



N° 1302

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2018.

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 2019** (n° 1255),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 10

CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. DANIEL LABARONNE

Député

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
INTRODUCTION	9
I. PROGRAMME 165 : DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES CONFRONTÉES AU RESSERREMENT DES CONTRAINTES MALGRÉ DES RESSOURCES INÉDITES	11
A. UN NOUVEL ENGAGEMENT EN FAVEUR DU REDRESSEMENT DE LA CNDA MOBILISANT L'ESSENTIEL DES MOYENS SUPPLÉMENTAIRES	11
1. Une cour bénéficiant très largement des nombreux emplois créés en 2019	12
2. Des dotations hors titre II sans inflexion remarquable en dehors des dépenses nouvelles consenties pour la CNDA	14
a. Des crédits d'investissements justifiés par des dépenses immobilières et informatiques récurrentes et le développement de la CNDA	14
b. Un budget de fonctionnement maîtrisé mais tenu d'intégrer la hausse des frais de justice	15
B. DES PERFORMANCES SUSCEPTIBLES DE MARQUER LE PAS MALGRÉ LA MODERNISATION DES CONDITIONS D'EXERCICE DES MISSIONS ?	16
1. Une croissance des contentieux réduisant aujourd'hui la portée des efforts de productivité ?	16
a. Des objectifs de performance aujourd'hui stabilisés et répondant à un certain réalisme	17
b. Des aménagements procéduraux et des modes de règlement des litiges atténuant peu la charge croissante du contentieux	18
2. Les nouvelles technologies, instruments de nouveaux gains d'efficacité pour les juridictions administratives	21
a. Assurer la maintenance et l'évolution de l'équipement des juridictions	22
b. La généralisation des téléprocédures par le biais du déploiement de Télérecours	25

II. PROGRAMME 126 CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL : UN EXERCICE DE TRANSITION ?	27
A. DES RESSOURCES MAINTENUES DANS UN CADRE BUDGÉTAIRE RENOVÉ.....	27
1. Des crédits et emplois pérennisés à leur plus haut niveau	28
a. Un financement étayé par une dotation budgétaire très légèrement revalorisée et des recettes propres a priori solides	28
b. Un plafond d’emplois reconduit.....	31
2. Une réforme du régime administratif et financier presque achevée	32
a. Des avancées substantielles dans la mise en place d’un contrôle interne et d’un contrôle de gestion.....	32
b. Une certification des comptes dont les modalités restent à définir	33
B. UNE PROGRAMMATION INVITANT LE CESE À VALORISER SES ACQUIS DANS L’ATTENTE DE LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE ...	34
1. Un cadre compatible avec l’approfondissement des orientations stratégiques de la mandature en cours.....	34
a. Un recueil de la « parole citoyenne » reposant sur des dispositifs aujourd’hui éprouvés	35
b. Des travaux à valoriser dans le cadre du développement des partenariats et la mise en service d’un référentiel des préconisations.....	35
2. Un socle pour la création d’une « chambre de la société civile » dont les besoins restent à définir.....	37
a. Les moyens d’une plus étroite association à la fabrique de la loi.....	38
b. L’organisation de la saisine par voie de pétitions dématérialisée et le recueil de la « parole citoyenne »	39
c. L’équilibre financier de la caisse de retraite.....	39
III. PROGRAMME 164 : UNE DOTATION EN PROGRESSION MODÉRÉE POUR DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES ENGAGÉES DANS LE RENOUVELLEMENT DE LEURS MISSIONS	41
A. UNE PROGRAMMATION FONDÉE SUR UNE LÉGÈRE REVALORISATION DES MOYENS FINANCIERS ET LA CONSERVATION DES EFFECTIFS	41
1. Des dépenses de personnel contenues et un plafond d’emploi stable.....	42
a. Des dépenses de personnel maîtrisées	42
b. Une autorisation parlementaire maintenue à raison d’une progression des postes pourvus.....	44
2. Vers une relance des dépenses de fonctionnement et d’investissement ?	45
a. Des dépenses de fonctionnement poursuivant leur baisse, notamment grâce aux économies réalisées	45
b. Des dépenses d’investissement en forte hausse à raison de l’évolution des besoins en matière immobilière et informatique	46

B. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE CONFORTÉE PAR UN REOURS ACCRU AUX NOUVELLES TECHNOLOGIES.....	47
1. Des juridictions confrontées au poids de leurs missions historiques et au développement de leurs compétences	48
a. Le poids constant des missions juridictionnelles et des missions d'examen des finances publiques	48
b. Des missions nouvelles en matière de certification et de contrôle en cours de développement.....	49
2. Des ressources informatiques à pleinement valoriser par l'engagement des projets prévus en 2019	50
a. Des juridictions financières s'étant approprié les outils numériques.....	51
b. Une politique de dématérialisation à conforter dès 2019 afin de soutenir la démarche de performance	52
IV. PROGRAMME 340 HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES : UN PROGRAMME SANS RÉELLE JUSTIFICATION BUDGÉTAIRE	54
EXAMEN EN COMMISSION	57
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	61

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

À cette date, 100 % des réponses relatives à la mission étaient parvenues au rapporteur spécial.

PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le projet de loi de finances pour 2019 propose **une augmentation de 11,23 % des autorisations d'engagement et de 2,43 % des crédits de paiement de la mission Conseil et contrôle de l'État**. Les ressources atteignent ainsi un niveau inédit depuis 2013 (avec respectivement 756,25 millions d'euros en AE et 680,56 millions d'euros en CP). Ces nouveaux moyens alloués à la mission traduisent la **priorité politique** accordée à la **réduction des délais de jugement** des tribunaux administratifs, aux **nouvelles missions de la Cour nationale du Droit d'Asile (CNDA)** et à la **consolidation des moyens de la Cour des Comptes**.

- Le projet de loi de finances accorde **une claire priorité au renforcement des moyens de la Cour nationale du Droit d'Asile (CNDA)**. Il en résulte une nette augmentation des crédits (+ 15 en AE et + 3,40 % en CP) et des emplois (+ 132 ETPT) affectés au programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives* (programme disposant de 420,25 millions d'euros en CP). La CNDA devrait se voir affecter 122 emplois nouveaux afin de réduire ses délais de jugement et respecter les exigences de la loi Asile et immigration. Dans ces conditions, le plafond d'emplois du programme 165 s'établit à 4 147 équivalents temps pleins travaillés (ETPT), contre 3 953 ETPT dans la loi de finances initiale pour 2018.

- Le programme 126 *Conseil économique, social et environnemental* enregistre une très légère revalorisation de ses ressources budgétaires, fixées à 40,23 millions d'euros en AE et CP (+ 0,46 %). La programmation 2019 repose sur une stabilité du plafond d'emploi (150 ETPT) et de la ventilation des crédits entre les différentes actions du programme. Ce faisant, le projet de loi de finances marque une **transition dans l'attente de la transformation du CESE en Chambre de la Société civile**, réforme envisagée à l'article 14 du projet de révision constitutionnelle.

- Le programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières* voit le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement portés à respectivement 232,15 millions d'euros (+ 5,94 %) et 219,85 millions d'euros (+ 1 %). La croissance modérée des CP et la progression plus soutenue des AE correspond à une certaine relance des dépenses immobilières et à la poursuite des projets informatiques. Les dépenses de personnel augmentent de 1,41 % dans un exercice caractérisé par une nouvelle stabilité du plafond d'emplois (fixé à 1 840 ETPT).

- Le programme 340 *Haut Conseil des Finances publiques* voit ses crédits réduits de 8,41 % (à 0,428 million d'euros), ce qui confirme les interrogations quant à la pertinence de son maintien et **milite en faveur d'un rattachement au programme 164**.

La programmation des crédits et emplois de la mission tient compte dans l'ensemble des contraintes spécifiques auxquelles se trouvent aujourd'hui de plus en plus confrontés les responsables de programme. Néanmoins, 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 poursuivre le développement des procédures permettant un règlement non contentieux des litiges portés devant les juridictions administratives ;

- de préserver les ressources allouées aux juridictions financières en évitant autant que possible l'application de mesures de régulation budgétaires et en préservant les crédits de fonctionnement et d'investissement nécessaires à l'exercice de ses missions et à la conduite de ses grands projets informatiques ;

- d'établir dans les meilleurs délais les modalités de certification de l'ensemble des comptes du Conseil économique, social et environnemental (CESE), dans le respect du décret n° 2017-934 du 10 mai 2017 ;

- d'envisager l'évolution des ressources nécessaires à la transformation du CESE en Chambre de la société civile dont la création est proposée dans le cadre du projet de révision constitutionnelle.

INTRODUCTION

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

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

– le programme 126 *Conseil économique, social et environnemental*, qui vise à procurer au 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 2019 (PLF 2019) propose de consacrer à l'ensemble de ces trois programmes près de **756,25 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **680,56 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**. Il s'agit là de montants **en hausse de respectivement 11,23 % en AE et d'un peu moins de 2,43 % en CP par rapport à la loi de finances initiale pour 2018**. En tenant compte des fonds de concours et attributions de produits (un peu plus de 2,95 millions d'euros), le PLF pour 2019 porte les AE à près de 759,21 millions d'euros et les CP à environ 683,52 millions d'euros.

Ce faisant, le PLF tend à accentuer le mouvement de renforcement ininterrompu des moyens que connaît la mission depuis 2015 et les porte une fois de plus à des niveaux inédits.

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

(en millions d'euros)

		LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	LFI 2017	LFI 2018	PLF 2019	▲ PLF 2019/LFI 2018
TOTAL	AE	656,22	697,82	642,15	659,24	675,27	680,02	756,25	+ 11,21 %
	CP	628,38	634,01	639,34	642,73	652,59	663,13	680,56	+ 2,43 %

Sources : rapports annuels de performances de 2014 à 2017 ; projet annuel de performances pour 2019.

Ce constat vaut également ce qui concerne les effectifs. Le projet soumis au Parlement comporte en effet **un nouveau relèvement du plafond d'emplois en 2019, en l'occurrence de 5 946 à 6 140 équivalents temps plein (ETPT)**. Comme pour l'exercice 2018, le programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives* bénéficie seul de cet abondement (194 ETPT).

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

(en équivalents temps plein travaillés)

		LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	LFI 2017	LFI 2018	PLF 2019	PLF 2018/ LFI 2013
Programme 165 Conseil d'État et autres juridictions administratives	Prévision	3 713	3 738	3 784	3 819	3 899	3 953	4 147	+ 194
	Exécution	3 652	3 714	3 708	3 743	3 813	ND		
Programme 126 Conseil économiques social et environnemental	Prévision	159	156	153	150	150	150	150	+ 0
	Exécution	136	141	138	143	143			
Programme 164 Cour des comptes Et autres juridictions financières	Prévision	1 840	1 840	1 840	1 840	1 840	1 840	1 840	+ 0
	Exécution	1 746	1 749	1 756	1 727	1 763	ND		
Programme 340 Haut Conseil des Finances publiques	Prévision		3	3	3	3	3	3	+ 0
	Exécution	2	2	2	2	2	ND		
TOTAL	Prévision	5 712	5 737	5 780	5 812	5 892	5 946	6 140	+ 194
	Exécution	5 536	5 606	5 604	5 615	5 721	ND	SO	SO

Sources : rapports annuels de performances de 2014 à 2017 ; projet annuel de performances pour 2019.

Néanmoins, **la nouvelle progression globale des crédits et des emplois ne saurait conduire à négliger la difficulté des arbitrages** auxquels se trouvent aujourd'hui confrontés – dans la mesure des contraintes qui leur sont propres – les responsables de chacun des programmes. Sans remettre en cause la pertinence des choix du PLF 2019, les besoins nouveaux qu'ils tendent à révéler invitent sans doute à reconsidérer les modalités d'exercice de leurs missions. Du point de vue du rapporteur spécial, **cette démarche implique tout autant de conforter les moyens budgétaires que d'évaluer les procédures et de tirer pleinement parti des gains d'efficacités rendus possibles par l'usage des nouvelles technologies et la dématérialisation.**

I. PROGRAMME 165 : DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES CONFRONTÉES AU RESSERREMENT DES CONTRAINTES MALGRÉ DES RESSOURCES INÉDITES

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.

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

(en millions d'euros)

Programme		LFI 2013 ⁽¹⁾ (exéc)	LFI 2014 (exéc)	LFI 2015 (exéc)	LFI 2016 (exéc)	LFI 2017 (exéc)	LFI 2018	PLF 2019	▲ PLF 2019/ LFI 2018
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)	412,02 (400,30)	420,56	483,64	+ 15 %
	CP	369,97 (363,81)	375,45 (369,77)	383,56 (372,87)	387,53 (377,63)	395,18 (388,05)	406,43	420,25	+ 3,40 %

Source : rapports annuels de performances pour 2014 à 2017 ; projet annuel de performances pour 2019.

Mais pour revêtir un caractère exceptionnel, la hausse des ressources du programme illustre également la permanence et l'acuité des deux principaux enjeux auxquels les juridictions administratives doivent répondre : d'une part, assurer le redressement de la CNDA ; d'autre part, maintenir la démarche de performance malgré la hausse de l'activité.

A. UN NOUVEL ENGAGEMENT EN FAVEUR DU REDRESSEMENT DE LA CNDA MOBILISANT L'ESSENTIEL DES MOYENS SUPPLÉMENTAIRES

La poursuite du plan de redressement de la CNDA constitue le premier axe de l'exercice 2019 pour le programme 165.

Ainsi que le relevait devant le rapporteur spécial le nouveau Vice-président du Conseil, M. Bruno Lasserre, il s'agit là d'une nouvelle manifestation de la solidarité existante entre les juridictions administratives à la Cour.

Elle se traduit par la priorité dont cette dernière bénéficie du point de vue de l'évolution des emplois et de la ventilation des crédits, avec **deux objectifs : en premier lieu, permettre à la CNDA de répondre aux exigences de la loi Asile**

(1) Y compris fonds de concours et attributions de produits.

immigration ⁽¹⁾ ; en deuxième lieu, poursuivre le mouvement de réduction des délais de jugement interrompu par le mouvement de grève des personnels et des avocats survenu au premier trimestre 2018. Ce faisant, le projet de loi de finances pour 2019 apparaît cohérent avec l'un des chantiers majeurs ouverts par les pouvoirs publics en 2017.

