



N° 1055

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 juin 2018

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017* (n° 980),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 10

CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. DANIEL LABARONNE

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. PROGRAMME 165 CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES	6
1. Une exécution conciliant un dynamisme contenu des dépenses et le respect de la norme de dépenses	7
a. Une légère reprise des dépenses de personnel et une nouvelle sous-consommation du plafond d'emplois	7
b. Une consommation de crédits en rapport avec les besoins et aléas de la programmation	8
c. Des dépenses de fonctionnement maîtrisées	8
2. Des juridictions confrontées aux contraintes renouvelées de la hausse continue du contentieux	10
a. Une amélioration des délais de jugement	10
b. De nouveaux progrès dans l'exercice des missions juridictionnelles	11
II. LES PROGRAMMES 164 COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES ET 340 HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES	12
A. PROGRAMME 164 : UN EXERCICE 2017 RESPECTUEUX DU TRIENNAL MAIS CONTRAINT PAR LE SCHÉMA D'EMPLOIS	13
1. Des dépenses de personnels dynamiques mais source de tension dans l'exécution	14
a. Des évolutions de la masse salariale	14
b. Une sous-consommation du plafond d'emplois problématique ?	14
2. Une programmation s'efforçant de contenir les dépenses de fonctionnement et de piloter le rythme des investissements	15
a. Une exécution plus dynamique des crédits de fonctionnement	15
b. Des dépenses d'investissement financées par redéploiement	16
B. DES RÉSULTATS INDÉNIABLES QUOIQUE INÉGAUX ET UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE SANS DOUTE À RENOUVELER	16

III. LE PROGRAMME 126 CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL	18
1. Une exécution marquée par une progression modérée des dépenses mais une pleine utilisation des ressources disponibles.....	18
2. Un programme disposant désormais d'un nouveau cadre comptable budgétaire gage d'autonomie et de normalisation de la gestion	19
IV. LA COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE : UN PILIER À CONFORTER DANS LA RÉFORME DES PROCÉDURES DU DROIT D'ASILE	20
A. UNE JURIDICTION DONT LE REDRESSEMENT APPARAÎT MENACÉ DANS LE CONTEXTE CRÉÉ PAR LA CRISE MIGRATOIRE	20
1. Un accroissement des flux de réfugiés et une hausse de la productivité de l'OFPRA qui ne peuvent rester sans incidence sur la CNDA.....	21
2. Une capacité de jugement altérée ?.....	21
B. DES RESSOURCES À ADAPTER AU RÔLE ESSENTIEL DE LA COUR	22
1. Permettre la poursuite du plan d'action en faveur du renforcement de la capacité de jugement	22
2. Moderniser les outils à la disposition des personnels	23
TRAVAUX DE LA COMMISSION	27
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	29

INTRODUCTION

La mission *Conseil et contrôle de l'État* regroupe aujourd'hui quatre programmes : le programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives*, le programme 126 *Conseil économique, social et environnemental*, le programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières*, et le programme 340 *Haut conseil des finances publiques*.

Par rapport à l'exercice 2016, les ressources allouées à l'ensemble de ces programmes connaissent une sensible hausse : les autorisations d'engagement ouvertes s'élèvent à 689,30 millions d'euros (+ 3,83 %), les crédits de paiement (CP) ouverts à 673,34 millions d'euros (+ 3,30 %).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT DEPUIS 2014

(en millions d'euros)

		2014	2015	2016	2017	Évolution 2017/2016	Taux d'engagement
Programme 165	AE	396,2 367	406 360,4	396,62 368,53	425,63 400,30	+ 7,31 % + 8,62 %	94,05 %
	CP	373,4 369,8	383,2 372,9	387,26 377,63	409,66 388,05	+ 5,78 % + 2,76 %	94,72 %
Programme 164	AE	212,34 205,54	222,49 209,28	223,05 215,3	222,03 213,86	- 0,46 % - 0,67 %	96,32 %
	CP	213,38 206,49	218,10 210,13	214,23 205,65	222,03 215,12	+ 3,65 % + 4,60 %	96,88 %
Programme 126	AE	44,39 40,09	39,7 39,7	43,81 40,51	41,22 41,22	- 5,91 % + 1,75 %	100 %
	CP	40,25 40,09	39,7 39,7	40,80 40,51	41,22 41,22	+ 1,03 % + 1,75 %	100 %
Programme 340	AE	0,39 0,33	0,29 0,22	0,39 0,37	0,42 0,36	+ 7,69 % - 2,70 %	85,71 %
	CP	0,39 0,33	0,29 0,22	0,39 0,37	0,42 0,36	+ 7,69 % - 2,70 %	85,71 %
Total MISSION	AE	653,32 612,96	665,48 609,6	663,87 624,71	689,30 655,74	+ 3,83 % + 4,97 %	95,13 %
	CP	627,42 616,71	641,29 622,95	642,68 624,16	673,34 644,75	+ 4,77 % + 3,30 %	95,75 %

Source : d'après *Cour des comptes, Notes sur l'exécution budgétaire des exercices 2013 à 2017*.

L'exercice 2017 se caractérise également par une accélération nette des dépenses réalisées : d'un montant respectif de 655,74 millions d'euros et 644,75 millions d'euros, les AE et CP consommés s'accroissent de respectivement 4,95 % et 3,30 %, Il s'agit là de leur plus haut niveau depuis l'exercice 2013. Le taux d'engagement s'établit à 95,13 % en ce qui concerne les AE (légèrement

supérieur par rapport à 2016) et à 95,75 % pour ce qui est des CP (soit une sensible décélération comparée aux deux exercices précédents).

Dans ce contexte, **le total des restes à payer progresse de 9,45 %, chiffre qu'il convient de relativiser au regard du caractère très peu significatif de leurs montants rapportés à celui des crédits de paiement ouverts et à leur dynamique contrastée.** Ainsi, l'exécution 2017 s'achève sur un montant nul ou insignifiant (96 euros) pour les programmes 126 et 340. La Cour des comptes et les juridictions financières voient leurs restes à payer diminuer de 6,07 % (à 19,13 millions d'euros). En revanche, le bilan de l'exécution du programme 165 montre une hausse de 13,33 % des engagements non couverts par des crédits de paiement fin 2017. Au-delà de l'impact des crédits non engagés à raison de la signature tardive de la convention établie en vue du déménagement du tribunal administratif de Marseille, cette hausse procède de deux éléments explicatifs : d'une part, le rythme des dépenses propres aux baux immobiliers en cours ; d'autre part, l'exécution des marchés pluriannuels dans le cadre des opérations immobilières et dans celui des projets informatiques,

Nonobstant le facteur d'inertie que constitue le poids essentiel et stable des crédits consacrés aux dépenses de personnel (84,70 % des AE et CP de la mission), ces chiffres tendent à fournir **une nouvelle illustration de la gestion rigoureuse des crédits et des emplois, gage et fondement de la soutenabilité de la dépense.** Ce *satisfecit* global ne saurait toutefois conduire à mésestimer, dans l'exécution des trois principaux programmes de la mission, l'importance de certains enjeux spécifiques.

