

N° 3011

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 mai 2020

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019* (n° 2899),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 10

CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. DANIEL LABARONNE

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE ET CHIFFRES CLÉS	5
RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
INTRODUCTION	9
PREMIÈRE PARTIE : L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2019	11
I. PROGRAMME 165 <i>CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES</i>	12
A. 108 EMPLOIS CRÉÉS EN 2019, DONT 41 MAGISTRATS ADMINISTRATIFS	14
1. Un schéma d'emploi sous-exécuté qui se reporte en 2020	14
2. Les effectifs de la CNDA renforcés de plus de 200 ETP en deux ans.....	15
B. LE RELOGEMENT DE LA CNDA REPORTÉ.....	17
C. DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES PLUS EFFICIENTES EN 2019..	18
II. PROGRAMME 126 <i>CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL</i>	19
A. DES DÉPENSES DE PERSONNEL EN BAISSÉ.....	21
B. CONVENTION CITOYENNE SUR LE CLIMAT : UN COÛT SOUS-ESTIMÉ	23
C. LE CESE PEINE À FINANCER SES INVESTISSEMENTS	25
III. PROGRAMME 164 <i>COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES</i>	26
A. DES CRÉATIONS D'EMPLOIS DYNAMIQUES	27
B. LE RENOUVELLEMENT DE BAUX POUR LES LOCAUX DES CRTC	28
IV. PROGRAMME 340 <i>HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES</i>	29

SECONDE PARTIE : L'IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE SUR LES CRÉDITS DE LA MISSION CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT.....	31
I. DES INSTITUTIONS INÉGALEMENT TOUCHÉES PAR LA CRISE.....	31
A. LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES ONT MAINTENU LEURS AUDIENCES POUR LES SEULES PROCÉDURES DE RÉFÉRÉ.....	31
1. La mise en œuvre de plans de continuité d'activité (PCA) sous l'égide du Conseil d'État	31
2. L'appui du Haut fonctionnaire de défense du ministère de la Justice	32
3. Une reprise qui s'annonce difficile, notamment pour la CNDA	34
B. LA COUR DES COMPTES, HABITUÉE AU TRAVAIL NOMADE, N'A PAS ÉTÉ DÉSTABILISÉE	35
C. LE CESE A POURSUIVI TOUS SES TRAVAUX À DISTANCE.....	36
II. UN IMPACT LIMITÉ SUR L'EXÉCUTION DU BUDGET 2020, QUE SEUL LE CESE A PRÉCISÉMENT CHIFFRÉ	36
A. UN IMPACT NEUTRE SUR LE BUDGET DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES	36
B. QUELQUES TRAVAUX REPORTÉS PAR LA COUR DES COMPTES.....	37
C. UNE PERTE DE RECETTES POUR LE CESE ESTIMÉE À PLUS DE 650 000 EUROS.....	37
EXAMEN EN COMMISSION	39
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	41
SOURCES UTILISÉES	43

SYNTHÈSE ET CHIFFRES CLÉS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION 2019

Programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives*

▶ En 2019, 103 nouveaux emplois ont été créés à la CNDA, soit au total 245 ETP créés depuis 2017 : ce renforcement des effectifs va permettre à cette juridiction d'améliorer ses délais de jugement et de réduire son stock d'affaires à juger.

▶ Néanmoins, par rapport au schéma d'emplois 2019, les créations nettes d'emploi du programme sont inférieures de 56 ETP à la prévision. Le report d'année en année de ces ETP non consommés, qui crée un *effet boule de neige*, nuit au caractère annuel de l'autorisation.

▶ Les indicateurs de performance montrent que les juridictions administratives ont été plus efficaces en 2019.

▶ **Soutenabilité des investissements** : le montant des autorisations d'engagement affectées à des opérations d'investissement mais non engagées atteint un niveau élevé : 79 millions d'euros, reportés en 2020.

Programme 126 *Conseil économique, social et environnemental*

▶ **Lisibilité des documents budgétaires** : les tableaux réalisés à partir de Chorus présentent des chiffres erronés pour le programme 126, qui ne correspondent pas à la consommation réelle du CESE ; ces erreurs se reportent dans les tableaux synthétiques relatifs aux dépenses totales de la mission.

▶ En 2019, le CESE a pu réaliser des économies sur les dépenses de personnel, grâce à la lutte contre l'absentéisme de ses membres.