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

		LFI 2018	PLF 2019	PLF 2018/ LFI 2017
01- Fonction juridictionnelle : Conseil d'État	AE	27,90	28,60	+ 2,51 %
	CP	27,90	28,60	
02-Fonction juridictionnelle : Cours administratives d'appel	AE	51,60	55,13	+ 6,84 %
	CP	51,60	55,13	
03-Fonction juridictionnelle : Tribunaux administratifs	AE	162,22	164,33	+ 1,30 %
	CP	162,22	164,33	
04- Fonction consultative	AE	11,56	16,14	+ 39,59 %
	CP	11,56	16,14	
05- Fonction études, expertises et services rendus aux administrations de l'État et des collectivités	AE	16,66	8,25	- 50,45 %
	CP	16,66	8,25	
06- Soutien	AE	122,15	174,21	+ 42,62 %
	CP	108,03	110,82	+ 2,58 %
07- Cour nationale du Droit d'asile	AE	28,27	36,77	+ 30,04 %
	CP	28,27	36,77	
TOTAL	AE	420,37	419,37	+ 15 %
	CP	406,24	405,24	+ 3,40 %

Source : projet annuel de performances pour 2019.

1. Une cour bénéficiant très largement des nombreux emplois créés en 2019

Le montant des crédits demandés au titre des dépenses de personnel (titre II) atteint la somme d'environ 350,38 millions d'euros (en AE et CP). Par rapport aux inscriptions de la loi de finances initiale pour 2018, ce chiffre traduit une augmentation de 3,79 %, soit un rythme de progression deux fois plus élevé qu'entre les lois de finances initiales 2017 et 2018.

● En premier lieu – et de manière marginale –, **l'évolution des crédits de titre II demandés procède de l'application de trois mesures catégorielles :**

– d'une part, **le Protocole sur les « Parcours professionnels, les carrières et les rémunérations » (PPCR) ;**

– d'autre part, la mise en œuvre du Protocole d'accord du 12 mars 2018 : conclu au terme du mouvement social ayant affecté la CNDA, il comporte une revalorisation salariale des rapporteurs de la Cour, ainsi qu'une prime exceptionnelle de productivité au profit des agents.

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

• En second lieu et surtout, les crédits demandés en titre II visent à financer **un relèvement très substantiel du plafond d'emplois**. Le projet de loi de finances pour 2019 propose en effet de porter l'autorisation parlementaire de **3 950 à 4 147 équivalents temps plein (ETPT)**, en conséquence d'un schéma portant création de 132 emplois en 2019.

Sur ces effectifs nouveaux, 122 ETP devraient être affectés à la CNDA afin de renforcer rapidement sa capacité de jugement, notamment par la création de deux chambres de jugement supplémentaires. À cette fin, le programme 165 devrait poursuivre le recrutement des rapporteurs sur des contrats de deux ans. Sur les trois derniers exercices, la Cour aura bénéficié de 80 % des créations de postes.

D'après la maquette de performance, les responsables du programme assignent à la CNDA l'objectif de traiter les procédures ordinaires et les procédures accélérées dans des délais de respectivement cinq mois et cinq semaines à la fin de l'exercice 2019.

Cette prévision peut paraître ambitieuse au regard de la prévision actualisée des délais de jugement en 2018 (estimés à 8 mois en ce qui concerne les procédures ordinaires et à 20 mois pour ce qui est des procédures accélérées). Du point de vue du rapporteur spécial, il correspond toutefois à une nécessité et ne paraît pas hors de propos avec les résultats obtenus jusque-là. Il convient ainsi de rappeler qu'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). La contreperformance enregistrée s'agissant des procédures accélérée résultait d'une hausse des recours aussi forte qu'inopinée au regard des prévisions relatives aux demandes d'asiles (+ 34 %).

Dès lors que les données disponibles laissent augurer une atténuation du nombre des demandeurs d'asile et des recours portés devant la CNDA – même si cette prévision comporte une part d'aléas –, l'effort consenti par le programme 165 n'en paraît que plus remarquable par comparaison à l'ensemble des moyens alloués aux juridictions administratives sur l'ensemble de la période 2018-2022 ⁽¹⁾.

En effet, **la programmation prévoit en 2019 d'affecter 10 ETP aux tribunaux administratifs**, après le renforcement plus limité réalisé dans le cadre de la loi de finances pour 2018 (+ 3 ETP). On notera que comme en 2018, la programmation n'inclut pas de créations de poste en ce qui concerne les assistants de justice, au moins s'agissant du Conseil d'État.

Dans ce cadre, le projet annuel de performance table sur une progression des rémunérations d'activités de 3,39 % (contre une progression de 2,00 % en 2018).

(1) Cf. Rapport N° 273 annexe 10 - Rapport de M. Daniel Labaronne sur le projet de loi de finances pour 2018 (n°235), octobre 2017, p. 17.

2. Des dotations hors titre II sans inflexion remarquable en dehors des dépenses nouvelles consenties pour la CNDA

Le projet de loi de finances pour 2019 propose de fixer les crédits demandés au titre des **dépenses de fonctionnement (titre III) à près de 70,50 millions d’euros en AE et à un peu plus de 60,85 millions d’euros en CP.** Il porte le montant des crédits pour **dépenses d’investissement (titre V) de 8,76 millions d’euros à près de 62,56 millions d’euros en AE et de 8,029 millions à 8,81 millions d’euros en CP.**

Ce faisant, la programmation 2019 paraît répondre à deux objectifs : d’une part, satisfaire les besoins d’investissements récurrents des juridictions administratives et assurer le développement des capacités de la CNDA ; d’autre part, poursuivre l’objectif de maîtrise des dépenses de fonctionnement.

a. Des crédits d’investissements justifiés par des dépenses immobilières et informatiques récurrentes et le développement de la CNDA

Par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2018, les autorisations d’engagement sur le titre V bondissent de 613,80 % en AE. Les CP enregistrent une augmentation non moins substantielle de 9,75 %. Après la décélération des AE observée en 2018, ces chiffres témoignent en soi d’une **relance de l’investissement** et, en particulier, de l’investissement immobilier.

Il s’agit là **d’une conséquence immédiate du lancement de deux opérations : l’extension puis de relogement de la Cour national du Droit d’Asile sur le site de l’Arborial ; le relogement du tribunal administratif de Montreuil.** Sur les 62,56 millions d’euros en AE et 7,12 millions d’euros CP du budget prévisionnel d’investissement du programme, ce projet d’ensemble devrait recevoir la somme de 59,20 millions d’euros (en AE).

Parmi les opérations immobilières significatives en 2019, on citera également :

– l’opération de relogement du tribunal administratif de Marseille sur le site Mazeond (avec le paiement attendu de 8,75 millions d’euros) ;

– les travaux portant sur le tribunal administratif de Paris (avec un engagement prévu de 3 millions d’euros) ;

– la poursuite du schéma directeur immobilier du Palais Royal (1,5 million d’euros en AE et CP) ;

– la réalisation d’aménagements de mise en accessibilité, de mise aux normes techniques et des travaux relatifs à la sûreté des juridictions administratives.

Comme en 2018, les crédits demandés au titre des investissements informatiques ne connaissent pas de variation.

b. Un budget de fonctionnement maîtrisé mais tenu d'intégrer la hausse des frais de justice

Les crédits demandés sur le titre III accusent une baisse de 4,76 % en AE et sont revalorisés de 0,37 % en CP. En comparaison des évolutions constatées entre les deux dernières lois de finance initiales, la programmation pour 2019 repose donc sur une progression globale limitée des dépenses de fonctionnement. Elle s'inscrit dans la poursuite de la politique des responsables du programme tendant à une recherche systématique d'économies, notamment obtenues par la renégociation des baux, la professionnalisation de l'achat public et la dématérialisation des procédures.

Ce constat vaut tout particulièrement pour le fonctionnement courant, budget dont la plupart des postes demeurent identiques aux prévisions 2018, à l'instar de la formation, des frais de déplacement ou de l'action sociale. Enregistrent en revanche une croissance certaine les consommations énergétiques et les coûts d'occupation.

Plus significative apparaît en revanche la dynamique des frais de justice par rapport à 2018. Le projet annuel de performance anticipe en effet une augmentation de près de 25,61 % de ce poste de dépenses, estimé pour 2019 à 12,75 millions d'euros en AE et CP (contre 9,7 millions d'euros en LFI 2017). Cette progression s'expliquerait pour l'essentiel par la hausse prévisible du contentieux porté devant la CNDA, ainsi que par la nécessité de lui permettre de rendre ses jugements dans des délais plus restreints⁽¹⁾. De fait, la dotation prévue pour la Cour représente plus de la moitié des crédits programmés (6,92 millions d'euros, en hausse de 47,86 %). La dynamique des frais de justice résulterait également de l'augmentation de l'activité contentieuse des autres juridictions, ainsi que des coûts d'affranchissement et d'interprétariat.

L'ÉVOLUTION DE LA DOTATION DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES POUR FRAIS DE JUSTICE ENTRE 2010 ET 2019

(en millions d'euros)

	LFI 2010	LFI 2011	LFI 2012	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	LFI 2017	PLF 2018	PLF 2019
Dotation pour paiement de frais de justice	11	10	11	12,9	14,25	12,3	11,85	9,7	10,15	9,5
Évolution N/N-1 (en %)	0 %	-9%	10%	17,2%	10,5%	-13,6%	-3,6%	-18,1%	4,6%	7,9 %

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Ainsi que le décrit le tableau ci-après, la structure des frais de justice présente une assez grande stabilité. Les frais postaux y conservent une part prépondérante – quoiqu'en baisse –, devant les frais d'interprétariat. Dès lors, il ne paraît pas inconcevable d'envisager la réalisation d'économies nouvelles grâce au développement des téléprocédures.

(1) Délais fixés par la loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile

LA NATURE DES FRAIS DE JUSTICE EN 2017 ET 2018

(en euros)

Nature de la dépense	Montants	Montants 2018	Part des dépenses 2017 (%)	Part des dépenses 2018 (%)
Frais postaux	5 594 807	5 301 754	57 %	52 %
Frais de papier et autres frais	316 193	860 890	3 %	8 %
Frais de traduction	3 689 000	3 983 100	40 %	40 %
TOTAL	9 700 000	10 145 744	100 %	100 %

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

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

B. DES PERFORMANCES SUSCEPTIBLES DE MARQUER LE PAS MALGRÉ LA MODERNISATION DES CONDITIONS D'EXERCICE DES MISSIONS ?

Dans son analyse des crédits et emplois du projet de loi de finances initiale pour 2018, le rapporteur spécial s'était interrogé sur la capacité des juridictions administratives à remplir sur le long terme les objectifs exigeants qu'elles s'assignaient dans leur démarche de performance. Il percevait en effet dans la hausse continue de leur activité un facteur susceptible de compliquer leur fonctionnement et l'exercice de leurs missions juridictionnelles.

Dans une certaine mesure, la précarité des résultats obtenus par le programme 165 demeure dès lors que la croissance du volume des contentieux tend à réduire la portée des efforts de productivité maintenus par les juridictions administratives. Cela étant, les nouveaux outils développés avec un recours croissant aux nouvelles technologies, semblent en mesure de renforcer l'efficacité des modalités d'exercice de leur mission, sans que cette perspective conduise nécessairement à exclure une réévaluation ultérieure de leur ressource.

1. Une croissance des contentieux réduisant aujourd'hui la portée des efforts de productivité ?

Au cours de l'entretien consacré à l'examen du projet de loi de finances pour 2018, l'ancien Vice-président du Conseil d'État, M. Jean-Marc Sauvé, avait estimé devant le rapporteur spécial que l'exigence de productivité et l'investissement des personnels pouvaient trouver leurs limites.

Ce jugement paraît à bien des égards fondé au regard de deux constats : en premier lieu, le caractère relativement prudent de la maquette de performance fournie à l'appui du projet de loi de finances pour 2019 ; en second lieu, le maintien à un niveau élevé du nombre de litiges portés devant les juridictions

administratives malgré des aménagements procéduraux récents et la promotion de modes de règlements alternatifs.

a. Des objectifs de performance aujourd'hui stabilisés et répondant à un certain réalisme

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 2019 reflète, par les cibles retenues, la volonté des responsables du programme de confirmer les résultats obtenus par l'ensemble des juridictions administratives. Seule la Cour nationale du droit d'asile voit réévaluer les performances attendues** – exigence légitime au regard des moyens à nouveau dégagés dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019.

Il en va ainsi en matière de délai moyen de jugement des affaires. L'indicateur 1.1 affiche des durées inchangées par rapport à 2018 en ce qui concerne le Conseil d'État (9 mois) et les cours administratives d'appels (11 mois), avec des performances leur permettant d'atteindre ou d'approcher la cible fixée pour 2020. Les délais assignés tiennent compte de plusieurs considérations : en premier lieu, la part importante des pourvois en cassation dans l'ensemble des affaires enregistrées (65 %), ainsi que la complexité croissante de certaines d'entre elles ; en second lieu, la nécessité d'un délai normal d'instruction contradictoire des dossiers. En ce qui concerne les tribunaux administratifs, le projet annuel de performance anticipe un léger allongement des délais de jugement à raison de l'augmentation des saisines et d'une politique volontariste de traitement des dossiers anciens.

Le même constat de stabilité prévaut s'agissant de deux autres indicateurs mesurant la productivité des juridictions administratives : « le nombre d'affaires réglées par membre du Conseil d'État, par magistrat des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ou par rapporteur de la Cour nationale du Droit d'asile » ; le « nombre d'affaires réglées par agent du greffe ». Pour l'ensemble des juridictions, les valeurs retenues pour 2019 ne varient pas par rapport à la prévision actualisée 2018. Seule la CNDA devrait parvenir à renforcer sa performance, avec pour objectif de respecter la prévision initialement fixée pour l'exercice 2018.

En revanche, **on relèvera la relative contreperformance attendue du point de vue de l'évolution du stock d'affaires de plus de deux ans pour l'ensemble des juridictions administratives.** En comparaison des résultats obtenus en 2017, la part de ces dossiers devrait croître au Conseil d'État, dans les cours administratives d'appel et s'établir à un niveau légèrement supérieur (au

Conseil) ou égal (s’agissant des cours) à la prévision actualisée pour 2018. En revanche, la catégorie des tribunaux administratifs d’appel devrait enregistrer une amélioration, les responsables du programme ayant de surcroît demandé un effort aux juridictions dont le taux d’affaires de plus de deux ans excède les 10 %. Enfin, la maquette de performance vise la réduction par trois de la part de ces dossiers dans le stock de la CNDA (en le ramenant de 15 % à 5 %).