I. PROGRAMME 165 CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

Placé sous la responsabilité du vice-président du Conseil d'État, le programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives* constitue le support budgétaire des ressources humaines et matérielles 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).

À bien des égards, **l'exécution 2017 appelle des constats assez similaires à ceux formulés à l'examen des derniers exercices : la gestion des crédits et des emplois demeure maîtrisée ; les juridictions maintiennent les résultats obtenus dans la démarche de performance, dans un contexte pourtant marquée par la hausse de l'activité des juridictions.**

1. Une exécution conciliant un dynamisme contenu des dépenses et le respect de la norme de dépenses

Certes, à l'image de l'ensemble de la mission, le programme 165 disposait en 2017 de **moyens financiers assez sensiblement renforcés**. En l'occurrence, le montant des crédits ouverts au titre de l'exercice 2017 augmente de 6,61 % en AE (de 399,24 millions d'euros à 425,63 millions d'euros) et de 5,81 % en CP (de 387,15 millions d'euros à 409,66 millions d'euros).

Par rapport à l'exercice 2016, on observe toutefois **un rythme de consommation nettement plus soutenu** des autorisations d'engagement (+ 8,62 %, à 400,30 millions d'euros) et – à un degré moindre – dans celle des crédits de paiement (+ 2,76 %, à 388,05 millions d'euros).

Ces montants traduisent un **niveau de dépenses réalisées sensiblement supérieur à l'exercice précédent** : au terme de l'exercice 2017, les AE et CP consommés représentent respectivement 97,20 % des autorisations et 98,24 % des crédits prévus en lois de finances initiale. Ce constat vaut également si l'on considère les crédits ouverts : le taux d'engagement des AE et des CP atteint en effet 94,05 % et 94,72 %.

a. Une légère reprise des dépenses de personnel et une nouvelle sous-consommation du plafond d'emplois

Le premier facteur de ce nouveau dynamisme de la consommation des crédits réside – en termes de volume – dans la **croissance des dépenses de personnels**. Atteignant près de **323,16 millions d'euros (en AE et CP)**, le montant des crédits de titre II consommés en 2017 progresse de près de 3,18 % par rapport à 2016. Cette reprise, après la modération observée au terme de l'exercice précédent, tient à la hausse des rémunérations d'activité (+ 2,84 %), en conséquence des mesures générales destinées à revaloriser le traitement des agents publics (revalorisation du point d'indice de 0,6 % en juillet 2016 puis en février 2017). Les mesures catégorielles consistent essentiellement en la mise en œuvre du protocole relatif aux parcours professionnels, carrières, rémunérations et à l'avenir de la fonction publique (PPCR), ainsi que dans la revalorisation des indemnités et l'extension du versement de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) aux présidents des sections administratives du Conseil d'État.

L'écart par rapport aux crédits inscrits en loi de finances (330,53 millions d'euros) trouve son origine dans **une nouvelle sous-consommation du plafond d'emplois (3 813 équivalents temps pleins ETP contre 3 899 ETP autorisés par le Parlement)**. Certes, les effectifs mis à la disposition du programme 165 augmentent (3 743 ETP en 2016), en application du schéma d'emplois prévu pour 2017 (+ 104 ETP pour 95 créations d'emplois) et de l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2016. L'effort ainsi fourni visait pour l'essentiel à renforcer les effectifs de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) de 40 postes afin de permettre à la Cour de répondre aux nouvelles exigences que comporte la réforme du droit d'asile en termes de délais de jugement et d'organisation.

Toutefois, 86 ETP demeurent non pourvus au terme de l'exercice du fait de deux éléments déterminants : d'une part, des départs non anticipés intervenus en fin de gestion qu'il n'a pas été possible de remplacer avant la clôture ; d'autre part, des recrutements prévus non réalisés au 31 décembre 2017 (à raison notamment de procédures de recrutements prolongées faute de postulants s'agissant des agents du Conseil d'État et de la CNDA).

b. Une consommation de crédits en rapport avec les besoins et aléas de la programmation

Le second facteur de l'évolution des dépenses du programme 165 tient à la réalisation des opérations d'investissements. Le montant des crédits consommés sur le titre V enregistre une hausse spectaculaire, tant en autorisations d'engagement (22,005 millions d'euros, soit +322,93 %) qu'en crédits de paiement (6,40 millions d'euros, soit +18,45 %). Le taux d'engagement des crédits prévus en LFI atteint 185,47 % des AE inscrites et 87,33 % pour ce qui est des CP.

La surconsommation constatée en AE et le dynamisme de la dépense en CP correspondent à la réception et au démarrage de plusieurs opérations attendues : la réception de l'extension au cœur du *patio* du tribunal administratif de Melun ; la réception des travaux d'accessibilité au tribunal administratif de Montpellier ; la poursuite des travaux de restructuration du tribunal administratif de Paris ; surtout le démarrage d'opérations de restructuration lourdes au Palais Royal (création de salles de réunion au sous-sol, réaménagement du rez-de-chaussée de l'aile Colette), l'aménagement des nouveaux locaux du tribunal administratif de Nice.

Comme indiqué précédemment, l'écart entre **le montant des crédits ouverts à la suite du vote de la loi de finances rectificative pour 2017, soit 15,04 millions d'euros en AE, s'explique par l'impossibilité pratique – insuffisamment anticipée ? – pour le responsable du programme d'engager les autorisations obtenues aux fins de financement du relogement du tribunal administratif de Marseille.** S'agissant des dépenses pour immobilisations corporelles, la moindre dépense constatée par rapport aux prévisions résulte de la diminution des engagements informatiques devant faire l'objet d'une immobilisation.

Face à ces besoins, le bilan de l'exécution 2017 montre l'importance des souplesses trouvées en gestion et surtout du maintien d'une politique ayant pour objectif des gains d'efficacités.

c. Des dépenses de fonctionnement maîtrisées

Comme en 2016, **l'évolution des dépenses de fonctionnement autre que celles de personnel (titre III) apparaît maîtrisée.**

Certes, le montant et le taux de consommation des AE consommées progressent par rapport à l'exercice précédent : les autorisations réalisées augmentent de 10,02 % et représentent 79,48 % des AE prévues (contre 74,10 % en 2016). En revanche, même si l'on constate une nouvelle surconsommation par rapport aux ressources inscrites (avec un taux d'engagement de 102,47 %), **les CP consommés s'inscrivent en léger retrait par rapport à l'exercice 2016** (- 0,89 % à 58,53 millions d'euros).

