relatif au régime administratif et financier du Conseil économique, social et environnemental.

## **1. Un nouveau cadre administratif et comptable maintenant certaines spécificités destinées à garantir l'autonomie budgétaire et comptable**

Le décret n° 2017-934 remplace les dispositions du décret n° 59-601 du 5 mai 1959 relatif au régime administratif et financier du Conseil. Applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, le décret précise – de manière inédite – le rôle des différents acteurs ou des structures de la chaîne budgétaire et comptable, à savoir le Président, les questeurs, le secrétaire général le trésorier et le conseil de la questure.

Il consacre plusieurs particularismes du régime comptable du Conseil par rapport à la comptabilité publique. Il s'agit de :

- la spécificité du rôle des questeurs, qui visent l'ensemble des opérations, y compris des avants tout paiement effectués par le trésorier ;

- l'absence de comptable public ;

- le droit pour le trésorier du CESE d'assumer la quasi-totalité des missions dévolues aux comptables publics sans en avoir la qualité ;

- la possibilité d'utiliser un compte bancaire ouvert au nom du Conseil – faculté en pratique depuis 1958 mais contestée par les corps de contrôle – : afin de régler certaines de ses dépenses <sup>(1)</sup> : d'après les éléments recueillis auprès de ses représentants, les « *opérations spécifiques* » visées par le décret n° 2017-934 concerneraient la gestion de la Caisse de retraite des anciens membres du CESE, ainsi que le paiement des indemnités des membres du CESE et des personnalités associées.

## **2. Des obligations nouvelles qui supposent la formalisation de procédures internes**

En l'occurrence, le nouveau régime administratif et financier du CESE comporte de nouveaux principes et dispositifs de contrôle destinés à garantir le bon usage des ressources du CESE. Ceux-ci consistent en :

- l'affirmation du principe de la qualité comptable (articles 10,12 et 16) ;

- l'organisation d'un contrôle interne (article 15), qu'il soit comptable ou budgétaire ;

- l'obligation d'assurer la certification des comptes, à compter de l'exercice 2019 (article 12) ;

- la création de trois sections et de trois comptes distincts (articles 4 et 12) ;

---

(1) Le dernier alinéa de l'article 8 du décret réaffirme néanmoins que les crédits ouverts sur le programme 126 sont déposés au Trésor.

– la remise au Premier ministre tous les cinq ans d’un rapport analysant la soutenabilité de la Caisse de retraite et la fourniture annuelle au contrôleur budgétaire comptable ministériel des engagements hors bilan concernant la Caisse de retraite.

D’après les éléments communiqués au Rapporteur spécial, le contrôleur interne pourrait reposer sur la désignation d’un agent au sein de la direction des services administratifs et financiers chargés de superviser son organisation. Il pourrait en outre s’appuyer sur un référent (choisi sur la base du volontariat) au sein de chaque service. Des réunions périodiques seraient tenues afin de mutualiser les bonnes pratiques et de permettre aux services de s’approprier les procédures et la gestion des risques.

La certification porterait sur l’ensemble des comptes du CESE. En l’état, la mise en place d’un dispositif de contrôle interne devrait contribuer à la mise au point de la procédure en permettant d’identifier les risques comptables.

Dès lors que le CESE revendique hautement son statut de troisième assemblée constitutionnelle de la République, il ne serait pas illogique que s’inspirant du choix fait par l’Assemblée nationale et le Sénat en 2013, **le CESE s’en remette à la Cour des comptes afin de satisfaire à l’obligation de la certification à compter de 2019**. Du point de vue du Rapporteur spécial, l’indépendance de la Cour des comptes ne remettrait pas en cause l’autonomie comptable du Conseil et l’expertise qu’elle pourrait lui apporter contribuerait à mener à bien l’entreprise de normalisation dans laquelle le CESE apparaît aujourd’hui résolument engagé.

## **II. UNE ASSEMBLÉE TOUJOURS EN QUÊTE D’UN NOUVEAU RÔLE DANS LE FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS**

Dans la maquette fournie à l’appui de la programmation 2018, la performance du CESE se mesure à partir de cinq indicateurs censés évaluer 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). Quoique témoignant dans l’ensemble de l’amélioration des résultats obtenus par rapport à ces critères de jugement, ces données quantitatives ne rendent pas toutefois compte de l’impact réel de l’activité du Conseil.

Le Rapporteur spécial note, à la suite des rapports précédents, que **le CESE pâtit encore aujourd’hui d’une insuffisante visibilité et les pouvoirs publics sollicitent sans doute trop peu son expertise**. Ce constat ne peut qu’inciter à examiner attentivement les orientations prises par les membres du Conseil à la suite de son dernier renouvellement et, au-delà, d’envisager les initiatives qui pourraient être prises dans le cadre du projet de révision constitutionnelle annoncé au début de la XV<sup>ème</sup> législature.

## A. L’AFFIRMATION DES AMBITIONS DE LA NOUVELLE MANDATURE

À l’occasion de la réunion de l’assemblée plénière tenue le 23 février 2016, ont été présentées et adoptées de nouvelles orientations stratégiques pour la mandature 2015-2020. Outre la refonte du cadre de gestion déjà évoquée, ces orientations s’ordonnent sur deux grands axes qui, en 2017, ont connu **des avancées certes utiles mais qui n’offrent pas nécessairement au CESE la garantie d’une influence plus grande dans le débat public.**

### 1. Des outils nouveaux pour un meilleur recueil de la « parole citoyenne »

Faisant le constat des obstacles qui pouvait restreindre la possibilité d’une saisine par la voie de pétitions citoyennes, le CESE a résolu de recueillir les avis susceptibles de s’exprimer sur les réseaux sociaux à propos de débats publics, et notamment sur les sites de pétitions en ligne.

**Cette politique explique en premier lieu la mise en place, depuis mai 2017, d’une veille destinée à détecter les pétitions qui ne remplissent pas les conditions juridiques d’une saisine du CESE** – ou dont les auteurs ignorent manifestement cette possibilité– mais recueillant un écho certain dans ses champs de compétences.

D’après les réponses au questionnaire budgétaire, le premier sujet ayant été sélectionné par le Bureau avec cette méthode est celui des « déserts médicaux ». Objet aujourd’hui de plusieurs pétitions montrant un intérêt significatif du public – l’une d’entre elles aurait recueilli plus de 50 000 signatures –, cette problématique a donné lieu à la création au sein du Conseil d’une commission temporaire qui doit l’examiner d’ici la fin 2017. Elle devrait adresser au gouvernement ses propres recommandations avant les mesures envisagées pour le début de l’année 2018.

En second lieu, **dans la préparation de certains avis, le CESE s’appuie sur des plateformes participatives**, avec pour finalité le recueil de l’avis des internautes. D’après les réponses au questionnaire budgétaire, le premier thème pour lequel le public a été sollicité par ce biais avait trait à « *l’orientation des jeunes* ».

### 2. Une volonté de mieux valoriser les travaux du Conseil, notamment par une communication aux moyens accrus

Il ressort des réponses au questionnaire budgétaire que **le renforcement de la politique de communication** constitue le premier instrument de cette démarche.