En soi, ces prévisions ne remettent pas fondamentalement en cause les acquis obtenus par les juridictions administratives dans la conduite de leur démarche de performance. Mais elles fournissent sans doute aussi un indice des limites qu’elles peuvent aujourd’hui éprouver dans le traitement de volumes important de litiges, alors que le droit se complexifie.

b. Des aménagements procéduraux et des modes de règlement des litiges atténuant peu la charge croissante du contentieux

D’après les données communiquées par le Conseil d’État, les juridictions administratives ont été saisies en 2017 de 238 390 affaires (dont 9 864 au Conseil d’État, 31 283 aux cours administratives d’appel et 197 243 pour les tribunaux administratifs). En comparaison de l’exercice 2016, les affaires enregistrées augmentent devant les tribunaux administratifs (+ 1,9 %) et le Conseil d’État (+ 2,5 %) ; elles connaissent une légère diminution devant les cours administratives d’appels (– 0,1%). Ainsi que le montre le tableau ci-après, si la progression apparaît quelque peu ralentie par rapport à certains pics constatés sur la période des cinq dernières années, **le volume global des contentieux à traiter par les juridictions administratives n’en atteint pas moins des niveaux inégalés.**

Depuis le début des années 2000, les juridictions administratives ont su développer leurs capacités de traitement d’un contentieux de masse⁽¹⁾. Toutefois, l’ensemble des éléments recueillis par le rapporteur spécial tend à montrer que cette démarche ne restera pas nécessairement opérante à moyen terme.

(1) Cf. Rapport N° 273 annexe 10 - Rapport de M. Daniel Labaronne sur le projet de loi de finances pour 2018 (n°235), octobre 2017, p. 24.

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

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

Source : d'après les chiffres des rapports publics du Conseil d'État 2015 à 2018.

Cette limite tient d'abord **au poids spécifique de certains contentieux qui affecte plus ou moins lourdement l'activité de chacune des juridictions** suivant leurs compétences. Ainsi que l'a montré le rapporteur spécial dans ses travaux consacrés au projet de loi de finances pour 2018 ⁽¹⁾, il s'agit des litiges ayant pour objet :

- le droit des étrangers, et suivant les départements, l'application des procédures de traitement des demandes d'asile dans le cadre du Règlement Dublin ;
- le droit social (législation sur le droit au logement et le revenu de solidarité active – RSA –) ;
- le droit de l'urbanisme.

(1) Cf. Rapport N° 273 annexe 10 - Rapport de M. Daniel Labaronne sur le projet de loi de finances pour 2018 (n°235), octobre 2017, pp. 26-27.

AFFAIRES ENREGISTRÉES
DANS LES PRINCIPAUX DOMAINES DE CONTENTIEUX EN 2017

Matière	Tribunaux administratifs	Cours administratives d'appel	Conseil d'État
Droit des étrangers	66 108 (33,5 %)	15 059 (48,1 %)	2 152 (21,8 %)
Droit fiscal	19 630 (9,9 %)	4 382 (14 %)	1 418 (14,4 %)
Droit de la fonction publique et des agents publics	20 147 (10,2 %)	3 051 (9,7 %)	1 084 (11 %)
Droit de l'urbanisme et de l'aménagement	11 766 (5,9 %)	1 932 (6,2 %)	684 (6,9 %)
Droit des personnes et libertés publiques	4 457 (2,2 %)	337 (1,1 %)	557 (5,6 %)
Aide sociale	13 041 (6,6 %)	152 (0,5 %)	485 (4,9 %)
Professions	1 223 (0,6 %)	165 (0,5 %)	386 (3,9 %)°
Droit du travail	5 643 (2,8 %)	840 (2,7 %)°	296 (3 %)
Police	10 953 (5,5 %)	376 (1,2 %)	413 (4,2 %)
Logement	14 106 (7,1 %)	109 (0,3 %)	273 (2,7 %)

Source : Conseil d'État, Rapport public 2018, Bilan d'activité statistique de la juridiction administrative.

Outre l'impact des règles de compétences et des décisions susceptibles de recours pour chacun de ces contentieux, **la capacité de jugement des juridictions administratives peut également être affectée par la complexité des procédures suivies et leur impact sur l'organisation du travail des juridictions**. Suivant les éléments recueillis auprès de la présidente du tribunal administratif d'Orléans, cette complexité peut résulter, par exemple dans le cadre des litiges relatifs au droit des étrangers, de la diversité des formations de jugement (juge unique, pour les procédures en six semaines, formation collégiale).

Dès lors, **le rapporteur spécial ne peut que réitérer sa recommandation quant à la nécessité d'un travail d'évaluation des procédures en ce qui concerne les contentieux susceptibles de peser sur un traitement équilibré de l'ensemble des litiges portés devant les juridictions administratives**.

Dans son esprit, **il importe également de poursuivre les efforts entrepris afin de développer les procédures de règlement alternatif des contentieux** instituées par la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle⁽¹⁾.

(1) Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle. Cf. également décret n° 2017-566 du 18 avril 2017 relatif à la médiation dans les litiges relevant de la compétence du juge administratif.

S'agissant en particulier de médiation administrative (à l'initiative des parties ou des magistrats), on peut se féliciter de l'engagement des juridictions administratives. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, **le développement de la médiation administrative s'appuie désormais sur un véritable dispositif**, opérationnel depuis mars 2018 et constitué :

– du Comité « Justice administrative et Médiation » : crée en octobre 2016 et placé auprès de la secrétaire générale du Conseil d'État, cette instance est chargée de promouvoir le règlement alternatif des litiges, en collaboration active avec les partenaires institutionnels extérieurs et parties prenantes de la médiation ;

– « des correspondants médiation » : désignés dans chaque juridiction, ils ont pour missions de relayer l'action du Comité sur le terrain, de développer les réseaux locaux de médiateurs et de promouvoir auprès des magistrats et des agents de greffe ce nouveau regard à porter sur le traitement des litiges

Les juridictions administratives ont conclu des protocoles avec les barreaux et les centres de médiation. Du reste, le Conseil d'État forme les magistrats à l'identification des affaires se prêtant au recours à cette procédure.

Toutefois, **la médiation administrative demeure un mode de règlement alternatif des litiges très marginal**. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, au plan statistique, les juridictions administratives ne recensent à ce jour que 77 médiations enregistrées à l'initiative des parties ⁽¹⁾ et 494 médiations ordonnées par les juges ⁽²⁾.

Le rapporteur spécial ne peut qu'encourager les juridictions administratives à poursuivre leurs efforts car si la médiation ne mettra sans doute pas un terme à la croissance des contentieux, elle pourrait 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.

2. Les nouvelles technologies, instruments de nouveaux gains d'efficacité pour les juridictions administratives

Depuis plusieurs années, les juridictions administratives ont fait le choix d'un investissement cohérent dans des outils informatiques et une dématérialisation des procédures, avec pour objectifs de rationaliser leur fonctionnement et de rendre plus efficace l'exercice de leurs missions juridictionnelles et consultatives.

Le développement de ces ressources repose aujourd'hui sur le pilotage assuré à l'échelon central par le Conseil d'État. L'infrastructure technique globale des systèmes d'information de la juridiction administrative s'appuie sur le Réseau

(1) Dont 34 achevées, avec un taux d'accord de 26,5 %.

(2) Dont 215 procédures conclues, avec un taux d'accord de 73 %.

Interministériel de l'État (RIE). Les cours administratives d'appel et chaque tribunal administratif disposent d'un réseau informatique local.

Les éléments recueillis par le rapporteur spécial tendent à confirmer l'efficacité globale des ressources informatiques dont dispose le programme 165. Certes, il paraît difficile de mesurer précisément la contribution exacte de ces outils au renforcement des capacités de jugement des juridictions administratives. Toutefois, ils participent à l'évidence à leur bon fonctionnement et occupent aujourd'hui une place décisive dans l'exercice des missions juridictionnelles.

Dans ces conditions, deux objectifs peuvent être assignés qui correspondent à la planification des crédits envisagés dans le cadre de la programmation 2019 : assurer la maintenance et l'évolution de l'équipement des juridictions ; favoriser la généralisation des téléprocédures en accompagnant le déploiement de Télérecours citoyen.

a. Assurer la maintenance et l'évolution de l'équipement des juridictions

Les éléments recueillis par le rapporteur spécial montrent en effet que les outils informatiques occupent aujourd'hui une place importante dans le fonctionnement des juridictions administratives.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, celles-ci disposent à ce jour de 4 779 postes, soit un taux d'équipement de 116 %. Dans les tribunaux et cours d'appel, les magistrats sont dotés d'un ordinateur portable et d'un double écran. À la Cour nationale du Droit d'asile, les rapporteurs travaillent sur un ordinateur fixe et également sur un double écran ; chaque salle d'audience est équipée de cinq ordinateurs portables à l'usage de la formation de jugement. Dans l'ensemble des juridictions, le développement du télétravail semble possible compte tenu du nombre de postes en service.

Le fonctionnement des juridictions et l'exercice de leurs missions font aussi appel à une palette relativement étoffée d'applications intervenant dans le pilotage de l'activité et le travail d'examen des litiges.

Le rapporteur tire de ses travaux le sentiment que les personnels des juridictions administratives se sont pleinement approprié ces outils. Certes, il semble que certains magistrats puissent encore exprimer des réticences à un travail intégral sur écran et expriment encore une prédilection pour le maniement de dossiers papier. Toutefois, c'est là affaire de tempéraments et les pratiques semblent appeler à évoluer, notamment avec le développement des outils.

Quoi qu'il en soit, ceux-ci contribuent manifestement à la rationalisation des tâches et peuvent soutenir les efforts de productivité. La CNDA en fournit l'exemple qui tend à améliorer sa capacité de traitement des recours par l'apport de deux ressources : une bibliothèque des paragraphes permettant d'aider à la rédaction des projets de décisions ; l'outil d'aide à l'enrôlement, qui permet de planifier le jugement des affaires en tenant compte de la disponibilité des avocats

et devrait à terme rendre possible à terme la prise en compte des pays (pour solliciter les interprètes).

Cela étant, certains signalements portés à la connaissance du rapporteur spécial donnent à penser que les matériels et les versions des logiciels employés peuvent présenter un certain vieillissement. Dès, sans vouloir généraliser ce constat, il importe d'assurer au programme 165 les moyens de la maintenance et du développement de ses infrastructures et applications informatiques. Cette exigence implique sans doute d'envisager, sur la base des résultats de la programmation 2019, une réévaluation des moyens alloués à ce poste de dépenses stratégiques pour les juridictions administratives.

PRINCIPALES APPLICATIONS DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

On citera notamment :

– Skipper : il s'agit de l'outil de gestion des dossiers du contentieux administratif utilisé par les agents de greffe des juridictions administratives ;

– le Poste du rapporteur : cette application regroupe un ensemble d'outils offrant une aide à la rédaction des projets de décision (accès à la base de données de jurisprudence Ariane, bibliothèque de paragraphes pour les contentieux répétitifs, modèles de jugement et valorisation automatique des variables à l'aide des données de gestion contenues dans la base Skipper) ;

– Infocentre : application permettant la production de tableaux de bord et de statistiques de l'activité contentieuse pour chacune des juridictions (Conseil d'État, cours administratives d'appel, tribunaux administratifs) et donc le suivi et la gestion des stocks d'affaires ; un infocentre national agrège les données statistiques des infocentres locaux afin d'établir le rapport public du Conseil d'État, ainsi que les états intermédiaires nécessaires au pilotage de la juridiction administrative.

– Ariane : cette application permet d'effectuer des recherches de jurisprudence dans différents fonds documentaires (décisions du Conseil d'État, analyses de jurisprudence, conclusions des commissaires du Gouvernement, décisions du Tribunal des Conflits, arrêts des cours administratives d'appels, etc.).

– Virtualia : il s'agit de l'application de gestion des ressources humaines pour les membres et les personnels du Conseil d'État et de la CNDA, ainsi que pour les magistrats des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs.

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

b. La généralisation des téléprocédures par le biais du déploiement de Télérecours

Le développement des téléprocédures constitue aujourd’hui une marque de fabrique du fonctionnement des juridictions administratives.

• Cette démarche repose en premier lieu sur l’usage de *Télérecours*. Cette application permet aux avocats, aux administrations, aux collectivités et aux établissements chargés d’une mission de service public de déposer leurs recours en ligne et d’échanger les mémoires par la voie électronique. Déployée à partir de 2013, cette application fonctionne aujourd’hui dans l’ensemble des juridictions administratives de métropole et d’outre-mer. Du fait d’un débit longtemps insuffisant, les tribunaux administratifs de Nouvelle-Calédonie et de Wallis-et-Futuna devaient être raccordés à l’application à compter de la mi-octobre 2018.

Le décret n° 2016-1481 du 2 novembre 2016 en a rendu l’usage obligatoire à compter du 1^{er} janvier 2017, en action et en défense sous peine d’irrecevabilité des requêtes ou de mise à l’écart des écritures, pour les avocats, les personnes publiques autres que les communes de moins de 3 500 habitants, les organismes privés chargés de la gestion permanente d’une mission de service public. D’après les réponses au questionnaire budgétaire, l’entrée en vigueur de cette règle a été assortie de mesures de facilitation dans les affaires où toutes les parties n’étaient pas éligibles à *Télérecours*. Dans l’attente de l’ouverture d’une application informatique dédiée accessible aux particuliers et organismes privés non représentés, la communication des mémoires et pièces par voie électronique vers ces parties est autorisée, sous réserve d’obtention de leur accord, sur une plate-forme d’échange sécurisée du Conseil d’État, par la mise à disposition des documents pour une durée limitée en vue de son téléchargement par la partie.

En outre, le décret n° 2018-441 du 4 juin 2018 étend l’obligation pour les avocats d’utiliser *Télérecours* à la contestation des décisions des bureaux d’aide juridictionnelle devant les juridictions administratives.

D’après les éléments recueillis par le rapporteur spécial sur le terrain, l’outil donne *a priori* satisfaction et facilite le fonctionnement des juridictions administratives. Il a mis un terme aux échanges papier avec les avocats, rend plus aisé les échanges de documents (à l’exclusion peut-être de fichiers volumineux) et limite en partie la charge de travail des greffiers.

Une refonte de l’application *Télérecours* est prévue pour la fin 2019 afin de la rendre plus fonctionnelle pour les utilisateurs externes et internes. Elle devrait permettre le raccordement de la CNDA qui, en l’état, s’appuie sur l’application *CNDém@at*⁽¹⁾. Dans cette attente, une solution temporaire va être

(1) Il s’agit d’une plateforme internet sécurisée de communication entre la juridiction et les avocats intervenant auprès d’elle qui permet, notamment, permet la communication des décisions de la CNDA, ainsi que les décisions de désignation au titre de l’aide juridictionnelle.

mise en place pour permettre les échanges entre la CNDA et les avocats sur une plateforme dématérialisée.