Dans la modération de la dépense, on peut sans doute voir à nouveau les effets de la renégociation de certains baux et de la professionnalisation progressive de l'achat public. Cette démarche repose notamment sur la mise en place d'un bureau des marchés centralisé (rattaché au secrétariat général du Conseil d'État), ainsi que sur le rattachement à des marchés interministériels lancés sous l'égide de la direction des achats de l'État (DAE) ou la mutualisation des marchés propres aux juridictions administratives. De fait, le rapport annuel de performance pour 2017 fait état d'une baisse des dépenses parfois significative en ce qui concerne les coûts d'occupation, l'informatique et les réseaux et les fonctionnements divers.

En outre, les responsables du programme 165 maintiennent avec succès **la démarche volontariste engagée depuis plusieurs exercices afin de maîtriser les frais de justice**. D'après les éléments recueillis par la Cour des comptes, l'application *Télérecours* a permis une baisse de 37 % des frais d'affranchissement, composante essentielle de ce poste de dépenses.

Cela étant, l'analyse de la Cour des comptes révèle **aussi le rôle joué par les reports ou attributions de produits dans la couverture des dépenses de fonctionnement du programme 165**, constat ayant motivé une augmentation des crédits de titre III inscrits en loi de finances initiale pour 2018.

Les constats sur la dynamique de la dépense invitent nécessairement à mettre en exergue la nouvelle contribution apportée par le programme 165 **au respect de la norme de dépenses de l'État**.

Outre la réalisation d'économies et d'ajustements en gestion, **le Conseil d'État et les juridictions administratives ont enregistré des annulations de crédits en cours d'exercice d'un montant de 2,5 millions d'euros en AE et de 4,5 millions d'euros**. La somme des annulations apparaît certes en retrait par rapport à l'exercice 2016 (16,6 millions d'euros en AE et 5,2 millions d'euros en CP) mais cette baisse des dotations en gestion n'a été, selon l'analyse de la Cour, absorbée que par la sous-consommation du plafond d'emplois et par les économies réalisées en gestion.

2. Des juridictions confrontées aux contraintes renouvelées de la hausse continue du contentieux

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).

S'agissant des critères relatifs à l'exercice de la fonction juridictionnelle, **les indicateurs 2017 tendent à montrer, pour l'ensemble des niveaux de juridiction, des résultats sinon en amélioration du moins stables. Toutefois, des écarts avec les cibles fixées constituent autant d'indices d'une élévation croissante de la charge du contentieux de nature à mettre en cause la capacité du programme à respecter ses objectifs de performance à moyen terme.**

a. Une amélioration des délais de jugement

Ce constat vaut, d'une part, en ce qui concerne **des délais de jugement (indicateurs 1.2)**. Si elle demeure stable devant les cours administratives d'appel (11 mois 3 jours), la durée des instances poursuit sa diminution devant le Conseil d'État (7 mois et 12 jours contre 8 mois en 2016), ainsi que devant les tribunaux administratifs (10 mois et 15 jours contre 10 mois et 20 jours). Conformément à la prévision actualisée, ces résultats participent d'un mouvement de réduction continue depuis 2015.

Même s'ils excèdent parfois nettement la prévision initiale, les délais de jugement constatés devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) montrent toutefois l'efficacité du plan de réorganisation mené par le Conseil d'État : au cours de l'exercice 2017, la durée des instances a été réduite, passant de 7 mois et 19 jours à 6 mois et 17 jours en ce qui concerne les procédures ordinaires (pour un objectif de 6 mois fixé par le projet annuel de performance pour 2017) ; elle demeure stable s'agissant des procédures accélérées (13 semaines contre une prévision de 6 semaines). Cette relative contre-performance s'explique par la hausse significative et non anticipée des recours (53 581 recours, en augmentation de 34 %), malgré un accroissement notable des décisions rendues (47 814 décisions, + 11 %).

À l'inverse, les résultats se révèlent plus inégaux en ce qui concerne **la part des affaires en stock enregistrées depuis deux ans (indicateur 2.1)**. Alors que l'exécution 2016 s'était soldée par une réduction de leur part pour l'ensemble des juridictions administratives – en dehors des tribunaux –, le Conseil d'État et les cours administratives d'appel voient le pourcentage d'affaires en stock depuis plus de deux ans augmenter. Tel n'est pas le cas des tribunaux administratifs et de la CNDA qui parviennent à rajeunir encore leur stock d'affaires et obtiennent des résultats meilleurs que ceux constatés en 2016.

b. De nouveaux progrès dans l'exercice des missions juridictionnelles

Sur le plan de la qualité des décisions, la **baisse du taux d'annulation par des décisions des juridictions administratives et de la CNDA** (indicateur 2.1) se poursuit.

Le taux d'annulation des jugements des tribunaux administratifs par les cours administratives d'appel se stabilise à la baisse en conformité avec la cible (14,9 % pour un objectif de 15 % en 2017). Il en va de même pour décisions de la CNDA, avec un taux d'annulation égal à celui enregistré en 2016 et, contre toute attente, inférieur à la cible 2017. Le taux d'annulation atteint son niveau le plus bas (et inférieur à la prévision 2017) pour ce qui est des arrêts des Cours d'appel objets d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État (15,5 % contre 16,4 %).

Comme en 2016, seuls les jugements des tribunaux administratifs encourent davantage la censure du Conseil qu'en 2017, avec un taux d'annulation de 16,5 % (contre 15,2 % en 2015), supérieur à la prévision fixée pour l'exercice.

Enfin, on mettra en exergue la **nouvelle amélioration de la productivité des juridictions du programme perceptible** notamment dans la hausse du nombre d'affaires réglées (indicateur 3,1). Hormis le Conseil d'État et la CNDA - qui enregistrent tous deux une contre-performance toute relative -, l'indicateur dépasse désormais en effet nettement les résultats obtenus au terme des trois derniers exercices, ainsi que l'objectif fixé pour 2017.

Toutefois, ainsi que tend à le suggérer la **hausse globale du nombre d'affaires réglée par agent de greffe** pour chacun des niveaux de juridiction de l'ordre administratif (indicateur 3,2), la hausse continue du contentieux demeure une donnée incontournable de l'allocation des crédits et des emplois qui, comme en 2016, invite à s'interroger sur la pérennité des performances que le programme 165 pourra durablement réaliser. Ainsi que le relève la Cour des comptes dans sa note sur l'exécution budgétaire, la hausse du volume des contentieux dont sont saisies les juridictions administratives atteint un rythme annuel de 6 %. Dès lors, **il convient sans doute d'examiner le besoin – évoqué peut être pour la première fois par le responsable du programme 165 – d'un renforcement des effectifs, en particulier au sein des juridictions les plus sollicitées.**

II. LES PROGRAMMES 164 COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES ET 340 HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES

Placés sous la responsabilité du Premier président de la Cour des comptes, les programmes 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières* et 340 *Haut Conseil des finances publiques* possèdent **un objet commun en ce qu'ils retracent les ressources allouées aux institutions chargées du contrôle du bon usage des deniers publics.**

Le premier programme 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. Le second finance le fonctionnement d'un 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.