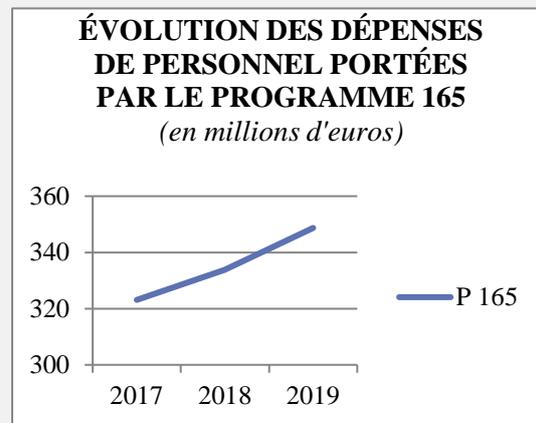
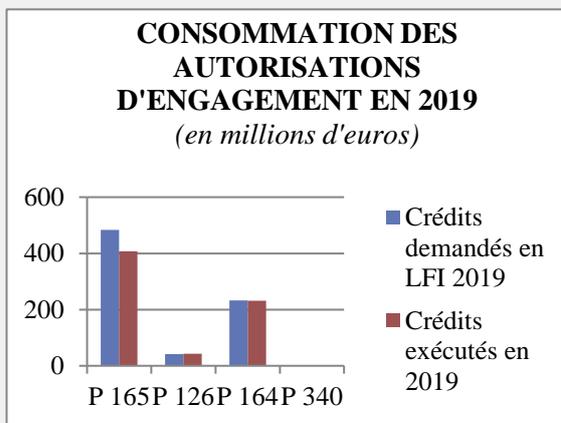
▶ Par rapport au budget alloué en 2019 par la voie de crédits ouverts en loi de finances rectificative, l'organisation de la Convention citoyenne sur le climat présente un surcoût de 1,1 million d'euros (non budgété).

▶ Le CESE doit utiliser régulièrement ses ressources propres tirées de la valorisation du palais d'Iéna pour financer ses dépenses de fonctionnement, tandis qu'elles devraient financer en priorité l'investissement, en particulier des travaux d'étanchéité du bâtiment qui présentent un caractère urgent.

Programmes 164 Cour des comptes et autres juridictions financières et 340 Haut Conseil des finances publiques

► La Cour des comptes assure le commissariat aux comptes de nombreuses organisations internationales, ce qui lui permet de se constituer des ressources propres. La candidature de la France pour rejoindre le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU ouvre de nouvelles perspectives de recettes.

► Seuls 30 % des crédits de fonctionnement alloués au Haut Conseil des finances publiques ont été consommés, soit à peine 16 000 euros : cette sous-exécution récurrente, bien logique puisque le Haut conseil est hébergé dans les locaux de la Cour, révèle le caractère artificiel de ce programme.



ÉVALUATION DE L'IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE

● Le rapporteur spécial salue la grande résistance des institutions financées par la mission dans le contexte de l'état d'urgence sanitaire : toutes ont pu mettre en place des plans de continuité d'activité pour maintenir leurs activités essentielles. La reprise pourrait cependant être difficile pour la CNDA : locaux exigus qui font obstacle à la distanciation sociale, requérants en provenance de toute la France, assesseurs âgés qui sont des personnes à risque.

● Le bureau *Justice et médias* de la direction du budget, qui suit les crédits de la mission, mène actuellement une évaluation précise des conséquences budgétaires de la crise. À ce stade, seul le CESE en a précisément chiffré l'impact sur son budget : un surcoût de 84 483 euros et une perte de recettes de 656 140 euros.

● Certaines dépenses d'investissement devant être reportées en raison de la crise, il faut s'attendre à ce que le montant des reports de crédits augmente encore en 2021 sur le périmètre de la mission. Il serait judicieux d'en tenir compte dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2021.

RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

- Poursuivre le renforcement des moyens de la CNDA pour qu'elle puisse améliorer ses délais de jugement et réduire son stock d'affaires à juger ;

- Engager des discussions entre le CESE et la direction du budget pour que soient reportés dans Chorus les crédits réellement consommés ;

- En loi de finances initiale, flécher des crédits de fonctionnement du programme 126 Conseil économique, social et environnemental vers l'organisation des consultations citoyennes, puisqu'il s'agit désormais d'une mission récurrente : ces crédits pourraient être présentés au sein d'une action budgétaire dédiée ;

- Réaliser la certification des comptes du CESE ;

- Transformer le programme 340 en une action budgétaire du programme 164 (modifier LO n° 2012-1403 du 17 décembre 2012) ;

- Évaluer précisément les reports de crédits susceptibles de résulter du report de travaux d'investissement dans le contexte de la crise : adapter les demandes d'AE et CP pour 2021 en fonction des reports.

INTRODUCTION

La mission *Conseil et contrôle de l'État* regroupe les crédits alloués à diverses institutions indépendantes du pouvoir exécutif, chargées de missions de conseil et/ou de contrôle de l'action publique.

Les crédits alloués à ces institutions, qui sont à plus de 80 % dédiés aux dépenses de personnel (titre 2) sont répartis entre 4 programmes :

- Le programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives* est le cadre de gestion des crédits et des emplois alloués au Conseil d'État, aux 42 tribunaux administratifs, aux 8 cours administratives d'appel et à la Cour nationale du droit d'asile ; il représente 60 % des dépenses de la mission ;

- Le programme 126 *Conseil économique, social et environnemental* retrace les moyens de fonctionnement alloués à cette assemblée consultative, représentant la société civile organisée, dont les missions sont définies aux articles 69 à 71 de la Constitution de 1958 ;

- Le programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières* fournit à la Cour des comptes, aux 23 chambres régionales et territoriales des comptes (13 CRTC en métropole, 10 en outre-mer), à la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF), au Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) et à la Commission permanente de contrôle des sociétés de perception et de répartition des droits (CPC SPRD) les crédits et emplois nécessaires à l'exercice de leurs missions ; il regroupe plus de 30 % des crédits de la mission ;

- Enfin, le programme 340 *Haut conseil des finances publiques* représente 0,05 % des crédits de la mission : le rapporteur plaide pour qu'il soit transformé en une action budgétaire du programme 164 ; il faudrait pour cela modifier l'article 22 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 (cf. *infra*).

En première partie, **la présente annexe** au rapport sur la loi de règlement et d'approbation des comptes pour 2019 **analyse, programme par programme, la consommation des crédits de cette mission en 2019 et l'atteinte des objectifs de performance**, par rapport aux prévisions du projet annuel de performances de la mission annexé au projet de loi de finances pour 2019.

En seconde partie, sont présentées les conclusions du travail mené par le rapporteur sur **les impacts de la crise sanitaire sur la consommation des crédits de l'exercice en cours**.

PREMIÈRE PARTIE : L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2019

En 2019, pour leur fonctionnement, les juridictions administratives, le Conseil économique, social et environnemental (CESE), les juridictions financières et le Haut conseil des finances publiques ont consommé au total **681,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 681,8 millions d'euros en crédits de paiement**.

Ces dépenses sont conformes à la prévision, avec un taux d'exécution de 99,7 % en crédits de paiement. La prévision peut donc être qualifiée de sincère.

L'engagement par le CESE de **dépenses exceptionnelles pour l'organisation de la convention citoyenne sur le climat en 2019**, couvertes par l'ouverture en cours d'exercice de 4,2 millions d'euros supplémentaires par la loi n° 2019-1270 du 2 décembre 2019 de finances rectificative pour 2019, n'a que peu affecté l'exécution, puisque ces dépenses n'ont été que partiellement consommées.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION *CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT* EN 2019

(en millions d'euros)

	Crédits demandés <i>y.c. fdp et adp</i>		Crédits exécutés <i>y.c. fdp et adp</i>		Écart en valeur absolue (et en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 165 <i>Conseil d'État et autres juridictions administratives</i>	483,8	420,4	407,3	417,7	- 76,5 (- 15,8 %)	- 2,7 (- 0,6 %)
Programme 126 <i>Conseil économique, social et environnemental</i>	42,24	42,24	43,1	43,1	+ 0,86 (+ 2 %)	+ 0,86 (+ 2 %)
Programme 164 <i>Cour des comptes et autres juridictions financières</i>	232,97	220,67	230,8	220,7	- 2,17 (- 0,9 %)	- 0,03 (- 0,01 %)
Programme 340 <i>Haut Conseil des finances publiques</i>	0,43	0,43	0,34	0,35	- 0,09 (- 20,9 %)	- 0,08 (- 18,6 %)
Total Mission	759,44	683,74	681,5	681,8	- 77,94 (- 10,3 %)	- 1,95 (- 0,2 %)