Placée désormais sous l’autorité du directeur de cabinet du président du Président du CESE, la politique de communication bénéficie d’un renforcement récent du budget consacré aux relations avec la presse. Le Conseil s’est en outre doté d’un prestataire extérieur, avec pour missions de fournir une vision

d'ensemble, d'élaborer la stratégie de communication du CESE et de mener ses relations presse.

Le second axe porte sur **le développement, depuis juillet 2017, de nouveaux outils de communication** que constituent :

– la revue trimestrielle « *l'œil du CESE* » : tirée à 3 000 exemplaires, elle a pour ambition de proposer un contenu thématique et analytique qui mette en perspective les travaux de l'institution, conformément aux orientations stratégiques retenues pour la mandature 2015-2020 ;

– le blog « *l'œil du CESE* » vise à mieux connaître les membres du Conseil et leur permettre de débattre avec les citoyens.

Un dernier axe d'affirmation du CESE consiste dans **l'ébauche de partenariats avec d'autres institutions contribuant à l'expertise publique**. Leur objectif consiste à mobiliser les compétences du CESE dans le cadre d'un travail commun ou complémentaire réalisé dans le respect de la spécificité et de l'indépendance de chacun.

D'après les réponses aux questionnaires budgétaires, cette démarche engagée en 2016 s'est concrétisée au cours du présent exercice par :

– l'élaboration de deux avis sur des sujets d'intérêt commun avec le Défenseur des droits<sup>(1)</sup>, l'un relatif aux discriminations syndicales<sup>(2)</sup> et l'autre portant sur « *Les conséquences des séparations parentales sur les enfants* » ;

– la préparation de trois avis ayant pour origine les échanges entre Président du CESE et le Premier président de la Cour des comptes et concernant « *les Pôles de compétitivité* », « *l'Emploi des seniors* » et « *les addictions au tabac et à l'alcool* ».

En outre, la promotion et le suivi des avis et travaux du CESE a donné lieu à la mise en place d'un véritable dispositif porté par un directeur de projet dont le poste a été créé en octobre 2016. Placé auprès du Secrétaire général et appuyé depuis juillet 2017 par un administrateur expérimenté, il a notamment pour missions :

– d'assurer le suivi des avis et des recommandations émis par le Conseil dans le but d'en mesurer l'impact ;

– d'élaborer un modèle d'avis et de recommandations, assortis d'indicateurs susceptibles d'assurer une plus grande opérationnalité et une meilleure traçabilité des préconisations du Conseil ;

---

(1) À la suite d'un courrier de M. Jacques Toubon datant du 1<sup>er</sup> décembre 2016 par lequel le Défenseur confirmait son intérêt pour ce type de démarche.

(2) « Repérer, prévenir et lutter contre les discriminations syndicales » (avis adopté le 13 juillet 2017).



– de structurer la « doctrine » du Conseil sur chacun des sujets essentiels sur lesquels il a été appelé à émettre des avis ;

– d'établir chaque année un rapport d'activité donnant pour chacune des missions le bilan et les résultats de l'année écoulée, en retraçant notamment le suivi des avis et des recommandations émis par le Conseil.

## **B. DE NOUVELLES PERSPECTIVES OUVERTES PAR LE PROJET DE RÉVISION CONSTITUTIONNELLE**

Dans son discours prononcé devant le Congrès le 3 juillet 2017, le Président Emmanuel Macron a exprimé sa volonté d'une profonde transformation du CESE. Cette réforme porterait à la fois sur la composition et les prérogatives de l'institution. Elle vise à :

– réduire d'un tiers le nombre des conseillers <sup>(1)</sup>;

– réviser les règles de représentativité présidant à la composition du Conseil : l'objectif du Président de la République est de réunir « *toutes les sensibilités et toutes les compétences, du monde de l'entreprise et du travail, des entrepreneurs et des syndicats, des salariés comme des indépendants* », et de donner « *un lieu d'expression aux associations et aux ONG* »

– imposer le CESE comme la « *grande instance consultative de l'État* » et le « *carrefour des consultations publiques* », avec la volonté de supprimer ou de rapprocher de lui un certain nombre des organismes consultatifs existants.

La réforme du Conseil envisagée par le Président de la République doit faire partie d'un plus large projet de révision constitutionnelle dont l'été 2018 pourrait voir l'aboutissement. Sans préjuger de la teneur des débats, deux pistes peuvent être d'ores et déjà envisagées

### **1. Une évolution des méthodes de travail afin de mieux s'insérer dans la procédure législative ?**

Depuis le début de la nouvelle mandature, **le Conseil exprime ainsi la volonté de mettre en place un programme établi de concert avec le Gouvernement.**

Cette intention apparaît manifeste dans la création de **la Conférence annuelle du CESE**, dont la première session a été organisée les 11 et 12 juillet 2017, avec la participation du Premier ministre et du Secrétaire d'état chargé des Relations avec le Parlement. D'après les éléments fournis au Rapporteur spécial, la Conférence aurait vocation à examiner la mise en œuvre des orientations de la mandature et la réalisation du programme de travail qui en découle. La deuxième édition devrait être organisée les 26 et 27 juin 2018.

---

(1) *Le CESE compte aujourd'hui 233 membres.*

### Les saisines du CESE en 2017

À l'occasion de la Conférence du CESE des 11 et 12 juillet 2017, le Premier ministre a indiqué son intention de saisir régulièrement le Conseil sur des thèmes tels que l'organisation du travail indépendant, la coordination et l'organisation des acteurs de la transition écologique ou encore la mobilisation en faveur des personnes en situation de fragilité. Sur ce dernier volet, il a notamment évoqué les ruptures de parcours des jeunes majeurs, l'amélioration de la prise en charge éducative, sociale et médicale des enfants ayant des troubles du comportement ou encore l'intégration dans l'emploi des personnes en situation de handicap, en particulier les plus jeunes.

Cette intention s'est déjà traduite concrètement par des saisines officielles sur le travail indépendant (saisine en date du 24 août 2017, adoption de l'avis prévue le 29 novembre 2017) et sur la transition écologique et solidaire à l'échelon local (saisine en date du 12 septembre 2017, adoption de l'avis prévue le 28 novembre 2017).

Du fait du renouvellement des Assemblées, on ne dénombre en 2017 que trois saisines d'origine parlementaire dont 2 émanent du Président de l'Assemblée nationale. L'une des saisines du Président de l'Assemblée a donné lieu à un avis sur le « revenu minimum social garanti » (avril 2017) ; une autre saisine a été envisagée avec le Président du Sénat sur la question des investissements étrangers en France.

À la mi 2017, sur les 28 avis rendus depuis le début de mandature 2015-2020, les auto-saisines représentaient 61 % de l'ensemble, contre 36 % pour les saisines gouvernementales et 3 % pour les saisines parlementaires.

*Source : Audition du Rapporteur spécial.*

**L'évolution de l'organisation du travail et des procédures utilisées par le CESE constitue l'autre manifestation de la volonté du CESE de prendre davantage part au débat public et de faire preuve de réactivité.**

Ainsi, les derniers recrutements opérés ont permis de créer **une cellule (ou *task force*)** formés d'administrateurs qui traitent de sujets ou de saisines qui, par leur caractère transversal, ne sauraient être attribués à l'une des commissions du Conseil. Ce dispositif permet en outre la création de commissions temporaires et conduit les membres de la *task force* à travailler sur des matières variées et l'ensemble des commissions du Conseil.