En revanche, **par l'importance des ressources affectées et employées, le programme 164 possède un tout autre poids que le programme 340 dans l'exécution de la mission.**

Au regard de ce haut degré d'intégration fonctionnelle et du caractère plus que circonscrit des ressources en cause, **le rapporteur ne peut que réitérer les interrogations exprimées, en conclusion de l'examen des comptes 2016, quant à l'utilité du maintien du programme 340** ⁽¹⁾. En effet, l'intérêt que présente la fongibilité asymétrique des dépenses de personnel et la clarté de l'utilisation des moyens plaident en faveur d'une maquette budgétaire permettant de s'assurer, de manière globale, du juste dimensionnement des ressources allouées à la Cour des comptes au regard des missions croissantes que celle-ci doit remplir.

(1) Rapport fait au nom de la commission des Finances, de l'Économie générale et du Contrôle budgétaire sur le projet de loi, après engagement de la procédure accélérée, de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2016 (n° 5), Tome II, Commentaire des rapports annuels de performances, p. 65.

Moyens du programme 340 *Haut conseil des finances publiques*

En 2017, les crédits consommés par ce dernier se limitent à 0,36 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. En recul de 0,93 % pour les AE et de 0,86 % pour les CP, les dépenses de l'exercice 2017 représentent 85,26 % des autorisations ouvertes et 85,38 % des crédits ouverts (soit 0,424 million d'euros).

Elles consistent pour l'essentiel en des dépenses de personnel (pour 0,357 million d'euros en AE et CP), en l'occurrence la rémunération des 3 agents (2,5 équivalents temps plein travaillés) qui assument les fonctions de rapporteur général et de rapporteurs généraux adjoints. Au terme de l'exercice 2017, le montant des crédits consommés sur le titre II enregistre une augmentation de 3,63 %, à raison de la progression des rémunérations d'activités découlant des mesures générales applicables au traitement des agents publics. Pour sa part, le schéma d'emploi demeure inchangé en l'absence de mouvements chez les rapporteurs généraux adjoints. En outre, comme observé précédemment, la fonction support du Haut conseil des finances publiques reste mutualisée avec celle de la Cour des comptes.

A. PROGRAMME 164 : UN EXERCICE 2017 RESPECTUEUX DU TRIENNAL MAIS CONTRAINT PAR LE SCHÉMA D'EMPLOIS

Après des années 2015 et 2016 marquées pour l'essentiel par les efforts inhérents à l'adaptation de l'organisation territoriale des juridictions financières à la nouvelle carte des régions métropolitaines ⁽¹⁾, 2017 se présente, à bien des égards, comme un exercice de stabilisation.

Par rapport à l'exercice précédent, le montant des crédits ouverts enregistre une diminution d'un peu moins de 0,46 % en AE (222,03 millions d'euros) mais augmente de 3,65 % en CP (222,04 millions d'euros).

La consommation de crédits se réduit très légèrement en AE (à 213,86 millions d'euros, soit - 0,71 %) tandis qu'elle progresse fortement en CP (à près de 215,12 millions d'euros, soit + 4,60 %). En comparaison des crédits ouverts, le taux de consommation atteint 96,32 % pour les AE et 96,88 % en ce qui concerne les CP, soit des taux voisins ou supérieurs à ceux constatés à l'issue de l'exercice 2016 (soit 96,56 % en AE et 96 % en CP).

Cette divergence entre engagements et paiements reflète assez largement les choix opérés par la Cour des comptes face aux impacts contrastés de la réforme territoriale sur les dépenses et à la nécessité de préserver les performances des juridictions financières.

(1) Ibidem, pp. 63-64.

1. Des dépenses de personnels dynamiques mais source de tension dans l'exécution

Le montant des crédits consommés en 2017 au titre des dépenses de personnel (titre II) atteint **187,37 millions d'euros en AE et en CP**, contre 180,42 millions d'euros en 2016. **La consommation de crédits de titre II progresse ainsi de 3,85 %** (après une légère diminution entre 2015 et 2016 de 0,64 %). Dès lors, le taux d'engagement poursuit sa hausse : il s'élève à 98,97 % des crédits ouverts et à près de 99,40 % des crédits prévus en loi de finances initiale (contre 97,19 % des crédits prévus en 2016). Les dépenses de personnel réalisées représentent 88 % des crédits consommés au cours de l'exercice 2017, pourcentage encore en légère augmentation par rapport à 2015 et 2016.

a. Des évolutions de la masse salariale

En soi, ces chiffres accréditent le constat, mis en exergue par la Cour des comptes dans son analyse de l'exécution budgétaire 2017 mais également 2016, **d'une tension persistante dans l'exécution des crédits de titre II.**

La croissance des rémunérations d'activités (+ 3,44 %) et des cotisations sociales (+ 4,55 %) participent certes à l'alourdissement de ce poste de dépenses pour la Cour des comptes et l'ensemble des juridictions financières. Au-delà de l'impact éventuel des mesures générales applicables aux traitements des agents publics, la croissance de la masse salariale reflète les orientations poursuivies par les responsables du programme dans la structure du personnel : les départs de catégorie B et C ne donnent pas lieu à remplacement du fait de la rationalisation des fonctions support ; les juridictions financières accentuent le recrutement de personnels de catégories A+ et A afin de répondre à aux besoins qui découlent de l'élargissement des missions et de la technicité accrue des métiers.

Mais plus fondamentalement, **les tensions renouvelées dans l'exécution des dépenses de personnel trouvent leur origine dans une consommation accrue du plafond d'emplois, même si les effectifs demeurent inférieurs à l'autorisation parlementaire (1 840 ETP).**

b. Une sous-consommation du plafond d'emplois problématique ?

Au terme de l'exercice 2017, **le programme 164 disposait en effet de 1 763 équivalents temps plein travaillés (ETPT)**, contre un personnel effectif de 1 727 ETPT à la fin de l'année 2016 (+ 46 ETPT). Il s'agit là de l'effet d'un schéma d'emploi destiné à accroître les effectifs de 49 ETP, devant s'accompagner d'une baisse de la part des catégories B et C (- 32 ETP) et d'une hausse des emplois de catégories A+ et A (+ 68 ETP).