Par rapport à 2018, **les dépenses ont augmenté de près de 21 millions d'euros sur l'ensemble de la mission (soit + 3 %)**, ce qui est similaire à l'évolution observée entre 2017 et 2018. Cette hausse résulte principalement des dépenses de personnel, supérieures de 19,7 millions d'euros à 2018 (+ 3,5 %), particulièrement sur le programme 165 où elles ont cru de près de 15 millions d'euros par rapport à l'année dernière, avec 108 ETP créés.

**ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION
AU COURS DES TROIS DERNIÈRES ANNÉES (À MAQUETTE COMPARABLE)**

	Crédits exécutés en 2017		Crédits exécutés en 2018		Crédits exécutés en 2019	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 165	400,3	388,05	406,1	404,2	407,3	417,7
Programme 126	41,22	41,22	43,1	43,1	46,82	46,82
Programme 164	213,85	215,11	215,37	218,02	230,8	220,7
Programme 340	0,36	0,36	0,34	0,33	0,34	0,35
Total Mission	655,73	644,74	664,27	665,01	685,3	685,6

Source : rapports annuels de performance de la mission Conseil et contrôle de l'État, pour les années 2017, 2018 et 2019

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

En 2019, les dépenses du programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives* ont atteint **407,33 millions d'euros en autorisations d'engagement et 417,7 millions d'euros en crédits de paiement.**

Si ce résultat est conforme à la prévision en ce qui concerne les crédits de paiement (taux d'exécution de 99,4 %), **les autorisations d'engagement n'ont été consommées qu'à hauteur de 84 % des crédits autorisés** en loi de finances initiale.

Cette sous-consommation est accentuée par l'importance des reports de crédits qui, en 2019, atteignent **25,38 millions d'euros en AE, contre 16,4 millions d'euros en 2017 et 18,9 millions d'euros en 2018.** Si ces reports avaient pu être pris en compte dès l'élaboration du projet de loi de finances, la demande d'AE en loi de finances initiale aurait pu être abaissée.

EXÉCUTION PAR ACTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 165

(en millions d'euros)

Prévision LFI ⁽¹⁾ Consommation ⁽¹⁾	2017		2018		2019	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 1 Fonction juridictionnelle : Conseil d'État	27,54 27,2	27,54 27,2	27,92 27,72	27,92 27,72	28,62 28,81	28,62 28,81
Action 2 Fonction juridictionnelle : Cours administratives d'appel	50,89 57,87	50,89 52,44	51,6 44,51	51,6 49,93	55,13 51,26	55,13 51,26
Action 3 Fonction juridictionnelle : Tribunaux administratifs	159,54 156,32	159,54 156,32	162,22 163,17	162,22 163,17	164,33 165,52	164,33 165,52
Action 4 Fonction consultative	11,4 15,36	11,4 15,36	11,56 15,48	11,56 15,48	16,14 15,59	16,14 15,59
Action 5 Fonction études, expertise et services rendus aux administrations de l'État et des collectivités	16,43 7,85	16,43 7,85	16,66 7,74	16,66 7,74	8,25 9,52	8,25 9,52
Action 6 Soutien	120,29 110,9	103,45 104,07	122,32 119,64	108,19 112,36	174,54 101,9	111,15 112,3
Action 7 Cour nationale du droit d'asile	25,92 24,8	25,92 24,8	28,27 27,82	28,27 27,82	36,77 34,73	36,77 34,73
Total des crédits prévus en LFI ^{(1) (a)}	412,02	395,18	420,56	406,43	483,79	420,4
Total des crédits ouverts ^{(1) (b)}	425,63	409,66	439,55	423,56	509,2	434,83
Total des crédits consommés ^{(1) (c)}	400,3	388,05	406,1	404,23	407,33	417,73
Taux d'exécution ^(c/a)	97,1 %	98,2 %	96,6 %	99,4 %	84,2 %	99,4 %
Taux de consommation ^(c/b)	94 %	94,8 %	96,6 %	99,4 %	80 %	96 %

Source : rapports annuels de performance de la mission Conseil et contrôle de l'État, pour les années 2017, 2018 et 2019

⁽¹⁾ Dont crédits ouverts par voie de fonds de concours et attributions de produits.