Par ailleurs, on notera que **le CESE recourt plus volontiers à la procédure des résolutions**. Ce dispositif n'a pas vocation à se substituer aux avis mais doit permettre au Conseil de mettre l'accent – à un moment jugé opportun au regard notamment de l'actualité – sur la nécessité de traiter de manière plus approfondie des thèmes majeurs (tels que l'avenir de l'Europe ou la pollution de l'air).

D'après les éléments fournis au Rapporteur spécial, **la nouvelle mandature ferait en outre le pari d'établir des avis sur un projet de texte de projet de loi et serait en mesure d'anticiper l'activité législative par des « prétravaux ».**

Dans cette perspective, **il ne paraît pas hors de propos d’envisager que le CESE puisse se prononcer sur les études d’impact** qui accompagnent les projets de loi <sup>(1)</sup>. Pour le Rapporteur spécial, il s’agit non seulement de valoriser l’expertise du Conseil mais également de renforcer la portée de l’évaluation préalable des textes soumis à la délibération du Parlement.

Sous certaines réserves, la capacité du CESE à porter la parole de la société civile et de mobiliser son expertise dans des délais courts représente en effet un défi majeur pour l’affirmation de son rôle dans le fonctionnement des institutions. Dans cette optique, **on ne peut qu’encourager le Conseil à adopter des méthodes de travail susceptible de lui garantir une certaine réactivité et la capacité à travailler sur des thématiques transversales.**

## **2. Des obstacles à lever pour rendre effective la saisine par voie de pétitions citoyennes**

La loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 a consacré la possibilité pour le CESE d’« être saisi par voie de pétition » et l’obligation de faire « connaître [...] au Gouvernement et au Parlement les suites qu’il propose d’y donner. ». Aux termes de la loi organique du 28 juin 2010 <sup>(2)</sup>, cette pétition peut concerner « toute question à caractère économique, social ou environnemental ». Lorsqu’elles recueillent 500 000 signatures, les pétitions sont soumises au bureau du CESE, qui statue sur leur recevabilité. Si la pétition est jugée recevable, le CESE se prononce par un avis en assemblée plénière dans un délai d’un an.

Or, sept ans après l’entrée en vigueur de ces dispositions, le site du CESE ne mentionne que **trois pétitions**. Seules **deux d’entre elles ont recueilli les 500 000 signatures requises** <sup>(3)</sup> dont une a été jugée recevable. Cependant **le CESE s’est autosaisi ou a été saisi par le président de l’Assemblée nationale des thèmes des trois pétitions** et a rendu deux avis.

**Ce faible succès de la procédure** trouve plusieurs explications. Outre la faible visibilité du Conseil pour le grand public, elle tient sans doute pour beaucoup au seuil fixé par le législateur organique, ainsi que **des conditions pratiques de recueil des signatures**. En application de l’article 5 de la loi organique précitée du 28 juin 2010, les pétitions doivent en effet être établies « par écrit » et être adressées « par un mandataire unique ». Si elles présentent en soi un caractère protecteur pour l’institution, ces règles peuvent être considérées également comme des obstacles pratiques susceptibles de dissuader certains de nos concitoyens de saisir le Conseil.

---

(1) Cf. la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 pris pour l’application du troisième alinéa de l’article 39 de la Constitution, introduit par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008.

(2) Loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental.

(3) L’une portait sur le coût économique et social de l’autisme ; l’autre était relative à l’ouverture du mariage aux couples de même sexe et a été jugée irrecevable.

Dans ces conditions, **le Rapporteur spécial juge à propos d'examiner la proposition formulée par les représentants du CESE de dématérialiser la procédure de saisine par voie de pétition citoyenne.** Cette mesure nécessiterait la révision de l'article 4-1 de l'ordonnance organique n° 58-1360 du 29 décembre 1958. Elle supposerait vraisemblablement de fixer un nouveau seuil dans la mesure où le recueil de 500 000 signatures apparaît assez facile sur les réseaux sociaux et de veiller à des procédures d'authentications des personnes s'associant au dépôt d'une pétition. Mais en soi, ces prérequis ne paraissent pas insurmontables et le développement de la saisine par voie de pétitions citoyennes dématérialisées contribuerait réellement à faire du CESE, suivant le mot du Président de la République, « *la chambre du futur* ».

### TROISIÈME PARTIE : PROGRAMME 164 : UN BUDGET DE « RIGUEUR » POUR LA COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

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 son analyse des crédits consacrés à la mission pour le projet de loi de finances pour 2017, le Rapporteur spécial Philippe Vigier avait évoqué « *une gestion serrée qui a atteint ses limites* ». Ce diagnostic paraît aujourd'hui encore assez largement fondé.

Certes, d'après les éléments recueillis par le Rapporteur spécial, la programmation retenue dans le cadre du projet de loi de finances 2018 correspond aux grandes lignes de la discussion entre le Gouvernement et la Cour des comptes. Pour autant, la question de la pertinence des moyens alloués aux juridictions financières mérite d'être reposée dès lors que l'évolution des crédits et des emplois s'apparente à une quasi stagnation des ressources du programme 165 et que les juridictions se trouvent confrontées à un double défi : assumer des missions croissantes ; renouveler leurs ressources humaines.

#### I. UNE ÉVOLUTION DES CRÉDITS ET DES EMPLOIS S'APPARENTANT À UNE QUASI STAGNATION DES RESSOURCES PROGRAMMÉES

Si l'on considère la période 2013-2017, il apparaît en effet que les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP) demandés dans le projet de loi de finances pour 2018 s'établissent à un niveau plutôt faible, et en tous cas en retrait par rapport aux montants inscrits en loi de finances pour 2013.

#### 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	PLF 2018	PLF 2018/ LFI 2017
<b>Programme 164 Cour des comptes et autres juridictions financières</b>	AE	220,34 (205,28)	216,20 (205,13)	213,66 (208,27)	218,07 (215,39)	219,3	218,83	- 0,21 %
	CP	219,7 (206,05)	217,54 (206,50)	214,99 (210,14)	214,89 (205,65)	214,11	217,37	+ 1,53 %

Source : Rapports annuels de performances pour 2014 et 2016 ; projet annuel de performances pour 2018

La programmation pour 2018 repose sur l'inscription de **218,83 millions d'euros en AE et de 217,37 millions d'euros en CP**.

Par rapport aux prévisions de l'exercice précédent, **ces montants reflètent la grande stabilité des ressources des juridictions financières**. Après la hausse observée entre 2016 et 2017, **les autorisations d'engagement baissent de 0,21 % tandis que les crédits de paiement augmentent de 1,53 %** et retrouvent ainsi le niveau des montants inscrits dans la LFI pour 2014.

Toutefois cette progression peut être relativisée dans la mesure où elle procède pour l'essentiel de dépenses de personnel dont la dynamique est contenue par la stabilité du plafond d'emploi. Les dépenses de fonctionnement et d'investissement apparaissent en revanche en retrait.