● En second lieu, **le développement des téléprocédures devrait franchir un nouveau cap avec la mise en service de *Télérecours citoyen***. Cette application s'adresse aux particuliers et aux personnes morales de droit privé non chargées d'une mission permanente de service public, qui ne sont pas représentés par un avocat. Elle doit leur permettre de déposer leurs recours devant les juridictions administratives, de recevoir communication des mémoires des parties adverses et des courriers de la juridiction, d'accéder à leur dossier et de suivre l'état de son avancement. Ces justiciables pourront toujours, s'ils le souhaitent, déposer leur recours en venant à l'accueil de la juridiction ou par voie postale. Cependant, seule cette application est accessible en permanence ; elle garantit la sécurité et la rapidité des échanges avec la juridiction. Les modalités d'utilisation de *Télérecours* citoyens ont été précisées dans le décret n° 2018-251 du 6 avril 2018.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, l'application a été déployée le 7 mai 2017 dans trois juridictions pilotes : les tribunaux administratifs de Cergy-Pontoise et de Melun et la section du contentieux du Conseil d'État. Le 6 septembre 2018, l'application comptait déjà 870 inscrits et a servi au dépôt de 272 requêtes.

Elle devrait être étendue aux cours administratives d'appel et aux autres tribunaux administratifs à la fin du mois de novembre 2018. Le 6 septembre 2018, l'application comptait déjà 870 inscrits et a servi au dépôt de 272 requêtes. Les premiers résultats de l'expérimentation tendent à montrer le caractère très intuitif de la procédure de dépôt du recours (avec des exigences de formes assez réduites).

Sans envisager de rendre obligatoire son usage, le rapporteur spécial ne peut qu'encourager les juridictions administratives à prendre toutes les mesures nécessaires à sa mise en service et à en assurer la publicité auprès des justiciables.

II. PROGRAMME 126 CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL : UN EXERCICE DE TRANSITION ?

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

En conclusion de ses travaux sur le projet de loi de finances pour 2018, le rapporteur spécial avait noté la persistance des interrogations portant sur la raison d'être du Conseil, ainsi que sur les conditions de l'exercice de ses missions. Au-delà des ambitions affirmées par l'actuelle mandature, ces interrogations trouvent aujourd'hui une réponse claire dans le projet de loi de révision constitutionnelle dont l'Assemblée nationale a engagé l'examen en juillet 2018 ⁽²⁾ : la vocation du CESE est d'être la « *Chambre de la société civile* ».

Du point de vue du rapporteur spécial, **les orientations du texte constitutionnel paraissent de nature à redéfinir sensiblement la place qu'occupe aujourd'hui le Conseil au sein des institutions**, notamment en ce qui concerne la « fabrique de la loi ». Il importe dès lors de lui donner les moyens d'assumer de nouvelles responsabilités et les exigences qu'elles comportent.

À cette aune, le projet de loi de finances pour 2019 pourrait décevoir certaines attentes dans la mesure où il ne comporte pas de progression significative de la dotation allouée au CESE. Du point de vue du rapport spécial, il offre en réalité **une programmation pertinente en ce qu'il assure le Conseil d'un socle utile pour mener à bien les projets déjà engagés à la veille des profondes transformations auxquelles le destine la révision constitutionnelle**.

A. DES RESSOURCES MAINTENUES DANS UN CADRE BUDGÉTAIRE RÉNOVÉ

De fait, par la programmation des crédits et des emplois, le projet de loi de finances pour 2019 s'inscrit pour l'essentiel dans la continuité des deux derniers exercices. Pour autant, on ne saurait minorer l'importance que représente pour le CESE une dotation conservée à son plus haut niveau, ainsi que l'achèvement d'un cadre budgétaire susceptible de donner toute leur portée aux efforts de rationalisation accomplis.

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

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

1. Des crédits et emplois pérennisés à leur plus haut niveau

En tenant compte des fonds de concours (soit 2 millions d’euros, chiffre quasi identique à l’exercice 2018), les autorisations d’engagement (AE) et les crédits de paiement (CP) à la disposition du CESE en 2019 s’établissent à près de 42,23 millions d’euros (contre près de 42,15 millions d’euros inscrits en loi de finances initiale pour 2018). Ces montants traduisent une quasi-stagnation par rapport au budget précédent.

Toutefois, ainsi que le montre le tableau ci-après, le projet de loi de finances porte les crédits accordés au Conseil à leur plus niveau depuis 2014. Ainsi, il l’assure de ressources comparables à celles en 2018, tant sur le plan du financement que de celui des personnels.

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

(en millions d’euros)

Programme		LFI 2013 ⁽¹⁾ (exéc)	LFI 2014 (exéc)	LFI 2015 (exéc)	LFI 2016 (exéc)	LFI 2017 (exéc)	LFI 2018	PLF 2019	▲ PLF 2019/ LFI 2018
Programme 126 Conseil économique, social et environnemental	AE	38,71	44,35	39,99	41,04	41,91	42,15	42,23	+ 0,19 %
	CP	38,71	40,20	40,00	39,79	41,26	42,15	42,23	+ 0,19 %

Source : rapports annuels de performances pour 2014 à 2017 ; projet annuel de performances pour 2019.

a. Un financement étayé par une dotation budgétaire très légèrement revalorisée et des recettes propres a priori solides

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

Par rapport à l’exercice 2018, l’équilibre du financement des dépenses du Conseil apparaît largement inchangé : il s’appuie essentiellement sur les crédits procurés par l’État ainsi que sur l’amélioration – durable ? – des prévisions de recettes tirées des actions de mécénat.

i. Des crédits budgétaires ajustés à l’évolution des dépenses de personnel

Hors fonds de concours et attributions de produit, le montant des crédits budgétaires demandés dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019 s’élève à un peu plus de 40,23 millions d’euros en autorisation d’engagement (AE) et en crédits de paiement (CP).

(1) Y compris fonds de concours et attributions de produit.

- Cette augmentation de 0,46 % résulte exclusivement de « l'actualisation » des crédits de titre II. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, il s'agit de **tenir compte de l'évolution du glissement vieillesse technicité (GVT), ainsi que de l'impact sur la masse salariale de l'application du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (dit « PPCR »).**

Comme en 2018, le projet de loi de finances pour 2019 enregistre une nouvelle décélération de la croissance des dépenses de personnel. **Le montant des crédits demandés en titre II progresse ainsi de 0,53 % (à 34,93 millions d'euros en AE et CP)**, après une hausse de 2,1 % prévue dans la loi de finances initiale pour 2018. Outre la stabilité des effectifs, cette quasi-stagnation de la dépense prévisionnelle reflète deux évolutions, dans le contexte de la mise en œuvre du Protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (dit PPCR) : une croissance contenue des rémunérations d'activités (+ 0,89 %) ; une baisse des cotisations et contributions sociales (- 1,16 %).

Fixé à 12,1 millions d'euros, le montant des crédits demandés pour le règlement des indemnités des membres du CESE et des personnalités associées diminue légèrement par rapport aux montants inscrits en 2017 et 2018 (12,2 millions d'euros).

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

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, l'exercice 2019 devrait se solder par une nouvelle réduction du déficit de la Caisse : le solde passerait ainsi de - 0,396 à - 0,214 million d'euros, à raison de la baisse du nombre des bénéficiaires et d'une diminution du montant moyen des pensions servies. Cette prévision tend à conforter la perspective d'un retour à l'équilibre envisagé pour 2022 et d'une reconstitution du fonds de réserve à hauteur du montant annuel des pensions versées à compter de 2030. Ainsi que l'ont souligné les représentants du Conseil devant le rapporteur spécial, il conviendra toutefois de tirer toutes les conséquences de l'impact de la révision constitutionnelle et, notamment, des choix opérés en ce qui concerne les effectifs de la future Chambre de la société civile.

- Après le « resoclage » opéré en 2018, **les crédits demandés au titre des dépenses de fonctionnement (titre III) ne connaissent aucun changement**, tant du point de vue de leur montant global (5,3 millions d'euros) que de sa ventilation entre actions. Ce constat prend un relief tout particulier s'agissant de l'action 03 *Communication et international* puisque la stagnation des crédits

demandés fait suite à la hausse de 53,7 % de ses autorisations d'engagement décidée entre 2017 et 2018, mesure destinée à mieux faire connaître le Conseil du grand public et de valoriser ses travaux.

Comme en 2018, **la programmation des dépenses de fonctionnement apparaît gagée sur la poursuite de l'optimisation de certaines dépenses. Cette politique se donne pour objectif de réaliser des économies en mutualisant les achats dans le cadre de marchés conclus en collaboration avec les services du Premier ministre et l'Union des groupements d'achats publics (UGAP).** C'est d'ailleurs dans cette optique que, d'après les réponses au questionnaire budgétaire, la CESE a lancé en 2018 et 2019, trois marchés ayant pour objet :

– le choix d'un nouveau prestataire « restauration » (en rejoignant le marché mutualisé des services du Premier ministre pour les prestations événementielles) ;

– la désignation d'un nouveau régisseur pour l'organisation des manifestations du Conseil ;

– le renouvellement de son parc automobile (avec une économie attendue de 15 % sur ce poste de dépenses).

ii. Des produits du mécénat et de valorisation durablement élevés ?

Le projet de loi de finances pour 2019 table en l'occurrence **sur des recettes propres d'un montant de deux millions d'euros**. Par rapport aux inscriptions du projet de loi de finances pour 2018, ce chiffre traduit certes un recul de 4,76 %.

Toutefois, **l'estimation comporte une part de prudence** car elle anticipe, d'après les réponses au questionnaire budgétaire, l'impact des travaux d'accessibilité devant être réalisés en 2019 à l'entrée de la « rotonde » du CESE. Du reste, le montant des encaissements réalisés au 31 août 2018 donne à penser que comme en 2017, le produit des actions de mécénat et liés à la valorisation excédera sensiblement les prévisions de la loi de finances initiale (avec des recettes attendues de 2,5 millions d'euros).

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

À cet égard, on ne peut que se féliciter de deux mesures prises par le Conseil et qui paraissent de nature à renforcer le produit des recettes tirées de l'accueil d'événements à son siège en suscitant l'intérêt de partenaires financiers : d'une part, le principe réitéré de la refacturation aux clients des coûts du régisseur ; d'autre part, la « digitalisation » du Palais d'Iéna, action destinée à offrir au public un accès simplifié et de nouveaux services (comme la création d'une maquette numérique du Palais afin de faciliter la navigation ou une signalétique renforcée par la mise en place de téléviseurs).

Le développement des recettes tirées de l'organisation de manifestations et du mécénat revêt une importance d'autant plus cruciale qu'en application du principe convenu en 2018 entre le CESE et la direction générale du Budget, le CESE doit assurer sur ses seules ressources propres le financement des travaux de rénovation et de mise en accessibilité de son siège⁽¹⁾. Ainsi, d'après les réponses au questionnaire budgétaire, **le produit attendu en 2019 devrait être affecté aux investissements immobiliers et informatiques (à hauteur de 1,1 million d'euros), ainsi qu'à la couverture de dépenses de fonctionnement (pour un montant de 0,9 million d'euros).**

Dès lors, le rapporteur spécial ne peut que réitérer sa recommandation quant à la **nécessité d'une trajectoire cohérente des crédits budgétaires au regard du produit potentiel des actions de valorisation et de mécénat**⁽²⁾, ceux-ci constituant une ressource plus incertaine et déjà relativement insuffisante afin de répondre aux besoins de la politique immobilière du Conseil.

b. Un plafond d'emplois reconduit

Le projet de loi de finances pour 2019 propose de renouveler l'autorisation donnée au CESE (depuis 2016) de disposer d'un effectif maximal représentant **150 équivalents temps plein travaillés (ETPT).**

Cette mesure apparaît assez raisonnable dès lors que depuis le rebasage des crédits réalisés en 2017, **le CESE progresse de manière très satisfaisante dans la consommation de son plafond d'emploi sans le saturer complètement.** Ainsi, d'après les réponses au questionnaire budgétaire, les postes effectivement pourvus devaient représenter à la fin de l'exercice 2018 environ 147,24 ETPT (contre 143,24 ETPT réalisés en 2017). Cet effectif représente un taux de consommation de 98,16 % des emplois alloués. L'écart par rapport au plafond correspond aux passages à temps partiel et à des vacances de postes frictionnelles à l'occasion des recrutements. Ce faisant, le projet de loi de finances s'inscrit parfaitement dans le cadre du triennal 2018-2020.

(1) En contrepartie, le CESE et la Direction générale du Budget étaient convenus que le financement des dépenses de fonctionnement repose sur les crédits budgétaires. Les recettes propres du CESE ne devaient également participer à l'équilibre financier de la Caisse de retraite.

(2) 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.

La programmation pour 2019 se caractérise également par **la stabilité de la structure des effectifs résultant du repyramidage conduit par le CESE depuis les deux derniers exercices**. Cette politique consiste à accroître le nombre des agents relevant des catégories A+ et A, ainsi qu'à favoriser l'accès à la catégorie B des agents de catégorie C (par l'organisation d'un examen professionnel comme par le recours à une liste d'aptitude). En cela, la gestion des ressources humaines poursuit l'adaptation du profil de ses personnels aux priorités de la mandature.

2. Une réforme du régime administratif et financier presque achevée

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

En conclusion de ses travaux sur le projet de loi de finances pour 2018, le rapporteur spécial avait naturellement salué l'aboutissement de la refonte engagée en 2015. Il estime en effet que, dans une certaine mesure, le nouveau cadre participe d'une certaine normalisation au plan comptable de nature à garantir un usage plus efficace des moyens accordés au Conseil. Il avait toutefois relevé que l'efficacité des obligations nouvelles ainsi consacrées supposait la formalisation de procédures dans son fonctionnement quotidien.

Cette exigence paraît aujourd'hui en voie d'être satisfaite mais implique encore que soit tranchée la question des modalités de certification des comptes.

a. Des avancées substantielles dans la mise en place d'un contrôle interne et d'un contrôle de gestion

S'agissant du contrôle interne ⁽³⁾, les réponses au questionnaire budgétaire tendent à montrer que le CESE peut aujourd'hui s'appuyer sur un dispositif relativement étoffé. Celui-ci repose sur :

– une cellule « analyse interne » formée à la fin de l'année 2017 par le recrutement d'un directeur administratif et financier, ainsi que par l'affectation (par redéploiement) d'un poste de catégorie B ;

– un réseau d'une quinzaine de référents analyse interne parmi les agents travaillant dans toutes les directions du Conseil ;

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

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

(3) Le contrôle interne porte sur l'évaluation des risques comptables.