Ce faisant, **l'exécution 2017 aboutit à un net rattrapage**, après un gel des recrutements consécutifs à la réforme du réseau territorial en 2015 (avec pour effet un solde négatif de 40 ETP), et le report de l'augmentation de 50 ETP prévue

par le schéma d'emploi 2016 (dont il a résulté un solde des entrées et sortie de 3 ETP). Le nombre des entrées (276 ETP pour 166 prévus) excède de 12 % le chiffre constaté à l'issue du précédent exercice. Cet accroissement des recrutements répond à la nécessité de compenser un volume de départs supérieur à celui des prévisions.

Cela étant, en dépit de cet effort, on notera que **la réalisation quasi intégrale du schéma d'emplois pour 2017 ne permet pas pour autant d'atteindre le plafond de l'autorisation parlementaire** : l'exécution 2017 s'achève en effet par un déficit de 63 ETP – qui peut se justifier en partie par la nécessité de ménager la possibilité d'un retour pour les magistrats détachés. Dans ces conditions, il convient sans doute de s'interroger sur l'existence d'un écart entre la gestion du plafond d'emplois et la budgétisation des dépenses de personnel. Au-delà des annulations de crédits décidées à raison de recrutements plus tardifs qu'escomptés, **il importe dès lors d'examiner les conditions d'application de la loi de programmation des finances publiques pour la période 2018-2022⁽¹⁾ en ce qui concerne la détermination de l'autorisation parlementaire en matière d'effectifs.**

2. Une programmation s'efforçant de contenir les dépenses de fonctionnement et de piloter le rythme des investissements

a. Une exécution plus dynamique des crédits de fonctionnement

S'agissant des dépenses de fonctionnement autres que de personnel (titre III), l'exécution 2017 se caractérise par un résultat contrasté : si la consommation des autorisations d'engagement chute de 20,38 % (à 25,54 millions d'euros contre 32,07 millions d'euros), celle des crédits de paiement connaît une croissance de 10,53 % (à 25,70 millions d'euros contre 23,25 millions d'euros). D'après les éléments fournis par le rapport annuel de performances pour 2017 et la note sur l'exécution budgétaire, l'augmentation des dépenses de fonctionnement résulte de deux facteurs.

Le premier **tient au tarissement vraisemblable des économies susceptibles d'être réalisées sur des postes** faisant l'objet d'une politique de réduction des frais menée depuis plusieurs exercices, par le biais de la mutualisation des achats, de la réduction des volumes et de la renégociation des marchés. Ce constat vaut en ce qui concerne certaines dépenses relatives à l'immobilier, telles que les loyers budgétaires, les fluides, le nettoyage des locaux, au gardiennage, à l'entretien courant ou à l'aménagement et à la mise aux normes. Il n'exclut pas – ainsi que le relève la note sur l'exécution budgétaire – des économies substantielles portant sur des postes la gestion des archives, la téléphonie, des travaux immobiliers, l'électricité ou la certification des comptes du régime général de la Sécurité sociale (par le biais de prestations d'expertise externe).

(1) Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Le second facteur réside dans l'alourdissement de certains postes de dépenses sur le titre III en rapport avec l'activité des juridictions financières et le renforcement de leurs effectifs. Il en va ainsi des frais de déplacement des personnels accomplissant des missions de contrôle (1,96 million d'euros) – en conséquence de la réforme territoriale – des frais de fonctionnement courant, ou encore des dépenses informatiques et de télécommunication (développement des applications métiers, dépenses destinées aux infrastructures ou à la réalisation de prestations intellectuelles). Il ressort également de l'analyse du RAP 2017 que l'accroissement des effectifs en application du schéma d'emploi crée assez naturellement des besoins nouveaux en matière de restauration collective, de formation ou d'action sociale et de santé.

b. Des dépenses d'investissement financées par redéploiement

Pour ce qui est des **crédits couvrant des dépenses d'investissements (titre V)**, les CP consommés en 2017 (soit près de 2,005 millions d'euros) excèdent une nouvelle fois très largement les crédits prévus en loi de finances initiale puisqu'ils représentent 184,77 % du montant des inscriptions.

Comme en 2016, **l'écart observé entre la LFI et l'exécution résulte principalement des conditions de financement de la réforme territoriale : n'ayant fait l'objet d'aucun abondement, ses dépenses ont été réalisées sous plafond et par redéploiement au bénéfice de l'investissement.**

En autorisations d'engagement, la consommation des CP sur le titre V augmente de 3,39 %, en net ralentissement par rapport à la progression constatée en 2016. Celle des AE régresse de 68,33 %, jusqu'à devenir quasi résiduelle (à 0,90 million d'euros). En 2017, les crédits affectés à l'investissement auront d'abord été consacrés à la réalisation de travaux dans le cadre de la réforme territoriale, ainsi qu'à la mise en œuvre du schéma directeur immobilier (avec la rénovation des immeubles de la rue Mont-Thabor et de la rue Mondovi). Accessoirement, la dépense aura permis la réalisation d'investissement dans le cadre du schéma informatique des systèmes d'information pour la période 2017-2020.

B. DES RÉSULTATS INDÉNIABLES QUOIQU'INÉGAUX ET UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE SANS DOUTE À RENOUVELER

L'évaluation de la performance du programme 164 procède de dix indicateurs destinés à décrire la manière dont les juridictions financières remplissent six objectifs. Dans son analyse de l'exécution budgétaire 2016, le rapporteur spécial mettait en exergue **une progression globale des juridictions financières dans leur démarche de performance, même si certaines cibles n'étaient pas atteintes et que des différences semblaient s'accuser entre la Cour des comptes et les chambres régionales. Un jugement similaire pourrait être formulé pour l'exercice 2017, certains indicateurs ne permettant**

toutefois pas ou plus de mesurer totalement la part des progrès ou des obstacles dans la réalisation des objectifs assignés au programme 164.

• Tel est le cas de « *la part contrôlée des comptes tenus par les comptes publics en masse financière* » (indicateur 2.1). L'indicateur affiche une contre-performance tant pour la Cour des comptes que les chambres régionales et territoriales des comptes, avec des valeurs en net retrait par rapport à la réalisation 2016 (13,5 contre 33 pour la Cour des comptes, 17,60 contre 20,63 pour les chambres régionales et territoriales des comptes). D'après les explications fournies par le RAP, cette relative contre-performance s'expliquerait par l'élargissement du ressort géographique de certaines chambres dans le cadre de la réforme territoriale, ainsi que par la masse financière exceptionnelle d'un organisme contrôlé en 2016.