#### **A. UNE HAUSSE MODÉRÉE DES CRÉDITS DE PAIEMENT LIÉE À DES DÉPENSES DE PERSONNEL CONTENUES ET UN PLAFOND D'EMPLOI STABLE**

De manière structurelle, les dépenses à la charge du programme 164 sont essentiellement constituées de dépenses de personnel.

**Les crédits de titre II demandés dans le PLF pour 2018 (soit 192,07 millions d'euros en AE et en CP)** représentent ainsi 87,77 % en AE et 88,36 % en CP. Leur part s'accroît par rapport à la loi de finances pour 2017 dans le cadre de laquelle ils comptaient pour 85,96 % des AE et 88,04 % des CP inscrits.

Le projet de loi de finances prévoit **une augmentation des crédits pour dépenses de personnel de 1,89 %**, soit une progression légèrement plus rapide que celle observée entre la loi de finances initiale pour 2016 et le projet de loi de finances pour 2017 (+1,79 %). En soi, **les montants programmés sont cohérents au regard des tensions observées dans l'exécution 2016**, ainsi que du niveau élevé de consommation des crédits ouverts alors que cet exercice s'est achevé sur une sous-consommation du plafond d'emplois.

La programmation pour 2018 traduit également les choix de la Cour des comptes en matière de politique salariale et de gestion des ressources humaines.

##### **1. Des dépenses de personnel maîtrisées**

Les crédits demandés dans le projet de loi de finances visent à répondre à trois principaux besoins.

Il s'agit en premier lieu de financer la revalorisation de l'indemnité mensuelle de technicité (IMT), pour un montant de 0,3 million d'euros en application de l'arrêté du 10 mars 2017.

En second lieu, la programmation doit permettre **la mise en œuvre de la rénovation du régime indemnitaire des magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes (CRC/CTC)**. Fondée sur l'accord conclu le 13 décembre 2016 entre le Premier président de la Cour des comptes et le Syndicat des juridictions financières unifiées (SJFu), celle-ci vise à mieux prendre en compte la qualité des travaux rendus et l'investissement personnel, ainsi que le niveau de technicité élevé qu'exige le contrôle des comptes des administrations publiques locales. À cette fin, l'accord prévoit d'augmenter la part variable dans le régime indemnitaire des magistrats des CRC et des CTC par un rapprochement progressif avec le régime applicable aux magistrats de la Cour des comptes <sup>(1)</sup>. La réforme doit entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2018 et être menée à bien au cours du triennal 2018-2020.

En outre, l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), versée dans le cadre de la mise en œuvre du RIFSEEP <sup>(2)</sup> depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, doit faire l'objet d'une première réévaluation dans le cadre d'un examen triennal pour les agents de catégorie A. Le nouveau régime indemnitaire est mis en œuvre à budget constant.

En dernier lieu, le montant des crédits vise à **renforcer la fonction de contrôle par une augmentation de l'effectif des magistrats et des vérificateurs** <sup>(3)</sup>. Il s'agit de permettre à la Cour d'accomplir au mieux les nouvelles missions qui lui sont confiées.

Par ailleurs, la programmation pour 2018 intègre **une augmentation limitée des rémunérations d'activité de 1,61 %** (contre une hausse 2,80 % constatée entre la loi de finances pour 2016 et le PLF pour 2017).

## **2. Un plafond d'emploi inchangé masquant une évolution de la structure du personnel en faveur du renforcement de la fonction contrôle**

Le projet de loi de finances pour 2018 propose **de maintenir le plafond d'emploi à 1 840 équivalents temps plein travaillés (ETPT)**. Cela signifie une absence de recrutements nets.

Cet effectif peut se justifier au regard de la sous-consommation chronique observée depuis plusieurs exercices. Ainsi, au 31 décembre 2016, l'effectif des agents présents s'élevait à 1 729 personnes, ce qui correspond à 1 715 ETPT,

---

(1) *En ce qui concerne les magistrats de la Cour des comptes, la prime de rendement est intégralement modulable. Celle des magistrats des CRTC porte au maximum sur 20 % à 30 % de la rémunération indemnitaire totale. Les primes des magistrats de la Cour des comptes comptent pour 70 % à 80 % de leur rémunération indemnitaire.*

(2) *Le RIFSEEP désigne le « Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel ». Mis en place à compter de 2016, il remplace toutes les primes antérieurement perçues par les personnels des catégories A, B et C.*

(3) *Les vérificateurs désignent les personnels de contrôle qui participent, sous la responsabilité des magistrats et des rapporteurs extérieurs, aux contrôles et enquêtes relevant de la compétence des chambres de la Cour des comptes ou des CRTC, auxquelles ils sont affectés.*

chiffre équivalent à celui constaté à la fin de l'année 2015. En revanche, entre ces deux exercices, on a pu observer une consommation annuelle d'équivalents temps plein travaillés en baisse (passant de 1 756 à 1 727 ETPT).

Mais ce faisant, la programmation pour 2018 fait le choix du maintien du plafond d'emplois au niveau arrêté par la loi de finances initiale pour 2010 alors que les missions des juridictions financières évoluent sensiblement.

Le plafond d'emploi se répartit entre 1 721 ETPT d'agents titulaires et 119 ETPT d'agents contractuels. Du point de vue des catégories de la fonction publique, on dénombre :

- 805 ETPT de catégorie A+ (dont 637 ETPT de magistrats, 83 de rapporteurs, 7 de cadres administratifs et 78 d'agents contractuels) ;
- 490 ETPT de catégorie A (dont 17 ETPT d'agents contractuels) ;
- 303 ETPT de catégorie B (dont 6 ETPT d'agents contractuels) ;
- 242 ETPT de catégories C (dont 18 ETPT d'agents contractuels).

Par ailleurs, la programmation 2018 poursuit le relèvement du plafond d'emplois de la Cour des comptes (782 ETPT budgétés contre 777 dans la LFI pour 2017 et 765 dans la LFI pour 2016) et, en conséquence, la baisse des effectifs des chambres régionales et territoriales des comptes (1 058 ETPT prévus contre 1 063 en LFI 2017 et 1075 en LFI 2016).

Cette programmation participe de la réalisation de **deux objectifs** :

– d'une part, **consolider les compétences dans le domaine des missions de contrôle**, notamment par le recrutement de conseillers maître et de conseillers référendaires en service extraordinaire<sup>(1)</sup>, de rapporteurs à la Cour des comptes, magistrats au sein des chambres régionales et territoriales, de vérificateurs ;

– d'autre part, **rationaliser la fonction support** (majoritairement exercée par des agents des catégories B et C), en particulier dans les CRTC.

Ainsi que le montre le tableau ci-après, la stabilité du plafond d'emplois va ainsi de pair avec une évolution de la structure des effectifs dans laquelle les fonctionnaires des catégories A+ et A occupent une place croissante.

---

(1) Grades créés par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.



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

*(en équivalents temps plein travaillés)*

Catégorie	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Catégorie A et A+	1 087	1 098	1 200	1 263	1 275	1 285	1 295
Catégorie B	379	377	350	317	311	305	303
Catégorie C	374	365	290	260	254	250	242
<b>Total</b>	<b>1 840</b>	<b>1 840</b>	<b>1 840</b>	<b>1 840</b>	<b>1 840</b>	<b>1 840</b>	<b>1 840</b>

Source : Réponse au questionnaire budgétaire.