– un comité des risques, institué en 2018⁽¹⁾ et auquel devraient être présentés, d’ici à la fin de l’exercice, les premiers travaux relatifs sur les procédures validés par le comité de pilotage.

D’après les éléments communiqués au rapporteur spécial, l’ensemble des procédures devaient avoir fait l’objet d’un recensement, puis être formalisés et intégrés dans un plan d’action.

En ce qui concerne le contrôle de gestion⁽²⁾, une réflexion aurait été engagée en vue de sa mise en place dans un contexte marqué par la perspective de profondes réformes des missions du Conseil. Il demeure évidemment suspendu à l’adoption de la révision constitutionnelle.

b. Une certification des comptes dont les modalités restent à définir

En conclusion de ses travaux sur le projet de loi de finances pour 2018, **le rapporteur spécial avait estimé concevable que le CESE s’en remette à la Cour des comptes afin de satisfaire à l’obligation de certification de ses comptes à compter de 2019⁽³⁾.**

De son point de vue, cette procédure comportait plusieurs avantages : d’une part, la préservation de l’autonomie comptable du Conseil garantie par la propre indépendance de la plus haute des juridictions financières ; d’autre part, l’expertise nécessaire à l’identification des risques comptables.

Il ressort des derniers échanges avec la Cour des comptes et le CESE **qu’au-delà de la relative modestie des crédits en cause, la solution ainsi envisagée comporterait un risque : celui d’un contentieux fondé sur le droit européen et la jurisprudence du Conseil d’État, au motif que la certification des comptes du Conseil relèverait du champ concurrentiel.** De fait, l’article 12 du décret n° 2017-934 du 10 mai 2017 pose le principe de la certification mais n’en attribue pas la compétence à la Cour des comptes. En l’absence de disposition légale, le Conseil pourrait recourir aux services d’un commissaire aux comptes.

Cela étant, ce type de prestation comporte un coût et suppose sans doute – si elle relève du champ concurrentiel – l’application des procédures du code des marchés publics. Ces préalables ne soulignent que mieux la nécessité pour les pouvoirs publics de trancher rapidement la question des modalités de certification des comptes du CESE afin que cette obligation du nouveau régime administratif et financier s’applique sans délais – et sans coûts – excessifs.

(1) *Siègent dans cette nouvelle instance : le Président du CESE ; le Directeur des services administratifs et financiers des services du Premier ministre ; un expert de l’Institut français de l’Audit et des contrôles internes.*

(2) *Le contrôle de gestion vise à assurer une affectation optimale des moyens mis à disposition et à veiller au respect des objectifs poursuivis par l’autorité de gestion.*

(3) *En application du décret n° 2017-934 du 10 mai 2017 La certification porterait sur l’ensemble des comptes du CESE.*

B. UNE PROGRAMMATION INVITANT LE CESE À VALORISER SES ACQUIS DANS L'ATTENTE DE LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE

S'il peut être tenu pour un budget de continuité, le projet de loi de finances pour 2019 n'en manifeste pas moins la volonté de voir le CESE confirmer les premiers résultats obtenus dans le cadre de la mise en œuvre du programme de la mandature 2015-2020.

Il en va ainsi de la maquette de performance qui, fournie à l'appui de la programmation 2019, mesure à partir de cinq indicateurs la manière dont l'institution s'acquitte de deux objectifs assignés au responsable du programme : « *Associer les principales organisations de la société civile à l'élaboration de la politique économique, sociale et environnementale de la Nation* » (objectif n° 1) ; « *assurer le bon fonctionnement de l'institution* » (objectif n° 2).

Par rapport à l'exercice 2018, le projet de loi de finances envisage une amélioration ou une consolidation des performances obtenues sur des aspects essentiels de l'activité du Conseil tels que : la production intellectuelle, avec un nombre d'avis et d'études et communications supérieur à l'exercice 2016 ; les activités partenariales, dont le renforcement apparaît perceptible dans le nombre de colloques et d'événements institutionnels organisés par le CESE ou en partenariat ; la publicité accordée à ses travaux et la connaissance de l'institution, que l'on peut mesurer au nombre de visiteurs, avec la prévision d'une hausse assez sensible par rapport à 2017 et 2018.

La transformation du Conseil en « Chambre de la société civile » se présente comme un chantier dont il apparaît difficile à ce stade de mesurer toutes les implications. C'est la raison pour laquelle, du point de vue du rapporteur spécial, il importe que le projet de loi de finances pour 2019 concilie deux exigences : donner au CESE des moyens en rapport avec les projets et actions engagées ; d'autre part, permettre d'évaluer les ressources minimales nécessaires à l'exercice des missions que pourrait lui confier le pouvoir constituant.

1. Un cadre compatible avec l'approfondissement des orientations stratégiques de la mandature en cours

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 comportent au moins deux grands axes : permettre au CESE de recueillir la parole citoyenne ; mieux valoriser ses travaux et, ainsi, notamment dans le cadre de la fabrique de la loi.

Le projet de loi de finances pour 2019 ne paraît pas devoir contrarier leur mise en œuvre dès lors que les démarches et outils sur lesquelles elles reposent ont déjà été développés et semblent – dans une certaine limite – s'accommoder de moyens constants. Mais il va de soi qu'un usage plus systématique pourrait, à

l'avenir, rendre concevable une réévaluation des moyens alloués au Conseil pour leur donner toute leur portée.

a. Un recueil de la « parole citoyenne » reposant sur des dispositifs aujourd'hui éprouvés

D'une part, le recueil de la « parole citoyenne » s'appuie sur le travail de veille réalisé depuis mai 2017 par le Conseil et qui vise 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, les équipes du CESE consultent un corpus de sites de pétitions en ligne (*Change, MesOpinions, We Sign it, Avaaz, etc.*).

À ce jour, le travail de veille a abouti à trois saisines d'initiative ⁽¹⁾ qui ont conduit à la mise en place d'un « protocole » comportant : la réception des porteurs de pétitions dans le cadre de la première audition organisée par la commission du Conseil en charge de l'examen de la saisine ; leur information régulière sur le traitement de la saisine ; l'invitation à assister à la séance plénière ; une information ultérieure sur les suites données à l'avis rendu par le CESE.

D'autre part, le CESE exploite désormais les informations recueillies par les biais des plateformes participatives dans le cadre des travaux préparatoires à l'élaboration des avis.

Ainsi, dans le cadre de la première consultation lancée en janvier 2018 sur « *participez.lecese.fr* » ⁽²⁾, cette démarche a consisté à : publier une synthèse restituant la diversité des opinions ; adresser une réponse aux 60 contributions les plus soutenues (formulées par les rapporteurs de l'avis) ; organiser des ateliers-relais tout au long de la consultation ; enfin, donner à trois contributeurs de la consultation la possibilité d'exposer leur proposition dans l'hémicycle du CESE, à l'occasion de l'assemblée plénière consacrée à l'examen de l'avis. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, au terme de ce processus, 9 des 29 préconisations qu'il contient proviennent directement de la consultation citoyenne.

b. Des travaux à valoriser dans le cadre du développement des partenariats et la mise en service d'un référentiel des préconisations

En 2017 et 2018, le Conseil s'est donné les moyens d'une politique de communication active, par le biais d'un renforcement du budget consacré aux relations avec la presse et du recours à un prestataire extérieur. Il a également

(1) Ces saisines portaient sur « *Les déserts médicaux* », « *La fin de vie* » (pétition adressée au CESE), et « *Vieillir dans la dignité* ».

(2) La consultation portait sur « *l'orientation des jeunes* ». D'après les réponses au questionnaire budgétaire, elle a suscité 1 500 contributions et recueilli 6 720 votes.

entendu s'affirmer en développant de nouveaux outils de communication que constituent la revue trimestrielle et le blog intitulés « *l'œil du CESE* »⁽¹⁾.

Alors que le projet de loi de finances pour 2019 propose un budget à moyens quasi constants, deux instruments de valorisation des travaux du CESE semblent pouvoir être privilégiés.

Le premier consiste en la **poursuite de la politique de partenariats noués avec d'autres institutions contribuant à l'expertise publique**. D'après les réponses aux questionnaires budgétaires, cette politique engagée en 2016 semble pouvoir connaître de nouveaux développements avec le Défenseur des droits et la Cour des comptes.

**Les travaux réalisés en partenariat
avec le Défenseur des droits et la Cour des comptes**

– Dans le cadre du partenariat avec le Défenseur des droits, le Conseil a rendu deux avis : « *Repérer, prévenir et lutter contre les discriminations syndicales* » (juillet 2017) et, d'autre part, « *Les conséquences des séparations parentales sur les enfants* » (octobre 2017).

En 2018, le Défenseur des droits a été entendu dans le cadre des travaux préparatoires sur : l'avis « *Les parcours et politiques d'accueil des demandeurs et demandeuses d'asile dans l'Union européenne* » (mai 2018) ; l'étude « *L'accès aux services publics dans les outre-mer* » (juin 2018). Ses équipes ont également été sollicitées dans le cadre de la préparation de l'avis consacré à « *L'emploi des seniors* » (avril 2018). Le rapporteur du CESE travaillant sur l'avis « *Prévenir les ruptures dans les parcours en protection de l'enfance* » devrait être prochainement auditionné.

– Officialisé par le Premier ministre en mars 2017, le partenariat noué avec la Cour des comptes a nourri à ce jour l'élaboration de deux avis : « *Quelle politique des pôles de compétitivité ?* » (octobre 2017) et « *L'emploi des seniors* » (avril 2018). Un troisième avis, portant sur « *Les addictions au tabac et à l'alcool* » devrait être présenté à l'Assemblée plénière du CESE en janvier 2019.

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Le second vecteur réside dans la pleine exploitation d'un référentiel de suivi des préconisations dont le CESE prévoit la mise en service au dernier trimestre 2018.

Lancé en octobre 2017 dans le cadre du schéma directeur 2017-2020, ce projet vise à doter le Conseil d'un outil répondant à deux besoins : d'une part, permettre le recensement et l'accès des préconisations émises depuis le début de la mandature 2010-2015 ; d'autre part, organiser une « *veille intelligente et automatisée* » des suites données aux préconisations en identifiant des corrélations dans des documents émanant d'une cinquantaine de sources d'information (législatives, parlementaires, gouvernementales et médiatiques françaises et,

(1) Cf. Rapport N° 273 annexe 10 - Rapport de M. Daniel Labaronne sur le projet de loi de finances pour 2018 (n°235), octobre 2017, p. 40.

éventuellement européennes). Le référentiel devrait ainsi permettre à la direction de projet chargée depuis 2016 du suivi des avis d'étoffer les moyens dont elle dispose pour l'accomplissement de deux de ses missions : d'une part, mieux mesurer leur impact des avis et recommandations du CESE ; d'autre part, structurer la « doctrine » du Conseil à propos de chacun des sujets essentiels sur lesquels il a été conduit à se prononcer.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, la réalisation du projet coûterait 0,995 million d'euros (pour un budget initialement affecté de 1,2 million d'euros). 0,98 million d'euros ont déjà été engagés.

2. Un socle pour la création d'une « chambre de la société civile » dont les besoins restent à définir

Dans la droite ligne du discours prononcé par le Président de la République devant le Congrès, le 3 juillet 2017, l'article 14 du projet de loi de révision constitutionnelle relatif au CESE comporte deux orientations essentielles.

La première consiste à réduire le nombre des membres du Conseil d'un tiers⁽¹⁾ et à réviser les conditions de leur représentativité. La seconde tend à renforcer son poids dans le fonctionnement des institutions en proposant de lui confier trois prérogatives :

– d'une part, éclairer le Gouvernement et le Parlement, après avoir organisé la consultation du public, sur les enjeux économiques, sociaux et environnementaux et sur les conséquences à long terme des décisions prises par les pouvoirs publics ;

– d'autre part, recueillir et examiner les pétitions citoyennes, celles-ci pouvant être transmises sous format numérique et étant communiquées aux assemblées parlementaires, suivant les modalités fixées par une loi organique ;

– enfin, être systématiquement saisi des projets de loi ayant un objet économique, social ou environnemental, l'avis du CESE devant être rendu avant celui du Conseil d'État et, le cas échéant, avant délibération en conseil des ministres.

Il convient également de rappeler la perspective ouverte par le Président de la République d'imposer le CESE comme la « *grande instance consultative de l'État* » et le « *carrefour des consultations publiques* ». Même si elle ne figure pas dans le texte présenté à l'Assemblée nationale, cette mesure ajoute encore au renforcement des missions confiées. Certes, on ne saurait préjuger à ce stade des compétences que le pouvoir constituant pourrait choisir de conférer à la future Chambre de la Société civile. Toutefois, leur probable étendue commande sans doute d'identifier, dans la perspective de l'entrée en vigueur du projet de révision, les enjeux budgétaires qu'elle comporte de sorte d'en tirer raisonnablement les conséquences pratiques dans le prochain projet de loi de finances initiale.

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

a. Les moyens d'une plus étroite association à la fabrique de la loi

La volonté du Conseil de prendre une plus grande part au débat public et à mieux assurer la cohérence de ses travaux avec ceux du Gouvernement et des assemblées parlementaires se traduit de sa part, depuis le début de la présente mandature, par deux initiatives.

La première est la tenue de la Conférence annuelle du CESE, manifestation destinée notamment à permettre l'examen de la mise en œuvre des orientations de la mandature et la réalisation du programme de travail qui en découle. Organisée les 26 et 27 juin 2018, la seconde édition a eu lieu en présence de la garde des Sceaux, Nicole Belloubet, et a été consacrée aux thèmes de la réforme et de la participation citoyenne.

La seconde initiative tient à **un plus grand recours à la procédure des résolutions**. Cette procédure habilite le CESE « *de sa propre initiative, [à] appeler l'attention du Gouvernement et du Parlement sur réformes qui lui paraissent nécessaires* »⁽¹⁾. Le Conseil en a fait usage à deux reprises en 2017⁽²⁾ et, à nouveau, au premier semestre 2018⁽³⁾.