• S'agissant des « *délais des travaux d'examen de la gestion* » (indicateur 2.2), **la Cour des comptes poursuit l'amélioration de sa performance** (avec un délai de 15,6 mois contre 16,3 mois, en deçà de la fourchette encadrant la prévision pour 2017). On observe en revanche **une légère dégradation de l'indicateur en ce qui concerne les chambres** dont la durée des travaux excède la fourchette prévue (avec 15,06 mois). Selon les auteurs du RAP 2017, la Cour des comptes serait ainsi parvenue à un « *délai raisonnable* », c'est-à-dire permettant de réaliser des travaux de qualité tout en assurant l'actualité des observations formulées.

• En revanche, pour ce qui est **des « délais de jugement »** (indicateur 5.1), le bilan de l'exécution 2017 met en lumière **une nouvelle dégradation de la performance en ce qui concerne la Cour des comptes et la Cour de discipline budgétaire**. Les délais observés se révèlent supérieurs à ceux constatés au terme des deux précédents exercices (avec respectivement 11,6 mois pour la Cour des comptes et 37,2 mois pour la Cour de discipline budgétaire). Ils dépassent également la cible fixée pour 2017 (de respectivement 11 et 36 mois). D'après l'analyse fournie par le RAP, comme en 2016, cette situation aurait pour causes l'augmentation du nombre des arrêts mais surtout la complexité croissante des affaires jugées, ainsi qu'une augmentation de charges par arrêt (214 en 2016 et 328 en 2017).

Pour leur part, avec une durée de 8,51 mois, **les chambres régionales et territoriales des comptes parviennent à des délais de jugement certes supérieurs à la cible (7,9 mois) mais inférieure aux délais constatés en 2016 et 2015**. Selon les auteurs du RAP, l'écart par rapport à la cible se justifierait par l'impact des demandes de report d'audience, ainsi que par la multiplicité des présomptions de charge – facteurs d'allongement des délais d'instruction.

Cela étant, dans l'évaluation globale de la démarche de performance du programme 164, on saurait occulter les résultats obtenus – à l'origine parfois d'évolutions paradoxales de certains indicateurs – par les juridictions financières en ce qui concerne les « *effets sur les comptes des travaux de certification* »

(indicateur 1.2) ou les « *suites données aux recommandations de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes* » (indicateurs 2.1).

Du point de vue du rapporteur, **la difficulté à mesurer parfois la réalisation des objectifs assignés doit sans doute conduire à envisager une évolution ou une refonte de la maquette de performance.**

III. LE PROGRAMME 126 CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Le programme 126 vise à procurer au *Conseil économique, social et environnemental*, les ressources nécessaires à l'exercice des compétences que lui reconnaît la Constitution et qui ont pour finalité d'offrir une représentation aux différents intérêts économiques et sociaux du pays, de favoriser leur collaboration et de les associer autant que possible à l'élaboration de la politique économique, sociale et environnementale de la Nation.

1. Une exécution marquée par une progression modérée des dépenses mais une pleine utilisation des ressources disponibles

S'élevant à près de 41,22 millions d'euros en AE et CP, le montant des crédits consommés au terme de l'exercice 2017 progresse de 1,75 %, soit à un rythme inférieur à celui constaté au terme de l'exercice 2016 (+ 2,04 %).

- Cette croissance de la dépense tient pour l'essentiel à **la consommation accrue de crédits pour dépenses de fonctionnement** : d'un montant de 5,79 millions d'euros (en AE et CP, contre 5,79 millions d'euros prévus en loi de finances initiale), les crédits de titre III connaissent une hausse de 11,43 %, à raison de la croissance des dépenses de communication, des frais de déplacement des membres du CESE, ainsi que des dépenses relatives aux opérations de valorisation des travaux. Du fait de l'apport des recettes de valorisation du Palais d'Iéna, la dépense du CESE atteint 6,89 millions d'euros.

- Représentant 85 % des crédits consommés en 2017, **les dépenses de personnel (titre II) apparaissent quasiment stables (+ 0,33 %**, à 35,43 millions d'euros, contre 34,06 millions d'euros prévus en LFI). Il s'agit là d'une conséquence de la stabilité des effectifs (143 équivalents temps plein), lesquels demeurent en deçà du plafond d'emplois pourtant abaissé à 150 ETP en 2016. Le schéma d'emploi figurant dans le projet annuel de performances pour 2017 (+ 10 ETP) n'a pu être entièrement réalisé : les entrées ont été deux fois moins nombreuses que prévu, compte tenu de recrutements plus tardifs liés aux profils recherchés.

- Excédant les prévisions de la loi de finances initiale, **les dépenses en investissement (titre V)** atteignent 1,12 million d'euros en crédits de paiement. D'après la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes, 24 % des CP proviennent de ressources propres au CESE, en l'occurrence les produits de

valorisation du Palais d'Iéna. L'exécution 2017 apparaît conforme au triennal 2015-2017.

2. Un programme disposant désormais d'un nouveau cadre comptable budgétaire gage d'autonomie et de normalisation de la gestion

En tant qu'assemblée consultative prévue par la Constitution et aux termes d'une lettre du ministère des finances du 5 juillet 2013, **le CESE dispose d'une autonomie de gestion qu'on ne retrouve qu'au sein de la mission *Pouvoirs publics***.

Cette autonomie repose aujourd'hui sur le nouveau règlement administratif et financier établi par le décret n° 2017-934 du 10 mai 2017⁽¹⁾. Fruit de travaux menés par le Conseil de concert avec la direction du budget, celui-ci énonce de nouveaux principes et prévoit la mise en place de dispositifs de contrôle destinés à garantir le bon usage des ressources du CESE. Ceux-ci consistent notamment en :

- l'affirmation du principe de la qualité comptable ;
- l'organisation d'un contrôle interne, qu'il soit comptable ou budgétaire ;
- l'obligation d'assurer la certification des comptes, à compter de l'exercice 2019 ;
- la création de trois sections et de trois comptes distincts ;
- 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.

En outre, le décret 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 vise l'ensemble des opérations, y compris avant tout paiement effectué 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 : d'après les éléments recueillis auprès de ses

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

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.

Ainsi que votre rapporteur le remarquait dans le cadre des travaux préparatoires à l'examen du projet de loi de finances pour 2018, **il appartient aujourd'hui au CESE de formaliser les procédures nécessaires à l'exercice d'un contrôle interne efficace.**

IV. LA COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE : UN PILIER À CONFORTER DANS LA RÉFORME DES PROCÉDURES DU DROIT D'ASILE

Dans le respect des engagements pris devant les Français par le Président de la République, l'Assemblée nationale a, le 22 avril 2018, adopté en première lecture le projet de loi pour une *immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie*. Ce texte exprime notamment l'ambition de redonner sa pleine portée au droit d'asile en améliorant le traitement des demandes et les conditions d'accueil. À cet effet, il comporte un vaste panel de mesures qui visent à améliorer la protection accordée aux demandeurs d'asile et le dispositif national d'accueil mais surtout à accélérer les délais d'instruction des demandes. L'objectif reste en effet, conformément au plan d'action pour garantir le droit d'asile et mieux maîtriser les flux migratoires présenté en juillet 2017, de réduire à six mois le délai d'examen des demandes d'asile, par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) puis par la cour nationale du droit d'asile (CNDA).