Si l'évolution de la structure des emplois est rationnelle, **le Rapporteur spécial ne peut que s'interroger sur la capacité des juridictions financières à accomplir durablement leurs missions dans le cadre d'un plafond d'emplois n'ayant pas varié depuis près d'une décennie.**

**B. DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT EN LÉGÈRE DIMINUTION, DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT EN TRÈS NET RECU**

Le montant des crédits hors titre II demandés pour 2018 recule de 13,10 % en AE (à 26,76 millions d'euros) et de 1,17 % en CP (à 25,30 millions d'euros). Ainsi, le projet de loi de finances pour 2018 s'inscrit dans **un mouvement de baisse observable depuis au moins trois exercices du point de vue des crédits de paiement.** Il prévoit des ressources d'un niveau comparable aux montants inscrits en loi de finances initiale pour 2015.

Cette évolution globale masque cependant une dynamique contrastée entre les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement liée à l'évolution des besoins de la Cour des comptes et des juridictions financières.

**1. Des dépenses de fonctionnement poursuivant leur baisse, notamment grâce aux économies réalisées**

Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit l'inscription de 25,74 millions d'euros en AE et de 24,28 millions d'euros en CP, soit des montants en baisse de respectivement 13,21 % et de 0,80 %. Ainsi, **les crédits de titre III s'établissent à un niveau inférieur à celui des crédits ouverts dans la loi de finances initiale pour 2015.**

**La diminution des crédits demandés porte sur l'ensemble des postes de dépenses immobilières** (dotés de 9,9 millions d'euros contre 10,09 millions d'euros), lesquelles représentent près de la moitié des crédits. Elle affecte plus particulièrement les dépenses prévisionnelles relatives aux loyers. La baisse des autorisations d'engagement trouve son origine dans **l'engagement de plusieurs**

**baux pluriannuels en 2017** (avec une baisse de la dépense en 2018 de 2,89 millions d'euros).

En revanche, les travaux d'entretien courant, la maintenance des équipements, l'aménagement et la mise aux normes des bâtiments la maintenance des bâtiments voient leur financement prévisionnel renforcé.

**Le poste « informatique et télécommunication », essentiellement consacré à la maintenance, accuse une baisse de ces crédits de 6,14 %** par rapport aux prévisions de la LFI pour 2017, à raison de la baisse des dépenses relatives à la tierce maintenance applicative des systèmes d'information.

Destinés notamment au règlement des frais de transports et de déplacement, des frais postaux, des dépenses d'impression, ainsi que de diverses dépenses courantes (fournitures, mobiliers, petit équipement, etc.), **les crédits pour dépenses de fonctionnement courant enregistrent une baisse de 3,76 %**. Il s'agit là des effets de l'approfondissement, dans un cadre interministériel, de la **politique d'optimisation des achats dans laquelle les juridictions financières sont engagées depuis plusieurs années**.

On notera en revanche que le maintien de l'effort consenti en faveur de la formation dont les crédits augmentent de 22,22 %, en conséquence de la mise en œuvre du nouveau schéma stratégique de la formation pour la période 2017-2020.

## **2. Des dépenses d'investissement ajustées à la baisse à raison de l'évolution des besoins en matière immobilière et informatique ?**

Le PLF pour 2018 prévoit un recul des crédits affectés aux dépenses d'investissement (titre V) de 10,60 % en AE et en CP. Avec 0,97 million d'euros, la dotation est en très net retrait par rapport aux montants inscrits dans la LFI pour 2015 (soit 2,80 millions d'euros en AE et 3,58 millions d'euros en CP).

Cette évolution tient, d'une part, à **la fin des grands travaux immobiliers structurants** menés jusqu'en 2016 au sein des chambres régionales et territoriales des comptes, en application du schéma pluriannuel de stratégie immobilière des juridictions financières arrêtées en 2013. Ces opérations participaient notamment de l'adaptation du réseau des CRTC à la carte des régions (restructuration achevée en 2016) et de la politique d'optimisation de la capacité d'accueil du site de la Cour, avec en particulier la création d'espaces de travail supplémentaires. La programmation pour 2018 ne comporte que la réalisation de divers travaux de rénovation au sein de la Cour des comptes et des CRTC. Les dépenses immobilières mobilisent 51,5 % des crédits d'investissement demandés dans le cadre de la programmation pour 2018.

Le second déterminant des dépenses réside **dans les crédits affectés aux ressources informatiques, en légère diminution par rapport aux montants prévus en loi de finances initiale pour 2017**.

Après la mise en place du réseau social et de l'espace de travail numérique des juridictions judiciaires, les crédits demandés doivent permettre **la poursuite du schéma stratégique des systèmes d'information**. En 2018, est prévue la refonte de la plateforme d'échange et de contrôle, ainsi que de l'outil de téléprocédure du greffe. Il s'agit également de financer l'acquisition de divers matériels tels que des baies de stockage.

## **II. DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES TENUES D'ASSUMER DES MISSIONS CROISSANTES ET D'ASSURER LA PÉRENNITÉ DE LEURS RESSOURCES HUMAINES**

Dans l'ensemble, la maquette de performance fournie à l'appui de la programmation des crédits et des emplois pour 2018 repose sur **la consolidation des résultats obtenus par les juridictions financières sur les différents indicateurs établis afin de mesurer la manière dont elle s'acquitte de leurs missions**.

Ce choix transparaît tout particulièrement dans l'évolution de critères tels que la part contrôlée des comptes tenus par les comptables publics (indicateurs 1.1 de l'objectif n°1), les délais des travaux d'examen de gestion (indicateur 2.2 de l'objectif n° 2) et surtout les délais de jugement. Dans l'ensemble, la cible visée pour 2018 s'inscrit dans une fourchette moyenne, avec des valeurs comparables aux résultats enregistrés en 2015. Si cette anticipation exprime une prudence raisonnable et tient compte des aléas inhérents aux activités des juridictions financières, elle peut également fournir **l'indice des contraintes auxquelles le programme doit faire face**.

Dans son commentaire du rapport annuel de performance pour 2016, le Rapporteur spécial avait constaté une progression globale des juridictions financières dans l'évolution de ces indicateurs même si certaines cibles n'étaient pas atteintes et que des différences s'accusaient entre la Cour des comptes et les chambres régionales. Sur cette base, il avait conclu à la nécessité de préserver les performances des juridictions financières.

Cette nécessité demeure pour la programmation 2018 dès lors que les juridictions se voient confier des missions croissantes et qu'elles doivent assurer le maintien et le renouvellement de leurs compétences.

### **A. UN CHAMP D'INTERVENTION PLUS ÉTENDU DANS UN ENVIRONNEMENT RENOUVELÉ**

Dans une certaine mesure, la programmation pour 2018 s'inscrit dans un cadre stabilisé, l'adaptation du réseau des chambres régionales et territoriales des comptes à la nouvelle carte des régions ayant été pour l'essentiel achevée en 2016.