L'extension du champ de la saisine et la consultation avant l'examen d'un texte par le Conseil d'État, ainsi que la substitution aux organismes consultatifs implique nécessairement, pour la future Chambre de la société civile, la capacité de se prononcer dans des délais resserrés. Au-delà des questions procédurales et l'organisation du travail en son sein, **cette extension de compétence met en jeu** :

– **la capacité d'expertise fondée sur les personnels de l'actuel Conseil**, lequel dispose actuellement 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 ;

– **la possibilité de recourir à des prestataires extérieurs aussi fréquemment que nécessaire**, ce qui pourrait peser sur la gestion de la dotation budgétaire ;

– **la disponibilité des personnels pour permettre à la future Chambre de la société civile d'intervenir en temps utile** dans la fabrique de la loi.

(1) En application du 1^{er} alinéa de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social.

(2) Avec deux thèmes : « Poursuivre résolument la lutte contre la grande pauvreté » (février 2017) ; « Résolution sur le Livre blanc sur l'avenir de l'Europe présenté par la Commission européenne » (juin 2017).

(3) Cf. « Contribution au Tour de France de l'égalité » (janvier 2018) et « Contribution aux Assises de l'Outre-mer » (mars 2018).

b. L'organisation de la saisine par voie de pétitions dématérialisée et le recueil de la « parole citoyenne »

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⁽¹⁾, 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.

Dans son exposé des motifs, le projet de loi de révision constitutionnelle prévoit que les pétitions adressées à la Chambre de la société civile « qui pourront prendre une forme numérique seront analysées et discutées par la Chambre, en associant les pétitionnaires et, au besoin, des citoyens tirés au sort ».

En soi, le texte se borne en l'état à consacrer en droit une pratique assez largement développé dans les faits par le CESE, notamment par le biais des plateformes participatives et dans le cadre du travail de veille décrit *supra*. Cela étant, en fonction des critères de recevabilité déterminés par la loi organique, le recueil et l'examen des « pétitions citoyennes dématérialisées » pourraient représenter une tâche d'une tout autre ampleur. Sous réserve d'un inventaire et d'une évaluation prospective des moyens déjà déployés par le Conseil dans le cadre du recueil de la parole citoyenne, **cette nouvelle mission suppose pour la future Chambre de la Société civile de disposer :**

- **de crédits permettant si besoin était un développement de la capacité des plateformes** susceptibles de permettre le recueil et le traitement des pétitions ;
- **de personnels disposant des compétences utiles au fonctionnement des plateformes et à l'examen des pétitions**, voire à l'accueil des pétitionnaires.

c. L'équilibre financier de la caisse de retraite

En prévoyant de doter la future Chambre de la société civile d'un effectif inférieur d'un tiers à celui de l'actuel CESE, le projet de révision constitutionnel affecte nécessairement les deux déterminants de l'équilibre financier du régime.

La réduction du nombre de conseillers peut, d'une part, **conduire à une augmentation des dépenses correspondant au volume des pensions versées**, compte tenu du taux de non-renouvellement des effectifs de l'ancien CESE en 2020. Ce surcoût temporaire peut toutefois s'avérer inférieur aux premières estimations si les conseillers non renouvelés ne remplissent pas à cette date les

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

conditions nécessaires à la liquidation de leur retraite (à savoir, être âgé de 62 ans révolus e avoir liquidé sa pension principale).

D'autre part, la diminution des effectifs du Conseil aura nécessairement pour conséquence **une baisse significative du produit des « cotisations sociales » versées à la Caisse de retraite et, toutes choses étant égales par ailleurs, une diminution de ses ressources**. Dès lors, se posera inévitablement la question d'une évolution soit du taux de cotisation, soit d'un relèvement du niveau de la subvention d'équilibre versée par l'État.

L'ensemble de ces considérations ne signifie pas, dans l'esprit du rapporteur spécial, que l'institution de la future Chambre de la Société civile ait pour inévitable corollaire la création de nouvelles charges publiques. Toutefois, il vise simplement à mettre en exergue toutes les implications d'un projet ambitieux par nature.

III. PROGRAMME 164 : UNE DOTATION EN PROGRESSION MODÉRÉE POUR DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES ENGAGÉES DANS LE RENOUELEMENT DE LEURS MISSIONS

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

Dans son analyse de la programmation pour 2018, le rapporteur spécial avait estimé que la question des moyens alloués aux juridictions financières méritait d'être posée même si la politique des responsables du programme 164 se voulait rigoureuse. Cette interrogation de fond demeure au regard de l'accroissement des missions confiées aux juridictions financières, ainsi que de la nécessité toujours plus présente d'assurer le renouvellement de leurs ressources humaines.

Du point de vue du rapporteur spécial, le projet de loi de finances pour 2019 ne saurait apporter toutes les réponses à des enjeux intéressant le long terme. Toutefois, il présente l'intérêt de proposer une programmation susceptible de conforter les acquis d'une démarche de performance exigeante faisant toute sa place à l'usage des nouvelles technologies.

A. UNE PROGRAMMATION FONDÉE SUR UNE LÉGÈRE REVALORISATION DES MOYENS FINANCIERS ET LA CONSERVATION DES EFFECTIFS

Le projet de loi de finances pour 2019 propose d'affecter aux juridictions financières **un peu plus de 232,15 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 219,85 millions d'euros en crédits de paiement**. Le montant des AE et des CP représentent une hausse des ressources de respectivement 5,94 % et de 1 %.

Si le rythme de croissance des crédits de paiement ralentit par rapport aux inscriptions de la loi de finances pour 2018, le tableau ci-après montre que **les CP retrouvent leur plus haut niveau des cinq dernières années**. Les autorisations d'engagement surpassent pour leur part très largement les inscriptions de la loi de finances initiale pour 2013.

Après une évolution des crédits et des emplois qui s'apparentaient à une quasi-stagnation, la programmation pour 2019 présente en cela deux traits caractéristiques : d'une part, des dépenses de personnel contenues et une stabilité des plafonds d'emplois ; d'autre part, une augmentation des crédits en investissement et en fonctionnement.

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

(en millions d'euros)

Programme		LFI 2013 (exéc)	LFI 2014 (exéc)	LFI 2015 (exéc)	LFI 2016 (exéc)	LFI 2017	LFI 2018	PLF 2019	▲ PLF 2019/ LFI 2018
Programme 164 Cour des comptes et autres juridictions financières	AE	220,34 (205,28)	216,20 (205,13)	213,66 (208,27)	218,07 (215,39)	220,89 (213,86)	218,83	232,15	+ 5,94 %
	CP	219,7 (206,05)	217,54 (206,50)	214,99 (210,14)	214,89 (205,65)	215,70 (215,12)	217,37	219,85	+ 1 %

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

1. Des dépenses de personnel contenues et un plafond d'emploi stable

Cette stabilité se mesure en premier lieu à la part des crédits pour dépenses de personnel dans la dotation globale des juridictions financières prévues dans le projet de loi de finances : les CP demandés en titre II devraient représenter 88,73 % des ressources du programme en 2019 (contre 88,36 % en CP aux termes de la loi de finances initiale pour 2018).

Le projet de loi de finances propose de fixer les crédits de titre II à la somme de 195,08 millions d'euros. Ce montant traduit **une augmentation de 1,46 %, soit un rythme de progression limité** et inférieur à celui constaté entre les lois de finances initiales 2017 et 2018.

En soi, cette évolution apparaît pertinente au regard du taux très élevé de consommation des crédits sur le titre II au terme de l'exercice 2017 (soit 99,40 % des crédits prévus en loi de finance initiale et 98,97 % des crédits ouverts), ainsi que des progrès obtenus dans la réalisation des schémas d'emplois. Elle correspond également aux objectifs que s'est assignée la Cour des comptes en matière de politique salariale et dans la gestion des ressources humaines.

a. Des dépenses de personnel maîtrisées

Les crédits demandés dans le projet de loi de finances visent, en premier lieu, à financer **les mesures catégorielles prévues dans le cadre de la mise en œuvre du Protocole sur les « Parcours professionnels, les carrières et les rémunérations » (PPCR)**.

En second lieu, il s'agit de poursuivre en 2019 la politique de la Cour des comptes ayant pour objectifs :

– **la consolidation des compétences nécessaires à l'exercice des fonctions de contrôle** (par le biais d'une augmentation des effectifs de magistrats et de vérificateurs ⁽¹⁾) ;

(1) 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.

– **la rationalisation des fonctions supports** (majoritairement exercées par des agents des catégories B et C), en particulier dans les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC).

Le glissement vieillesse technicité affecte très marginalement la masse salariale. Dans ces conditions, la programmation 2019 anticipe une augmentation des rémunérations d'activité de 1,39 % (de 125,90 millions d'euros à 127,65 millions d'euros), ce qui représente une nette décélération par rapport aux progressions observées en 2017 et 2018.

La réforme du régime indemnitaire des magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes

Institué par le décret n° 2017-1842 du 29 décembre 2017 ⁽¹⁾ et de l'arrêté pris le même jour pour son application, le nouveau régime indemnitaire applicable aux magistrats des Chambres régionales et territoriales des comptes est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2018.

Conservant l'économie générale du dispositif précédent, il repose sur deux éléments : une prime forfaitaire de fonctions, dont le montant est établi selon les fonctions exercées et l'ancienneté dans le grade ; une prime de rendement versée au regard de l'investissement professionnel et des services rendus. En revanche, le décret précité du 29 décembre 2017 vise à permettre une meilleure reconnaissance de l'investissement individuel en autorisant une plus grande modulation de la prime de rendement et en établissant un équilibre avec la prime forfaitaire de fonctions.

Le montant des crédits ouverts pour le service de la prime de rendement est désormais égal à celui des crédits ouverts au titre de la prime forfaitaire de fonctions, conférant ainsi une plus grande souplesse dans la modulation de la prime de rendement. Les attributions individuelles, d'une année sur l'autre, ne se font plus en référence à des paliers et niveaux liés à l'ancienneté et au grade, mais sur la base d'une véritable modulation laissée à l'appréciation du président de chambre ou du Procureur général, dans la limite de l'enveloppe de crédits mise à sa disposition.

Le décret du 29 décembre 2017 fixe également un plafond individuel, puisque l'attribution de la prime de rendement ne peut excéder 110 % du montant de la prime forfaitaire de fonctions.

L'augmentation de la prime de rendement a été compensée par la baisse des taux de la prime forfaitaire de fonctions. L'ajustement budgétaire rendu nécessaire par le rééquilibrage entre les deux primes a fait l'objet d'un abondement à hauteur de 0,8 million d'euros pour un effectif de 363 magistrats au 31 décembre 2017.

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

(1) Décret n° 2017-1842 du 29 décembre 2017 relatif au régime indemnitaire des magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC).

b. Une autorisation parlementaire maintenue à raison d'une progression des postes pourvus

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

Cette mesure correspond à un schéma d'emploi aboutissant à l'affectation de 15 équivalents temps plein (ETP) supplémentaires en 2019 puis en 2020, et enfin 10 ETP en 2021 et 2022. Elle tient compte d'une augmentation des recrutements (de 148 à 168 en 2019), ainsi que d'une stabilité des départs à la retraite (estimés à 47), des départs temporaires (48) et définitifs (au nombre de 95). Ainsi que l'a rappelé le Premier Président de la Cour des comptes, cette dernière prévision comporte néanmoins une part d'aléas.

Le renouvellement de l'autorisation parlementaire sur un effectif de ce niveau se justifie pleinement au regard d'une sous-consommation des équivalents temps pleins travaillés dont les résultats de l'exécution 2017 montrent qu'elle tend à se réduire⁽¹⁾. D'après les analyses développées devant le rapporteur spécial, la consommation des emplois devrait encore progresser en 2018. Le programme 164 devrait être en mesure de saturer son plafond d'emplois à échéance 2022.

Aux termes de la programmation proposée en 2019, le plafond d'emplois porte sur 1 721 ETPT d'agents titulaires et 119 ETPT d'agents contractuels. Du point de vue des catégories de la fonction publique, on dénombre, comme dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018 :

- 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).

La répartition du plafond entre la Cour des comptes (782 ETPT budgétés) et les chambres régionales et territoriales (1 158) n'enregistre aucune variation.

(1) Cf. Rapport n° 1055 annexe 10 - Rapport de M. Daniel Labaronne sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes, après engagement de la procédure accélérée, de l'année 2017 (n° 980).

**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	2019
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	
Total	1 840							

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Si l'évolution de la structure des emplois est rationnelle, **le rapporteur spécial ne peut que réitérer son interrogation quant à 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.**

2. Vers une relance des dépenses de fonctionnement et d'investissement ?

Le projet de loi de finances pour 2019 comporte une hausse substantielle des crédits hors titre II de 38,55 % en autorisations d'engagement (de 26,76 millions à 37,07 millions d'euros) et une diminution de 2,07 % en crédits de paiement (de 25,30 millions à 24,78 millions d'euros). Du point de vue des autorisations d'engagement, cette évolution marque en soi une rupture avec la chute assez brutale observée entre les lois de finances initiales 2017 et 2018.

Cette évolution globale masque certes 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. Toutefois, elle paraît aujourd'hui répondre à **une évolution des besoins des juridictions financières qui appellent une consolidation.**

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

Le montant des crédits de titre III prévus par le projet de loi de finances pour 2019 s'établit à près de **35,79 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit une hausse de 41,29 %** en conséquence de l'engagement et du renouvellement des baux pluriannuels et des marchés de fourniture d'énergie. En revanche, **les crédits de paiement demandés enregistrent une baisse de 3,64 %**, passant de 24,28 millions d'euros à près de 23,45 millions d'euros.

Du point de vue des crédits de paiement, il s'agit de la plus faible dotation dont ait pu disposer le programme 164 en crédits de fonctionnement. Le premier facteur de cette évolution réside dans la baisse des CP demandés en ce

qui concerne les dépenses immobilières (avec une diminution des dépenses prévues pour les loyers – hors suppression des loyers budgétaires – le gardiennage des locaux et la mise aux normes des bâtiments). Le second facteur tient à une diminution des dépenses touchant à l’informatique et aux télécommunications, à raison notamment d’une réduction des dépenses pour tierce maintenance applicative.

Les crédits destinés à couvrir les dépenses de fonctionnement courant (dont les frais de transport inhérents aux missions de contrôle réalisées sur pièces et sur place) **demeurent stables, de même que le financement de l’action sociale et de la formation.**

En soi, la nouvelle baisse enregistrée dans le niveau des crédits de paiement peut participer d’une gestion rigoureuse des moyens alloués aux juridictions financières. Cela étant, cette rigueur semble se heurter aujourd’hui à quelques limites. Ainsi, en réponse au questionnaire budgétaire, la Cour des comptes affirme aujourd’hui que « [l]es efforts déjà réalisés et l’approfondissement, dans le cadre interministériel, de la politique d’optimisation des achats dans laquelle les juridictions financières sont engagées depuis plusieurs années afin de participer activement à la maîtrise des dépenses publiques, ne permettent plus d’envisager des économies supplémentaires sans porter atteinte aux conditions d’exercice des missions de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes ».