L'accélération du traitement des demandes d'asile implique à l'évidence une réduction des délais qui peuvent séparer l'intervention de ces différents acteurs. Mais elle présuppose surtout leur capacité respective, compte tenu de leurs ressources, à exercer pleinement leurs compétences tout en faisant face à des pics d'activités. Les mouvements sociaux récents, autant que l'évolution des indicateurs relatifs à sa charge de travail, montrent que cette question se pose dès à présent en ce qui concerne la CNDA.

A. UNE JURIDICTION DONT LE REDRESSEMENT APPARAÎT MENACÉ DANS LE CONTEXTE CRÉÉ PAR LA CRISE MIGRATOIRE

En application des articles L. 731-1 et L. 731-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), la CNDA se présente comme une juridiction administrative dont la mission consiste à statuer sur les recours formés par les demandeurs d'asile à l'encontre des décisions rendues par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). À ce titre, elle relève du programme 165 et se trouve placée sous la responsabilité du Conseil d'État.

La loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile et ses décrets d'application ont sensiblement modifié les conditions d'examen des

affaires portées devant la Cour par les demandeurs d'asile déboutés en créant deux procédures de jugement : une procédure ordinaire dite « recours à 5 mois » ; une procédure obligeant la Cour à statuer dans un délai de cinq semaines (dites « recours à 5 semaines »).

Le fait marquant de l'exercice 2017 réside – nul ne l'ignore – dans **l'accroissement assez spectaculaire de la charge de travail de la juridiction dans un contexte marqué par l'accroissement des demandes de droit d'asile générés par la crise migratoire prégnante depuis 2015.**

1. Un accroissement des flux de réfugiés et une hausse de la productivité de l'OFPRA qui ne peuvent rester sans incidence sur la CNDA

Au regard de sa mission et de sa place dans l'examen des demandes de réfugiés, l'activité de la CNDA résulte de deux facteurs.

Le premier réside dans l'évolution même des demandes d'asile. Celle-ci varie en fonction du nombre de personnes accueillies sur le territoire national et prétendant d'obtenir soit la qualité de réfugié au titre de la convention de Genève du 28 juillet 1951, soit une protection subsidiaire ⁽¹⁾. **La France a reçu, en 2017, 121 200 demandes d'asile dans le cadre des guichets uniques d'accueil.** Incluant les demandeurs relevant de la procédure du Règlement Dublin III ⁽²⁾ (qui représentent 36 % des demandes déposées), ce chiffre traduit une augmentation de 50 % par rapport aux résultats de l'exercice 2014.

Le nombre des recours à traiter par la CNDA dépend, en second lieu, de l'activité de l'OFPRA. D'après le rapport annuel de performance du programme 303 *Immigration et asile*, l'Office a rendu 115 000 décisions au cours de l'exercice 2017, soit une hausse de 30 %. La progression du nombre de décisions rendues s'accroît très nettement par rapport à l'exercice 2016. L'OFPRA parvient ainsi à réduire le stock des dossiers en instance d'instructions, ainsi que les délais moyens nécessaires à leur traitement.

2. Une capacité de jugement altérée ?

Quoi qu'il en soit, **le nombre de recours enregistrés par la CNDA s'est accru en 2017 de près de 34 % par rapport à 2016** (soit 53 581 recours contre 39 986). Le nombre des dossiers tranchés par la Cour atteint lui-même un niveau inédit, avec 47 814 décisions rendues contre 42 968 décisions en 2016. Pourtant, **la hausse de 11,3 % du nombre de décisions rendues se révèle insuffisante**

(1) Dans le cadre fixé par les articles L. 811-1 à L. 811-8 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

(2) Règlement (UE) n° 604/2013 du parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 (dit « Dublin III »). Le Règlement pose le principe suivant lequel le traitement de la demande d'asile incombe au premier État de l'Union européenne ayant accueilli les réfugiés à leur arrivée en Europe. Dans ce cadre, les demandeurs d'asile sont susceptibles d'être renvoyés vers l'État européen où leur dossier est traité afin d'éviter le traitement de demandes parallèles.

pour empêcher une dégradation du taux de couverture des recours, lequel passe d'un exercice à l'autre de 107,5 % à 89,2 %. On trouvera un autre indice de cette surcharge dans un indicateur d'activité tel que les audiences tenues au cours de l'exercice 3 607 contre 3 405 en 2016 et 3 089 en 2015).

Mais plus fondamentalement, il convient de prendre en considération **l'évolution contrastée des délais de jugement**. Certes, la Cour poursuit l'amélioration de sa performance du point de vue du délai moyen constaté global. Par rapport à 2016, celui-ci se réduit de 1 mois et 20 jours et s'établit désormais à 5 mois et 6 jours. Ces chiffres traduisent une réduction de 60 % de la durée des instances depuis 2010, au terme de sept années de baisse consécutives.

En revanche, **le délai prévisible moyen de jugement, en diminution en 2016, augmente pour les procédures ordinaires** : il atteint 6 mois et 12 jours fins 2017 pour les procédures ordinaires (contre 5 mois et 15 jours précédemment et une prévision de 6 mois dans le projet annuel de performance). Il s'agit là d'une conséquence manifeste de la très forte progression du nombre de dossiers enregistrés, non compensée par celui des décisions rendues.

On notera toutefois que les délais observés pour les procédures accélérées se stabilisent à 13 semaines, résultat offrant en soi quelques motifs de satisfaction mais qui excède très largement la prévision initiale pour 2017 (soit 6 semaines).

B. DES RESSOURCES À ADAPTER AU RÔLE ESSENTIEL DE LA COUR

Devant la commission des Finances réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, le ministre chargé des relations avec le Parlement a réitéré l'engagement du Gouvernement de « faire face aux besoins » de la CNDA. De fait, cette question dépasse aujourd'hui assez largement la compétence du responsable du programme 165 dont relève la Cour. Sa situation appelle un engagement sur deux axes.