## **LES DERNIÈRES MESURES PRISES DANS LE CADRE DE L'ADAPTATION DU RÉSEAU DES CRC A LA NOUVELLE CARTE DES RÉGIONS**

Le décret n° 2015-1199 du 30 septembre 2015 a limité à 13 le nombre des CRC métropolitaines. En conséquence, il a été procédé à deux fusions : d'une part, celle des chambres d'Alsace, de Champagne-Ardenne et de Lorraine dont le siège a été établi à Metz ; d'autre part, le remplacement des chambres de Languedoc-Roussillon et de Midi-Pyrénées par une nouvelle chambre siégeant à Montpellier. Par ailleurs, les ressorts respectifs des CRC Centre-Val-de-Loire, Limousin et Aquitaine-Poitou-Charentes ont été modifiés afin de tirer les conséquences de la création de la région Nouvelle-Aquitaine.

L'année 2017 a été principalement consacrée à l'accompagnement de la montée en charge des deux nouvelles chambres créées afin de :

- recruter les magistrats et les personnels administratifs nécessaires au fonctionnement de ces juridictions, pour combler les postes vacants à l'issue du processus de reclassement et de fermeture des sites de Strasbourg, Épinal et Toulouse ;
- former les équipes de contrôle (magistrats, vérificateurs) et d'appui au contrôle nouvellement recrutées aux outils et méthodes des juridictions financières ;
- permettre aux CRC issues de la réforme territoriale d'être rapidement opérationnelles, afin d'assurer la programmation des travaux et les contrôles prévus.

*Source : Réponses au questionnaire budgétaire.*

Si la maquette de performance ne comporte pas d'indicateurs relatifs au nombre des affaires traitées par les juridictions financières ou sur la productivité des magistrats, plusieurs éléments donnent à penser que la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales se trouvent confrontées à une hausse structurelle de leur activité. Celle-ci a pour cause le poids des missions « ordinaires », ainsi que l'attribution de nouvelles compétences en matière de certification et de contrôle des comptes.

### **1. Le poids 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.

Pour ne considérer que l'activité juridictionnelle, le tableau ci-après illustre **une assez nette augmentation des procédures et des décisions rendues devant les chambres régionales et territoriales et, à un moindre degré, devant la Cour des comptes** sur la période récente.

## DÉCISIONS JURIDICTIONNELLES DE LA COUR DES COMPTES ET DES CRTC

	2013	2014	2015	2016
<b>Cour des comptes</b>				
Réquisitoires (hors appels)	65	66	86	92
Arrêts	99	140	122	125
<i>Dont arrêts d'appel</i>	48	41	63	38
Nombre de débetés	238	199	137	214
Montant des débetés (en M€)	135,5	45,4	18,8	64
Nombre de sommes irrémisibles	26	87	52	59
Montant des sommes irrémisibles (en euros)	5 901	22 479	10 139	23 640
Ordonnances	111	79	117	91
<b>Chambres régionales et territoriales des comptes</b>				
Réquisitoires	273	356	441	319
Jugements	338	345	418	459
Nombre de débetés	435	428	501	655
Montant des débetés (en M€)	24,6	30,8	18,6	21,7
Nombre de sommes irrémisibles	144	137	192	209
Montant des sommes irrémisibles (en euros)	19 141	23 956	38 272	48 702
Ordonnances	2 014	2 418	1 685	2 143

Source : *Cour des comptes*

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<sup>er</sup> août 2001 (« la LOLF ») et du 17 décembre 2012 <sup>(1)</sup> 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<sup>o</sup> de l'article 58 de la LOLF. Dans ce cadre, on dénombre 157 commandes de rapports par les deux Assemblées sur la période 2002-2017, leur nombre annuel s'établissant à une dizaine d'enquêtes par an depuis 2006 (11 en 2017).

D'après les éléments fournis au Rapporteur spécial, **il paraît toutefois difficile aux autorités de la Cour des comptes d'accroître la production des enquêtes sauf à contrarier l'exécution du programme annuel de contrôle qu'elle se fixe** – ce qui pourrait constituer une atteinte au respect des principes d'indépendance et d'équidistances consacrés par le Conseil constitutionnel.

---

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

## 2. De nouvelles missions en matière de certification et de contrôle

En application du 5<sup>o</sup> de l'article 58 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, il appartient à la Cour des comptes d'assurer la certification <sup>(1)</sup> des comptes de l'État. L'article LO 132-2-1 du code des juridictions financières lui assigne la même mission en ce qui concerne les organismes nationaux, les branches et l'activité de recouvrement du régime général de la Sécurité sociale.

La loi « NOTRe <sup>(2)</sup> » et la loi de modernisation de notre système de santé <sup>(3)</sup> ont complété la liste des organismes dont la Cour des comptes devra à terme certifier ou contrôler les comptes.

• En application d'article 110 de la loi « NOTRe », **la certification des comptes des collectivités territoriales** doit faire l'objet d'une expérimentation d'une durée de cinq ans, engagée trois ans après la promulgation de la loi. La préparation de l'expérimentation a donné lieu à la mise en place d'une organisation *ad hoc* au sein des juridictions financières, fondée sur un comité de pilotage au sein des juridictions réuni plusieurs fois par an, ainsi que sur une formation inter-juridictions permanentes, commune à la Cour des comptes et aux chambres régionales.

À la suite d'un appel à candidatures clos en août 2016, les ministres chargés des comptes publics et des collectivités territoriales ont arrêté la liste des 25 collectivités participant à cette expérimentation. Toutes les régions métropolitaines et deux régions ultramarines (la Guadeloupe et la Réunion) comptent au moins une collectivité participante. En application des dispositions de la loi « NOTRe », le Premier président de la Cour des comptes a conclu une convention fixant les modalités de la mise en œuvre du dispositif, le calendrier et les moyens affectés.

**L'expérimentation doit être menée jusqu'en 2023 et comprendre deux phases :**

– **entre 2017 et 2020, une phase d'accompagnement des collectivités** par les juridictions financières au cours de laquelle sera réalisé un diagnostic global d'entrée sur les comptes 2017, complété au cours des exercices ultérieurs par des audits ciblés sur les risques identifiés ;

---

(1) *En application des principes édictés par l'article 27 de la LOLF, la certification des comptes vise à procurer l'assurance raisonnable que les états financiers (compte de résultat, bilan et annexe) sont, dans l'ensemble de leurs éléments, réguliers, sincères et qu'ils donnent une image fidèle du résultat, du patrimoine et de la situation financière au regard d'un ensemble de principes et de règles. Elle repose sur l'opinion écrite et motivée sur les comptes d'un auditeur indépendant.*

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

(3) *Loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé. Articles L. 111-7 et L. 211-7 du code des juridictions financières.*

– entre 2020 et 2023, une phase aux cours de laquelle seront réalisées des certifications expérimentales sur les comptes 2020, 2021 et 2022, sur la base d’un cahier des charges.