Du point de vue du rapporteur spécial, **ce constat de l’aveu même des responsables du programme 165 doit inciter les pouvoirs publics à préserver – à défaut de revaloriser en dehors de tout besoin exprimé – les crédits alloués au fonctionnement des juridictions financières afin de leur permettre d’exercer pleinement leurs missions.**

b. Des dépenses d’investissement en forte hausse à raison de l’évolution des besoins en matière immobilière et informatique

Par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2018, la programmation 2019 repose sur une **hausse des autorisations d’engagement et des crédits de paiement de respectivement 27,32 % et de 31,96 %**. Les AE et les CP demandés atteignent ainsi près de 1,24 million d’euros et 1,28 million d’euros. On notera toutefois que ces montants demeurent très nettement en deçà des inscriptions valables pour l’exercice 2015.

L’évolution de la dotation 2019 en crédits de titre III s’explique, en premier lieu, par **l’avancée du schéma stratégique des systèmes d’information**, avec la réalisation des opérations suivantes :

- création d’une plateforme d’échange du contrôle ;
- développement d’ARGOS [application destinée à la planification de et au suivi des contrôles] ;

- la refonte de la téléprocédure du greffe ;
- le développement de l’Outil de gestion du courrier et des parapheurs électroniques.

En second lieu, la programmation 2019 intègre **le coût des travaux immobiliers structurants du schéma immobilier de la Cour des comptes**. D’après les réponses au questionnaire budgétaire, ceux-ci consistent en l’aménagement de salles modulables, ainsi que dans des opérations de sécurisation et de rénovation des bâtiments existants. La programmation comporte également des travaux divers portant sur les chambres régionales et territoriales.

On notera toutefois, ainsi que le relève la Cour des comptes dans les réponses aux questionnaires budgétaires, que cette progression demeure cantonnée dans une enveloppe de crédits hors titre II censée demeurer stable. Dès lors, ceci implique un effort de maîtrise des autres composantes de la dépense hors dépenses de personnels.

Dans ces conditions, du point de vue du rapporteur spécial, **la dotation prévue par le projet de loi de finances pour 2019 en fonctionnement et en investissement semble devoir constituer un socle minimal**, indispensable dans une certaine mesure à la préservation de l’indépendance que reconnaissent aux juridictions financières les traités internationaux ⁽¹⁾.

B. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE CONFORTÉE PAR UN RECOURS ACCRU AUX NOUVELLES TECHNOLOGIES

Comme en 2018, la programmation 2019 se fonde sur l’hypothèse d’un maintien du niveau des performances réalisées par les juridictions financières sur l’ensemble des objectifs formalisés afin d’évaluer la manière dont elles s’acquittent de leur mission. Ainsi, l’ensemble des indicateurs affichent des valeurs ou fourchettes identiques à celles de l’exercice 2018.

Du point de vue du rapporteur spécial, il s’agit là d’un effort méritoire car l’évolution des besoins en autorisations d’engagement pour l’investissement et le fonctionnement tendent à démontrer, outre l’existence de besoins, la limite des efforts de productivité jusqu’ici fournis.

Dès lors que les juridictions financières apparaissent à la recherche de marges de productivité face à l’alourdissement de leurs missions, il importe, dans le cadre fixé par la programmation 2019, de valoriser aux mieux les ressources consacrées à l’appropriation des nouvelles technologies.

(1) Cf. les déclarations de Lima d’octobre 1977 et de Mexico de novembre 2007 de l’Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques – INTOSAI).

1. Des juridictions confrontées au poids de leurs missions historiques et au développement de leurs compétences

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 la contrainte renouvelée que représentent l'exercice de leur mission traditionnelle et les développements récents des compétences nouvelles qui leur sont confiées.

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

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

Pour ne considérer que l'activité juridictionnelle, même si l'on constate une certaine stabilisation en 2017 (voir diminution en ce qui concerne les chambres régionales et territoriales), le volume des décisions et des procédures rendues par les juridictions financières demeurent à un niveau élevé. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, l'année 2018 pourrait marquer une reprise de l'activité juridictionnelle, avec une augmentation attendue du nombre d'arrêts et d'ordonnances. Ces résultats sont le fruit d'une attention particulière portée sur le niveau de programmation des travaux de la Cour et des CRTC en matière juridictionnelle.

	2013	2014	2015	2016	2017
Cour des comptes					
Réquisitoires (hors appels)	65	66	86	79	80
Arrêts	99	140	122	125	152
<i>Dont arrêts d'appel</i>	48	41	63	38	44
Nombre de débetés	238	199	137	214	328
Montant des débetés (en M€)	135,5	45,4	18,8	64	38,2
Nombre de sommes irrémisibles ¹	26	87	52	59	109
Montant des sommes irrémisibles (en euros)	5 901	22 479	10 139	23 640	26 630
Ordonnances	111	79	117	91	134
Chambres régionales et territoriales des comptes					
Réquisitoires	273	356	441	319	290
Jugements	338	345	418	459	355
Nombre de débetés	435	428	501	655	589
Montant des débetés (en M€)	24,6	30,8	18,6	21,7	17,0
Nombre de sommes irrémisibles	144	137	192	209	165
Montant des sommes irrémisibles (en euros)	19 141	23 956	38 272	48 702	23 602
Ordonnances	2 014	2 418	1 685	2 143	1 475

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^{er} août 2001 (« la LOLF ») et du 17 décembre 2012 ⁽¹⁾ conduit la Cour des comptes à effectuer **un nombre de travaux récurrents**.

Outre la présentation régulière des conclusions de l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la Sécurité sociale, la Cour des comptes remet au Parlement des enquêtes réalisées en application des dispositions du 2^o de l'article 58 de la LOLF. 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).

b. Des missions nouvelles en matière de certification et de contrôle en cours de développement

La loi « NOTRe ⁽²⁾ » et la loi de modernisation de notre système de santé ⁽³⁾ ont complété la liste des organismes dont la Cour des comptes devra à terme certifier ou contrôler les comptes, en plus de ceux énumérés par l'article L. 132-2-1 du code des juridictions administratives. L'exercice de ces compétences a connu en 2018 des développements susceptibles de mobiliser davantage les ressources des juridictions financières.

● S'agissant de l'expérimentation relative à **certification des comptes des collectivités territoriales** ⁽⁴⁾, après la désignation des 25 collectivités participantes en 2016, le premier semestre 2017 a vu l'aboutissement du processus de signature des conventions destinées à définir l'objet de l'intervention de la Cour des comptes jusqu'à 2020. Ces documents en fixent les modalités de mise en œuvre, le calendrier de réalisation et les moyens dédiés. Elles renvoient à un avenant pour la période 2020-2022.

L'accompagnement assuré par les juridictions financières dans la première phase de l'expérimentation a donné lieu en 2017 à la réalisation d'un « diagnostic global d'entrée », qui doit être complété, au cours des exercices suivants, par des audits ciblés sur les risques comptables qui auront été identifiés. Les diagnostics ont été communiqués aux collectivités en mars 2018, à l'issue d'une phase contradictoire avec l'ordonnateur. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, la Cour des comptes aura finalisé avant la fin 2018 ses observations qui devront accompagner le rapport que le Gouvernement transmettra au

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

(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.*

(4) *En application de l'article 110 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.*

Parlement, ainsi que les observations des collectivités territoriales et des groupements concernés.

Dans le cadre de ses travaux, le rapporteur spécial n'a pas recueilli d'éléments lui permettant de mesurer l'évolution des moyens affectés au développement de l'expérimentation. D'après les données communiquées en 2017, le dispositif mobilisait 15 ETPT (par redéploiement interne) en 2017 et ne devait pas augmenter dans le cadre de la programmation 2018.

● En ce qui concerne le **contrôle facultatif sur les comptes des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESMS), ainsi que sur ceux des établissements de santé privés** ⁽¹⁾, rappelons qu'il est de mêmes natures que celui exercé sur les établissements publics relevant de la compétence des juridictions financières.

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, réalisés sur un panel formé de 16 cliniques à but lucratif, ont été notifiés aux organismes concernés à partir de l'été 2017. Les conclusions de ces travaux devraient être publiées en 2018. D'après le projet annuel de performance, l'exercice 2019 devrait donner lieu à la réalisation de nouveaux contrôles organiques.

2. Des ressources informatiques à pleinement valoriser par l'engagement des projets prévus en 2019

Dans ses travaux consacrés à l'examen du projet de loi de finances pour 2018, le rapporteur spécial avait mis en exergue l'enjeu capital que constituait, pour les juridictions financières, le renouvellement des ressources humaines ⁽²⁾. Cet enjeu aujourd'hui demeure. Mais l'investissement dans les ressources informatiques et la dématérialisation des procédures représente une exigence de même importance en ce qu'il offre un levier de modernisation des organisations et des pratiques de travail.

Dans cette optique, il convient de se féliciter de ce que les juridictions financières se soient pleinement saisies de cet enjeu et que la programmation 2019 comporte le lancement de grands projets.

(1) Article 109 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé (codifié aux articles L. 111-7 et L. 211-7 du code des juridictions financières).

(2) Cf. Rapport N° 273 annexe 10 - Rapport de M. Daniel Labaronne sur le projet de loi de finances pour 2018 (n°235), octobre 2017, pp. 55-57.

a. Des juridictions financières s'étant approprié les outils numériques

Au titre de l'exercice 2018, le montant des financements alloués aux ressources informatiques s'élève à environ 5,85 millions d'euros en autorisations d'engagement et à un peu plus de 5,95 millions d'euros en crédits de paiement. Rapportés à la dotation du programme 164 en matière d'investissement et de fonctionnement, ces crédits témoignent de l'importance accordée à l'équipement des juridictions financières.

De fait, à l'instar des juridictions administratives, **la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes emploient de nombreuses applications dans leur fonctionnement et l'exercice de leurs missions**. Il s'agit notamment de :

– *ARGOS* et *ARIANE* : mises respectivement à la disposition de la Cour des comptes et des CRTC, ces deux applications ont pour objet la planification et le suivi des travaux de contrôle ;

– *DLré* (dossier liasse rapport électronique) : cet outil a pour fonction de permettre aux magistrats d'échanger, de rassembler et d'organiser les pièces utilisées dans la production de ses observations sur des comptes ;

– *EspaceJF*, qui permet le travail collaboratif au sein d'une équipe en lien avec des « contrôlés » et/ou des partenaires institutionnels » ;

– *LASER* (Application de Simplification des Echanges Réciproques), destinée à l'organisation de certains échanges dématérialisés entre, d'une part, les chambres régionales des comptes et les directions et, d'autre part, les directions régionales et départementales des Finances publiques [DRFip-DDfip]

Les juridictions financières peuvent également utiliser des applications leur permettant d'obtenir un accès plus ou moins étendu aux données des administrations ou établissements publics qu'elles contrôlent. Tel est l'objet de CDGD-État [application de la Direction des Finances publiques permettant à la Cour d'accéder directement aux comptes et pièces justificatives de l'État] et de CDGD-SPL [pour la consultation sur des comptes de lésion sur pièces et sur chiffres des collectivités territoriales].

Il ressort des éléments recueillis au cours de son déplacement à la Chambre régionale des Comptes du Centre-Val de Loire que les usagers expriment une certaine satisfaction en ce qui concerne les applications utilisées dans l'exercice de leurs fonctions, ainsi que des équipements informatiques dont ils disposent (avec notamment l'installation d'un double écran). D'après leur témoignage, la Direction des systèmes d'information, dont relève la gestion des infrastructures et applications, écoute globalement les demandes, y compris dans la conception des logiciels métiers.

Au plan de l'exercice des missions, les éléments recueillis par le rapporteur spécial dans le cadre de cette visite donnent à penser les outils dont disposent les juridictions financières facilitent l'instruction des comptes et la réalisation des contrôles grâce à la dématérialisation de l'accès à l'information et des échanges de pièces.

La dématérialisation semble par ailleurs susceptible de dégager des économies tangibles et d'amener à reconsidérer l'organisation de certaines tâches. Il en va ainsi en ce qui concerne celles qui entourent les documents produits à l'occasion du contrôle des comptes, les « liasses ». D'après les éléments recueillis auprès de la CRC du Centre-Val de Loire, la numérisation aboutit à une réduction très rapide des documents papier et donne la possibilité de réaffecter ou de se séparer d'espaces consacrés à leur entreposage.

b. Une politique de dématérialisation à conforter dès 2019 afin de soutenir la démarche de performance

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, les responsables du programme 164 entendent consacrer leurs efforts sur la simplification des systèmes d'information, ainsi que sur l'accélération de la dématérialisation des pièces et des procédures de contrôle.

Cette politique devrait se traduire par l'engagement de plusieurs projets importants que constituent notamment :

– la poursuite du développement de la plateforme unique d'échanges : ce projet repose sur le lancement en 2019 du chantier de convergence des applications ARGOS-ARIANE afin de doter la Cour des comptes et les Chambres régionales d'un outil unique pour la programmation et le suivi de l'exécution de leurs contrôles ;

– la mise en place d'un outil de gestion électronique des documents, hors travaux de contrôle ;

– la création d'un système d'information décisionnel unique, ayant vocation à remplacer les nombreux infocentres en service ;

– le développement d'un outil numérique de gestion collaborative (« projet Plume ») : ce projet vise à fournir aux équipes de contrôle une application comportant des fonctionnalités d'aide à la rédaction, facilitant la signature, l'organisation, le stockage et l'archivage des documents produits et reçus ; il participe de l'objectif « zéro papier » et devrait concourir à l'établissement d'une procédure d'instruction puis de délibération intégralement numériques.

Le rapporteur spécial ne peut que se féliciter de l'investissement projeté. De son point de vue, **le renforcement des ressources informatiques et les développements envisagés en matière de dématérialisation ouvrent la perspective d'une certaine modernisation des conditions d'exercice des métiers au sein des juridictions financières et, partant, la possibilité de dégager de nouveaux gains d'efficience dans l'exercice de leurs missions.** Dès lors que la Cour des comptes anticipe la nécessité de réinvestir en 2020 dans ses infrastructures, il importe que la programmation 2019 préserve les ressources nécessaires à l'engagement de ces projets. Ce qui implique qu'elle soit considérée comme un socle susceptible d'une réévaluation au vu des besoins avérés.