1. Permettre la poursuite du plan d'action en faveur du renforcement de la capacité de jugement

Au cours des derniers exercices, le responsable du programme 165 a en effet consacré l'essentiel des emplois nouveaux obtenus par le programme au renforcement de la juridiction. En application du plan d'action engagé par le Conseil d'État, 40 équivalents temps plein travaillés ont été affectés à la CNDA, dont les effectifs atteignent 420 agents permanents (dont 17 magistrats et 191 rapporteurs). Au terme de l'exercice 2017, l'Action 07 du programme 165, qui porte les dépenses de personnels de la Cour, disposait d'un peu plus de 25,92 millions d'euros (en autorisations d'engagement et crédits de paiement), dotation en hausse de près de 9,32 %

La réalité de l'effort consenti par le programme 165 montre à l'évidence ses limites. D'après les éléments rappelés devant la commission des finances réunies en commission d'évaluation des politiques publiques, les effectifs de la CNDA devraient être renforcés en 2018 par l'affectation de 102 équivalents temps plein (ETP), 51 ETP (4 magistrats et 47 rapporteurs) venant s'ajouter aux emplois inscrits en loi de finances initiale. Deux chambres supplémentaires doivent être créées au second semestre de cette année. Si l'on peut se féliciter de la réactivité des responsables du programme 165, il apparaît aujourd'hui difficile de mesurer l'impact de ce rattrapage sur l'exercice 2018 mais plus encore sur l'année 2019. D'après les chiffres disponibles, compte tenu de la progression du nombre de dossiers traités par l'OFPPRA, les recours portés devant la CNDA pourraient connaître une nouvelle augmentation de l'ordre de 21 % en 2018.

Dès lors, **rien n'exclut a priori que le Parlement ait à décider d'un nouveau renforcement des effectifs de la Cour.** Mais pour que la décision prise corresponde aux besoins, encore faut-il qu'elle soit éclairée par une analyse prospective des déterminants de son activité. Devant la commission des finances, le ministre chargé des relations avec le Parlement a indiqué que le ministère de l'intérieur et le responsable du programme 165 échangeaient régulièrement des données statistiques qui permettaient une projection des effectifs nécessaires à la CNDA. Du point de vue du rapporteur spécial, l'efficacité de cette collaboration n'interdit pas d'envisager pour l'avenir, à défaut de **formaliser une nouvelle procédure, l'élaboration de nouveaux indicateurs de performances fournis dans le cadre des projets annuels de performance des programmes 307 Administration territoriale et 303 Immigration et asile.**

2. Moderniser les outils à la disposition des personnels

Conforter les capacités de la CNDA implique par ailleurs de la doter d'outils et d'équipements susceptibles de conforter les efforts de productivités dont ses personnels ont su faire preuve.

Cette démarche implique, en premier lieu, **de doter la CNDA de locaux en rapport avec la nature de son activité et sa qualité d'institution recevant du public.**

Aujourd'hui, les services de la Cour se répartissent sur cinq sites à Montreuil Or, les locaux apparaissent aujourd'hui mal adaptés au regard de la hausse du nombre de demandeurs d'asile susceptibles de porter recours.

Ce constat ne rend que plus nécessaire l'aboutissement des actions engagées par le responsable 165 afin d'étendre la taille des sites occupés par la Cour. L'exercice 2017 a ainsi vu l'engagement partiel des travaux d'extension de la CNDA (pour un montant de 4,72 millions d'euros). Cette opération se range également parmi les facteurs essentiels de l'augmentation des crédits d'investissements du programme 165 en 2018. Suivant les déclarations publiques de l'ancien vice-président du Conseil d'État, ces travaux devraient contribuer à

améliorer le fonctionnement de la Cour mais l'objectif reste le rassemblement de l'ensemble de ses locaux sur un site unique.

Dans cette perspective, il importe que l'État prenne les dispositions nécessaires afin qu'aboutisse dans des délais raisonnables le projet d'une installation sur une parcelle libre sur le territoire de la commune de Montreuil, opération dont l'achèvement est prévu à l'échéance de 2002-2023.

Donner à la Cour et à ses personnels les moyens d'un exercice moderne et efficace des missions commande surtout, en second lieu, de **développer les applications métier ainsi que les outils permettant de dématérialiser les relations avec les demandeurs d'asile et leurs avocats.**

Certes, dans le cadre d'une « autoroute numérique » établie avec l'OFPRA, la Cour peut recevoir par voie électronique les documents de l'Office depuis 2011 et lui en communiquer depuis 2015. D'après le rapport d'activité, le nombre de recours dématérialisés progresse fortement (+ 57,7 %) et représente 89 % des recours enregistrés en 2017. Par ailleurs, le greffe de la Cour réceptionne, sous format dématérialisé, la quasi-totalité des dossiers des demandeurs d'asile constitués à l'OFPRA. Il faut mentionner enfin la mise en place, en 2013, d'un système de calendrier prévisionnel original et unique, permettant aux avocats d'avoir l'assurance de ne pas être convoqués à certaines dates, préalablement communiquées à la Cour. En outre, un système de pré-convocation leur permet d'être avisés des audiences à venir en moyenne deux mois à l'avance.

En revanche, la Cour ne dispose pas aujourd'hui de l'outil Télérecours. Elle s'appuie sur une « solution technique » qui lui permet d'adresser des éléments de la procédure mais pas encore de recevoir les écritures et les pièces des demandeurs d'asile et de leurs avocats. En outre, le taux de dématérialisation des correspondances semble pouvoir être amélioré puisqu'il représente aujourd'hui 38,5 % de la somme des correspondances papier acheminées par la Poste et parvenues par voie dématérialisée. Dans ces conditions, on ne peut que se féliciter de la perspective de la mise à disposition de l'application Télérecours à l'horizon 2020 pour la Cour.

On signalera également avec intérêt la poursuite en 2017 de trois chantiers qui paraissent de nature à accroître la capacité de jugement de la Cour et à simplifier ses relations avec ses justiciables. Il s'agit : de l'extension des services proposés par CNDém@at, plateforme internet sécurisée de communication entre la juridiction et les avocats intervenant auprès d'elle qui permet, notamment, permet la communication des décisions de la CNDA, ainsi que les décisions de désignation au titre de l'aide juridictionnelle ; de la mise en place d'une deuxième salle de vidéo-conférence ; du développement d'un outil d'aide à l'enrôlement qui doit être opérationnel en 2018.

Le Rapporteur spécial ne peut qu'encourager la CNDA à mener à bien ses projets. Mais en réalité, la hausse des contentieux constitue un défi lancé à l'ensemble des juridictions administratives et financières. Dès lors, **il paraît indispensable que la représentation nationale se saisisse pleinement des enjeux fondamentaux qui s'attachent à la dématérialisation des procédures et le renforcement des ressources numériques**, notamment dans le cadre des travaux préparatoires à l'examen des crédits du prochain projet de loi de finances consacrés à la présente mission.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion de 15 heures, le jeudi 31 mai 2018, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Christophe CASTANER, secrétaire d'État auprès du premier ministre, chargé des relations avec le Parlement.

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

La vidéo de cette réunion peut être consultée [sur le site de l'Assemblée nationale](#).

*

* *

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Cour des comptes

- Mme Isabelle Latournaie, conseillère maître ;
- M. Olivier Breuilly, magistrat.