D’après les éléments fournis au Rapporteur spécial, les personnels affectés à la mise en œuvre de l’expérimentation représentaient 2 équivalents temps plein travaillés par an jusqu’à l’été 2016. L’expérimentation n’a pas donné lieu à la consommation de crédits en fonctionnement ou en investissement aux cours de cet exercice. Pour ce qui concerne l’exercice 2017, le dispositif a mobilisé 15 ETPT (par redéploiement interne). **Les effectifs ne devraient pas augmenter dans le cadre de la programmation pour 2018 mais les redéploiements réalisés semblent exercer un effet d’éviction sur l’accomplissement des autres missions.**

• Pour sa part, l’article 109 de la loi de modernisation de notre système de santé donne aux juridictions financières la faculté d’exercer **un contrôle facultatif sur les comptes des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESMS), ainsi que sur ceux des établissements de santé privés**. Ce contrôle est de même nature que sur les établissements publics relevant de leur compétence. Il s’exerce suivant les dispositions du décret publié le 12 décembre 2016 <sup>(1)</sup>.

D’après les éléments fournis au Rapporteur spécial, entrent potentiellement dans le champ de cette nouvelle mission 27 000 ESMS et 2 000 cliniques privés, représentant respectivement 30 milliards et 14 milliards d’euros par an. 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 ont été notifiés aux organismes concernés à partir de l’été 2017 et les conclusions de ces travaux devraient être publiées en 2018.

## **B. DES COMPÉTENCES À MAINTENIR ET À RENOUVELER**

À certains égards, il s’agit là d’une conséquence possible de la stagnation du plafond d’emplois. Le programme 164 doit en effet relever un double défi de caractère démographique : assurer le renouvellement des personnels ; conforter l’efficacité et la diversité des modes de recrutement.

---

(1) Décret n° 2016-1696 du 12 décembre 2016 relatif au contrôle des juridictions financières sur les établissements sociaux et médicaux-sociaux et les établissements de santé de droit privé.

## 1. Assurer le renouvellement des personnels

La programmation pour 2018 des effectifs tient compte de 48 départs à la retraite au sein des juridictions financières qui concernent :

- 19 personnels de catégorie A+ (12 magistrats de la Cour des comptes et 7 magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes) ;
- 9 agents de catégorie A (4 agents de la Cour et 5 agents des CRTC) ;
- 12 agents de catégorie B (3 agents de la Cour et 9 agents des CRTC) ;
- 8 agents de catégorie C (2 agents de la Cour et 6 agents des CRTC).

Pour ne pas être significative à court terme, l'évolution du nombre des départs à la retraite constitue un indicateur précieux pour mesurer la capacité des juridictions financières à assurer le renouvellement de leurs ressources humaines.

Ainsi que le montrent les éléments fournis au Rapporteur spécial, **plus de la moitié (58 %) des magistrats en activité dans les juridictions financières sont âgés de plus de 50 ans**. Cette proportion atteint 68,5 % à la Cour et 50 % dans les CRTC. Plus précisément, **parmi les 588 magistrats en fonctions dans les juridictions financières, 113 atteindront 65 ans dans les cinq prochaines années (soit 20 % des effectifs)** et 237 auront atteint cet âge d'ici dix ans (soit 40 % des effectifs).

**Ces perspectives exigent de la Cour des comptes d'accorder la plus grande attention aux niveaux et modalités de recrutement** dans un corps essentiel pour le développement des capacités de contrôle.

## 2. Conforter l'efficacité et la diversité des modes de recrutement

Il ressort de fait des éléments fournis au Rapporteur spécial que **l'affectation des anciens élèves de l'École nationale d'administration ne permet plus de répondre de manière satisfaisante aux besoins de recrutement en ce qui concerne les magistrats, les rapporteurs et les experts**.

En effet, le faible nombre des postes offerts (en 2018, cinq anciens élèves devant être affectés à la Cour des comptes et quatre au sein des chambres régionales et territoriales) soulève, depuis plusieurs années, une véritable difficulté pour maintenir et diversifier les effectifs de magistrats dans les grades de pied de corps (auditeurs et conseillers).

Établi depuis plusieurs années, **ce constat conduit la Cour des comptes à diversifier ces modes de recrutements**. Ceux-ci reposeront en 2018 sur :

- **une politique volontariste d'accueil par la voie du détachement pour les emplois de conseillers de CRTC et de rapporteurs à temps plein à la Cour** (ces emplois pouvant compenser, en gestion, le déficit d'emplois de magistrats,



dans la limite du plafond d'emplois) et, **sur contrats, pour les emplois d'experts en certification** ;

– **l'accueil d'officiers** recrutés par la voie du dispositif prévu à l'article L. 4139-2 du code de la défense ;

– pour le corps des magistrats de chambres régionales, **le recrutement par voie de concours direct des conseillers** <sup>(1)</sup> : mis en œuvre pour la quatrième fois, ce dispositif a ainsi permis de recruter 28 nouveaux profils de magistrats entre 2013 et 2017 (soit plus que par la voie de l'ÉNA sur la même période).

D'après l'analyse de la Cour des comptes, ces deux types de recrutement contribuent à rajeunir le corps sans compromettre les possibilités d'accueil de cadres expérimentés par d'autres voies.

On signalera par ailleurs qu'en application de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 <sup>(2)</sup>, **deux nouveaux emplois de conseiller référendaire sont créés chaque année à la Cour des comptes** par la nomination au choix

– d'un rapporteur extérieur en fonctions à la Cour depuis plus de 3 ans, après examen des candidatures par une commission ;

– de magistrats de CRC pouvant être nommés sur le grade de conseiller référendaire à la Cour.

Ces modifications ont pour objet de rééquilibrer le corps des magistrats de la Cour et de renforcer ses effectifs du milieu de carrière. Dans la mesure où cette réforme ne concerne que des fonctionnaires qui comptent déjà dans les effectifs de la Cour, elle présente un impact budgétaire marginal.

Ces deux nouveaux dispositifs ont été utilisés dès janvier 2017, et ont permis notamment la nomination de 2 conseillers référendaires, aux parcours et expériences diversifiés. Ils seront reconduits en 2018.

**Le Rapporteur spécial ne peut que se féliciter de la diversification des modes de recrutement des juridictions financières dans la mesure où elle peut leur permettre de s'appuyer sur des expériences et des compétences plus diverses.** Toutefois, cette politique pourrait ne pas être suffisante afin de faire face au choc que pourrait représenter, suivant la pyramide des âges des juridictions, des départs à la retraite plus nombreux dans les années à venir. **Ceci ne peut que plaider en faveur d'une réévaluation du plafond d'emplois à moyen terme, compte tenu de la démographie des corps de métiers des juridictions financières et de la diversification de leurs missions.**

---

(1) En application des dispositions de l'article L. 221-11 du code des juridictions financières.

(2) Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.



## **QUATRIÈME PARTIE : PROGRAMME 340 HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES : UN PROGRAMME INDISPENSABLE À LA BONNE GOUVERNANCE DES FINANCES PUBLIQUES ?**

En application de l'article 22 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 <sup>(1)</sup>, 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 2018 propose de lui allouer **0,47 million d'euros en autorisation d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP)**. Cette hausse des montants demandés (+ 3,30 %) tient à une augmentation identique des rémunérations d'activité qui résulte d'un glissement vieillissement technique positif : le plafond d'emploi demeure fixé à trois équivalents temps pleins assurés par deux magistrats de la Cour des comptes et un rapporteur extérieur (de catégorie A+) <sup>(2)</sup>. Destinés à couvrir des frais d'expertise, de déplacement (des membres du Haut Conseil ne résidant pas à Paris et de personnes auditionnées), ainsi que des dépenses en bureautique et informatique et d'autres dépenses de fonctionnement courant, les crédits de fonctionnement demandés (0,05 million d'euros) en titre III demeurent stables.