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

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

La demande présentée pour son financement dans le cadre du projet de loi de finances initiale pour 2019 porte sur un peu moins de **0,428 million d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP)**, contre près de 0,47 million d'euros en 2018. Ce montant représente **une baisse de la dotation du Haut Conseil de 8,78 %**. Celle-ci vise à ajuster les crédits pour dépenses de personnel aux besoins de la masse salariale (rémunération d'activité, cotisations et contribution sociales), en diminution de 9,41 %. Le plafond d'emplois reste fixé à **trois équivalents temps plein travaillés**, assurés par deux magistrats de la Cour des comptes¹ et un rapporteur extérieur (de catégorie A+) ⁽²⁾.

Les dépenses destinées au fonctionnement ⁽³⁾ demeurent stables (à 0,05 million d'euros).

Ce faisant, le projet de loi de finances pour 2019 renoue avec le mouvement de baisse continue des ressources du programme observé entre 2014 et 2018. **Le constat du caractère résiduel des ressources du programme ne peut que raviver les interrogations quant à la pertinence de son maintien et ne peut qu'encourager son rattachement au programme 164.**

Au terme de ses travaux sur le projet de loi de finances pour 2018, le rapporteur spécial avait estimé que les stipulations du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG), signé le 2 mars 2012, n'impliquaient pas nécessairement l'institution d'un nouvel organisme dès lors qu'aux yeux de la Commission européenne, la Cour des comptes se rangeait parmi les organismes indépendants ⁽⁴⁾.

(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.*

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

(4) *Rapport N° 273 annexe 10 - Rapport de M. Daniel Labaronne sur le projet de loi de finances pour 2018 (n°235), octobre 2017, pp. 59-60.*

Dans la mesure où les ressources du Haut Conseil tendent *de facto* à se confondre avec celles de la Cour, **le rapporteur spécial ne peut qu’inviter les pouvoirs publics à envisager les moyens d’une simplification de la « nomenclature budgétaire » pouvant aller jusqu’à la suppression du programme 340 et le rattachement de ses crédits et emplois au programme 164.**

Cette simplification nécessitera *a minima* une disposition organique portant révision de la loi précitée du 17 décembre 2012. Elle pourrait consister à créer, au sein du programme 164, une nouvelle action qui présenterait deux avantages : consacrer la spécificité des moyens du Haut Conseil des Finances publiques ; ménager les commodités d’un cadre commun de gestion avec les juridictions financières.

Mais dans l’esprit du rapporteur spécial, **l’architecture budgétaire retenue pour assurer le bon fonctionnement de cette instance de supervision importe moins que le rôle qu’elle pourrait jouer dans la gouvernance des finances publiques.** Aussi, rappelle-t-il sa proposition d’habiliter expressément le Haut Conseil à rendre un avis plus détaillé sur l’évolution des dépenses du budget de l’État – cette mesure n’ayant à ses yeux rien d’antagonique avec le renforcement des capacités d’expertise propres à l’Assemblée nationale et au Sénat.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa première réunion du mardi 23 octobre 2018 après-midi, la commission des Finances examine les crédits de la mission Conseil et contrôle de l'État (M. Daniel Labaronne, rapporteur spécial).

M. Daniel Labaronne, rapporteur spécial. Aux quatre programmes qui constituent la mission *Conseil et Contrôle de l'État*, le projet de loi de finances initiale pour 2019 propose de consacrer près de 756,25 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 680,56 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Par rapport au budget 2018, la hausse est de respectivement 11,23 % en AE et de 2,43 % en CP.

Ce faisant, le projet que nous examinons accentue le renforcement des moyens que connaît la mission depuis 2015. Par notre vote, celle-ci recevra l'an prochain des ressources portées à des niveaux inédits.

Mais la progression globale des crédits et des emplois ne saurait conduire à méconnaître les contraintes spécifiques auxquelles se trouvent confrontés les responsables de programme. Ce constat ne remet pas en cause la pertinence des choix retenus dans le cadre de la programmation 2019. Il invite cependant à conforter les moyens budgétaires, à reconsidérer si nécessaire les modalités d'exercice des missions.

Dans cette optique, je ne m'attarderai pas sur le Haut Conseil des finances publiques. Avec une dotation de 428 000 euros, le programme 340 revêt un caractère marginal et je milite, comme d'autres, pour son rattachement au programme 164.

En revanche, il importe de souligner le caractère très substantiel du nouvel effort consenti en faveur du programme 165 et, singulièrement, pour la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). En effet, le projet de loi de finances ne prévoit rien de moins qu'une hausse des AE et des CP du programme de respectivement 15 % et 3,40 %. Les CP atteignent ainsi le montant exceptionnel de 420,05 millions d'euros. Le projet de loi de finances porte en outre le plafond d'emplois du programme de 3 953 à 4 147 équivalents temps plein travaillé (ETPT). Cette progression correspond à la création de 132 emplois, dont 122 destinés au renforcement de la CNDA et 10 aux tribunaux administratifs.

En cela, la programmation 2019 me paraît répondre de manière pertinente à deux nécessités : en premier lieu, permettre à la CNDA de confirmer les résultats obtenus dans la réduction des délais de jugement, malgré la hausse des recours – 34 % en 2017 – et l'impact du mouvement de grève intervenu au premier trimestre 2018 ; en second lieu, donner à la Cour des moyens en rapport avec les exigences qui découlent de la loi relative à l'asile et à l'immigration, au premier chef la réduction de la durée de traitement des demandes d'asile.

Par ailleurs, on notera avec intérêt l'investissement confirmé des juridictions administratives dans le développement des outils numériques. La programmation 2019 devrait ainsi accompagner le déploiement de l'application *Télérecours citoyens*, laquelle marque un nouveau cap dans la dématérialisation des procédures pour les justiciables.

En ce qui concerne le programme 164, relatif à la Cour des comptes, le PLF 2019 marque en réalité une certaine consolidation des ressources allouées aux juridictions financières. Les AE demandées, soit 232,15 millions d'euros, progressent de 5,94 %. L'évolution de leur montant résulte de deux facteurs : d'abord, une croissance modérée des dépenses de personnel attendues, de l'ordre de 1,94 % ; ensuite, une relance nette des dépenses immobilières et de celles liées à l'approfondissement des grands projets informatiques. On notera en revanche que la revalorisation des CP se limite à 1 % et que le plafond d'emplois demeure stable, à 1 840 ETPT.

En soi, ces chiffres caractérisent une gestion vertueuse – pour ne pas dire rigoureuse : la programmation s'inscrit pleinement dans le cadre du triennal budgétaire ; elle tire les conséquences d'une sous consommation chronique de l'autorisation parlementaire s'agissant des effectifs. Toutefois, elle ne répond pas complètement à la question des marges de manœuvre laissées aux juridictions financières, tant pour la conduite de leurs réformes – notamment le vaste chantier de dématérialisation des procédures – que pour l'exercice de missions croissantes. Au-delà de l'assistance au Parlement, la certification des comptes des collectivités territoriales, ainsi que le contrôle facultatif des comptes des établissements et services sociaux et médico-sociaux connaissent aujourd'hui des changements décisifs. Je crois qu'il convient de considérer le présent projet de loi de finances comme un socle à partir duquel nous pourrions juger de la nécessité d'un ajustement ultérieur des ressources des juridictions financières.

Enfin, s'agissant du programme 126, portant sur le Conseil économique, social et environnemental (CESE), le projet de loi de finances me semble conforme à un exercice qui, sans doute, pourrait ménager une utile transition. Avec une « dotation » d'un peu plus de 40,23 millions d'euros, en AE et CP, le CESE disposera, quoi qu'il en soit, de ressources en hausse de 0,46 % par rapport à 2018. Son plafond d'emplois demeure fixé à 150 équivalents temps plein (ETP).

Dès lors, le projet de loi de finances me semble *a minima* mettre le Conseil en mesure de poursuivre – à défaut d'achever – la réalisation des projets engagés dans le cadre de la présente mandature. Cela étant, nul n'ignore le rôle que pourrait être appelée à jouer la future Chambre de la société civile que propose d'instituer le projet de loi constitutionnel. Dans cette perspective, le CESE a déjà développé un certain nombre d'outils susceptibles de lui permettre d'assumer de nouvelles prérogatives. Aussi me semble-t-il nécessaire d'encourager ces initiatives en préservant le niveau actuel de ces ressources.

C'est pour toutes raisons que je vous invite à adopter en l'état le projet de loi de finances pour ce qui concerne la mission *Conseil et contrôle de l'État*.

Article 39 et état B

Suivant l'avis défavorable du rapporteur spécial, la commission rejette, successivement, les amendements II-CF201 et II-CF200 de Mme Sabine Rubin.

M. Jean-Paul Dufrègne. Concernant la mission *Conseil et contrôle de l'État*, nous constatons que ses crédits sont en augmentation, bien que celle-ci soit à tempérer puisqu'en raison de leur forte concentration en dépenses de personnel, la mission est peu sujette à de significatives évolutions.

Néanmoins, force est d'admettre que la CNDA voit son budget croître à hauteur de 36 millions d'euros, contre 28 millions en 2018. Qui plus est, 122 ETP lui seront consacrés, ces emplois correspondant à la création de cinq chambres de jugement supplémentaires. À ce stade, nous souhaitons formuler un certain nombre de remarques à propos de la CNDA.

En premier lieu, ne nous y trompons pas : ces moyens supplémentaires alloués à la Cour n'ont qu'une seule finalité, celle d'accentuer la politique du chiffre au moyen d'une plus grande fermeté et ce, pour se mettre en conformité avec l'objectif gouvernemental de réduire à six mois le délai moyen de traitement des demandes d'asile. Telle est la philosophie du projet de loi relative à l'asile et à l'immigration – que notre groupe a combattu dans cette assemblée – et qui porte en lui une logique comptable de l'asile, dénoncée par les rapporteurs de la CNDA, puisqu'il fait primer le raccourcissement des délais de jugement sur la qualité de l'instruction des demandes et des décisions rendues. Aussi, si les comptes rendus annuels font la part belle au volume d'activité, avec une attention particulière aux nombres de jugements et aux délais de traitement des dossiers, ils masquent surtout les conditions de travail délétères rencontrées par les agents de la CNDA. Ceux-ci n'ont, en effet, cessé de dénoncer des procédés d'organisation quasi industriels, qui s'apparentent à une forme de travail à la chaîne. Les conséquences sur la qualité du travail sont telles que 85 % des agents recrutés à la CNDA sont des contractuels – ce qui n'est pas sans poser question, compte tenu de la nature régalienne des fonctions occupées. Pire, ces agents restent en poste généralement moins de deux ans.

Ce constat pourrait se répéter en distinguant la situation très préoccupante qui est celle des tribunaux administratifs : les juridictions contiennent le phénomène de montée en puissance des contentieux, mais pour combien de temps ? Le contentieux est en évolution croissante depuis quarante ans, tant d'un point de vue strictement quantitatif que qualitatif. Et ce ne sont pas les propositions du Gouvernement contenues dans la réforme de la justice qui sont de nature à nous rassurer.

Aussi, pour toutes les raisons évoquées, notre groupe s'abstiendra sur les crédits de la mission *Conseil et contrôle de l'État*.

M. Laurent Saint-Martin. Permettez-moi de dire un mot sur cette nouvelle méthode de travail. Je souscris au format de discussions que nous avons retenu pour cette année, qui correspond aux conclusions de notre groupe de travail sur la réforme de la procédure budgétaire. Mais il ne faudrait pas que nous passions d'un extrême à l'autre. Il faut rappeler à l'ensemble de nos collègues qu'il n'y a pas d'autre occasion, avant la séance publique, où nous puissions discuter et voter les amendements à la seconde partie du projet de loi de finances. Je crains que nous ne passions de longues commissions élargies à un examen peut-être trop succinct.

Sur le fond et la mission *Conseil et contrôle de l'État*, je n'ai rien à ajouter. J'appelle sans réserve à adopter ses crédits. Permettez-moi seulement une observation sur la transformation du CESE, à terme. Si ses crédits sont en légère progression pour cette année, je ne suis pas sûr que les missions nécessitent d'autres augmentations des crédits ultérieurement. Il faudra en rediscuter en 2020.

M. le président Éric Woerth. Entre les commissions élargies et ce type d'examen en commission, je ne sais pas trop s'il y a un entre-deux. Après la séance de nuit d'hier sur la première partie du projet de loi de finances, certains de nos collègues sont sans doute peu motivés pour être présents ici cet après-midi. Au moment où nous parlons, par ailleurs, la séance publique consacrée à l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale retient sans doute d'autres membres de notre commission.

M. Jean-Paul Dufrègne. Je rappelle que je m'abstiendrai sur l'adoption de ces crédits.

*Suivant l'avis favorable du 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. Bruno Lasserre, Vice-président du Conseil d'État ;
- Mme Catherine Bergeal, conseillère d'État, Secrétaire général ;
- M. Jean-Noël Bruschini, conseiller d'État, directeur de la prospective et des finances.

Conseil économique, social et environnemental

- M. Patrick Bernasconi, Président ;
- M. Jean Grosset, Questeur ;
- M. Luc Machard, Secrétaire général.

Cour des comptes

- M. Didier Migaud, Premier Président ;
- M. Xavier Letort, conseiller maître, Secrétaire général ;
- Mme Marie-Laure Berbach, Secrétaire générale adjointe.

Cour nationale du Droit d'asile

- Mme Dominique Kimmerlin, Présidente
- M. Philippe Caillol, magistrat, Secrétaire général, .

Commission nationale de l'Informatique et des Libertés

- Mme Emilie Seruga-Cau, cheffé du service des affaires régaliennes et des collectivités territoriales, direction de la conformité à la CNIL ;
- Mme Tiphaine Havel, conseillère pour les questions institutionnelles et parlementaires.

Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'État (DINSIC)

- M. Xavier Albouy, chef du Service performance des services numériques, adjoint au directeur.

Direction interministérielle de la transformation publique (DITP)

– M. Thomas Cazenave, Délégué interministériel à la transformation publique

– M. Jérôme D'harcourt, Directeur de Cabinet – Chef du département de transformation de la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP)

Chambre régionale des Comptes Centre-Val de Loire

– Mme Catherine Renondin, conseillère référendaire à la Cour des comptes, Présidente ;

– M. Stéphane Blanchet, attaché principal d'administration, Secrétaire général

Tribunal administratif d'Orléans

– Mme Cécile Mariller, Présidente.

Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation

– M. Louis Boré, Président, avocat associé cabinet Boré, Salve de Bruneton, Mégret ;

– M. Guillaume Tapie, avocat associé, membre de l'Ordre.