Cela étant, **les crédits demandés pour 2018 présentent un caractère quelque peu résiduel** dans la mesure où la hausse observée en glissement annuel ne fait qu'interrompre un mouvement continu de baisse depuis l'exercice 2014. **Ce constat ne peut que renforcer les interrogations déjà exprimées quant à la pertinence du maintien du programme budgétaire *ad hoc*.**

Certes, la création du Haut Conseil des Finances publiques participe de la transposition par la France du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG), signé le 2 mars 2012 et visant à renforcer la discipline budgétaire des États membres de la zone euro. À cette fin, le TSCG fait obligation aux États signataires de confier à un organisme national indépendant la mission de surveiller l'application de la règle d'équilibre. Cette instance de supervision doit être en mesure d'alerter le Gouvernement s'il s'écarte des objectifs à moyen terme des finances et d'apprécier l'éventuelle invocation de « circonstances exceptionnelles ».

---

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

(2) 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.

**En soi, ces stipulations n'impliquaient pas nécessairement l'institution d'un nouvel organisme dès lors qu'aux yeux de la Commission européenne, la Cour des comptes se range parmi les organismes indépendants à raison de son statut et des missions qu'elle remplit.** Du reste, suivant les éléments recueillis par le Rapporteur spécial, la transposition du traité ne semble pas avoir conduit les États signataires à adopter un modèle unique. Afin de satisfaire à leur obligation, certains ont en effet mis en place de nouvelles structures tandis que d'autres confiait la surveillance de la règle d'équilibre à des organismes existant fonctionnant sur le modèle de la Cour des comptes.

Il convient de rappeler que le programme 340 doit son existence à l'adoption, au Sénat, d'un amendement déposé par M. Philippe Marini afin de consacrer, dans le projet de loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, le principe du financement du Haut Conseil par une dotation spécifique. Constatant que le fonctionnement de cette instance reposait dans les faits sur les moyens de la Cour des comptes, il avait d'ailleurs déposé une proposition de loi organique afin de supprimer le programme 340.

S'il peut comprendre et partager les motifs de cette démarche, **le Rapporteur spécial estime que la question du maintien d'un programme spécifique revêt moins d'importance que le rôle qu'il peut jouer auprès des pouvoirs publics.**

Rappelons qu'aux termes de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012, le Haut Conseil remplit trois missions :

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

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

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

À l'occasion de l'examen des projets de loi de finances et de financement de la Sécurité sociale pour 2017, le Haut Conseil a été conduit à faire état d'un certain nombre de risques de dépassement des dépenses programmées. Cette alerte se fondait sur l'évolution de la masse salariale de l'État, sur l'absence de mesures d'économies significatives et documentées, mais encore sur le constat d'un certain nombre de sous-budgétisations récurrentes, au demeurant susceptibles d'affecter l'équilibre du projet de loi de finances.

En soi, de telles considérations sont en rapport avec **la nécessité pour le Conseil, dans l'exercice de ses missions, de porter une appréciation sur la**

**cohérence des objectifs annuels présentés par le Gouvernement par rapport à la trajectoire pluriannuelle de solde structurel.** Si la construction d'un budget doit traduire des priorités et exprimer une volonté politique, elle ne saurait pour autant s'affranchir de certaines réalités objectives. Du point de vue du Rapporteur spécial, l'avis du Haut-Conseil constitue une pièce versée au débat public sur les voies et moyens de la politique du pays. Mais pour qu'il puisse apporter un point de vue utile aux délibérations du Parlement, encore faut-il qu'il puisse lui-même faire l'objet d'une analyse contradictoire, ce qui implique que les appréciations portées sur la crédibilité des objectifs soient éclairées par des éléments précis sur les dépenses.

C'est la raison pour laquelle, **sous réserve d'un examen des implications juridiques et techniques d'une telle mesure, le Rapporteur estime qu'il conviendrait d'habiliter expressément le Haut Conseil à rendre un avis plus détaillé sur l'évolution des dépenses du budget de l'État.** À l'évidence, cette modification de la loi organique n'est pas concevable sans un renforcement des moyens et des délais dont il dispose afin d'examiner les lois de finances. Au-delà du maintien ou de la suppression du programme du programme 340, il s'agit donc de repenser la place du Haut Conseil dans la gouvernance des finances publiques, ce qui invite sans doute à **une réflexion plus large sur l'organisation et le rythme du processus d'élaboration et de vote du budget de l'État et de la Sécurité sociale.**

Dans cette perspective, **le Rapporteur spécial estime qu'il appartient aux pouvoirs publics et, singulièrement, aux assemblées parlementaires, de mieux se saisir des ressources en expertise que procurent les travaux de la Cour des comptes,** dans le cadre de la mission d'assistance consacrée par l'article 47-2 de la Constitution ou par la réalisation des enquêtes autorisées par la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

L'appui fourni par la Cour des comptes n'exclut pas toutefois une réflexion tendant à renforcer les capacités d'expertise propres à l'Assemblée nationale et au Sénat. Du point de vue du Rapporteur, cette démarche pourrait, par exemple, donner lieu à un renforcement du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) ou à la création d'un office parlementaire commun aux deux chambres qui jouerait un rôle similaire à celui du *National Audit Office* et du *Public Accounts Committee* (PAC) dont dispose la Chambre des Communes au Royaume-Uni.



## EXAMEN EN COMMISSION

*La Commission poursuit l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2018 (n° 235).*

*Après l'audition de MM. Christophe Castaner, secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement et Benjamin Griveaux, secrétaire d'état auprès du ministre de l'économie et des finances, (voir le compte rendu de la commission élargie du 6 novembre 201, à 17 heures), la commission examine les crédits des missions Conseil et contrôle de l'État, Pouvoirs publics, Direction de l'action du Gouvernement et du budget annexe Publications officielles et information administrative (M. Daniel Labaronne, Mme Marie-Christine Dalloz et M. Philippe Vigier, rapporteurs spéciaux).*

*Suivant l'avis favorable de M. Daniel Labaronne, rapporteur spécial, la commission adopte les crédits de la mission Conseil et contrôle de l'État.*

\*

\* \*





## **PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

### **Conseil d'État**

- M. Jean-Marc Sauvé, Vice-Président ;
- Mme Catherine Bergeal, conseillère d'État ; secrétaire générale du conseil
- M. Jean-Noël Bruschini, directeur de la prospective et des finances.

### **Conseil économique, social et environnemental**

- M. Patrick Bernasconi, Président ;
- M. Luc Machard, secrétaire général ;
- Mme Catherine Lopez, conseillère du Président.

### **Cour des comptes**

- M. Didier Migaud, Premier président ;
- M. Xavier Lefort, conseiller maître, secrétaire général de la Cour des comptes ;
- M. Philippe Ducluzeau, administrateur civil, directeur des affaires financières et du contrôle de gestion.