^(b) Les crédits effectivement ouverts peuvent être supérieurs aux crédits prévus en LFI en raison de fonds de concours et attributions de produits supérieurs à la prévision, de reports de crédits et/ou d'ouvertures en LFR.

Par rapport à 2018, les dépenses du programme augmentent de 13,5 millions d'euros en CP, ce qui représente l'évolution la plus forte en valeur sur le périmètre de la mission. Cette hausse résulte exclusivement des dépenses de personnel – dont la CNDA a été la première bénéficiaire. Les dépenses d'autre nature, elles, sont plutôt stables, voire en légère baisse.

EXÉCUTION PAR NATURE DE DÉPENSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 165

(en millions d'euros)

Prévision LFI, hors fdc et adp Consommation, y.c. fdc et adp	2019	
	AE	CP
Titre 2 – Dépenses de personnel	350,38 348,71	350,38 348,71
Titre 3 – Dépenses de fonctionnement	70,65 54,3	61 62,54
Titre 5 – Dépenses d'investissement	62,56 4,32	8,81 6,48
Total	483,59 407,33	420,2 417,73

Source : rapport annuel de performances de la mission Conseil et contrôle de l'État, pour l'année 2019.

A. 108 EMPLOIS CRÉÉS EN 2019, DONT 41 MAGISTRATS ADMINISTRATIFS

En 2019, la création de 108 emplois sur le périmètre du programme a porté les dépenses de personnel à **348,7 millions d'euros** (AE=CP), **ce qui représente une hausse de 4,5 % par rapport à 2018** (333,8 millions d'euros). 103 ETP sur 108 ont été affectés à la Cour nationale du droit d'asile.

1. Un schéma d'emploi sous-exécuté qui se reporte en 2020

En 2019, les créations nettes d'emplois dans les juridictions administratives se sont établies à 108 ETP. Depuis 2017, les effectifs ont été renforcés de 309 ETP au total (95 ETP en 2017, 106 ETP en 2018 et 108 ETP en 2019) pour faire face à la forte hausse du contentieux administratif. En 2019 comme en 2018, le nombre de recours déposés auprès des tribunaux administratifs a crû de 8 %. Sur cette période de deux ans, 214 ETP ont été créés, ce qui s'est traduit par une augmentation des dépenses de personnel de + 7,9 %.

Le schéma d'emplois 2019 est cependant sous-exécuté. En effet, le schéma d'emplois initial était fixé à + 132 ETP, ce à quoi se sont ajoutés en gestion + 32 ETP résiduels (reports du schéma d'emplois 2018), soit un schéma d'emplois rehaussé à + 164 ETP. Cependant, les emplois créés en 2019, à hauteur de 108 ETP, n'atteignent même pas la prévision en loi de finances initiale et, par rapport au schéma d'emplois effectif, il subsiste 56 ETP non pourvus.

La pratique des reports d'autorisations de créations d'emplois d'une année sur l'autre semble créer un « effet boule de neige » avec des reports qui se cumulent d'année en année : + 38 ETP reportés de 2017 à 2018, + 32 ETP reportés de 2018 à 2019 et + 56 ETP qui seront reportés en gestion, en 2020, au titre du rattrapage de la sous-exécution du schéma d'emplois 2019. Même si les futurs schémas d'emplois sont en baisse, ce qui permettra d'apurer les stocks, cette pratique des reports pose question, car elle vide de tout sens le caractère annuel de la prévision, sans compter que le plafond d'emplois ne semble pas calibré pour autant de nouveaux emplois.

Sur les 108 emplois créés, 41 sont des postes de magistrats administratifs. La répartition entre catégories des emplois créés s'écarte également de la prévision. Par rapport au schéma d'emplois inscrit dans le projet annuel de performances du programme, les créations d'emplois sont inférieures à la prévision de 45 ETP pour les personnels de catégorie A (départs en retraite non anticipés, départs d'assistants de justice dans les tribunaux administratifs) et de 33 ETP pour les personnels de catégorie C (emplois pourvus sur décision du ministère de l'intérieur ⁽¹⁾).

En sens contraire, 35 emplois de magistrats administratifs, 18 emplois de catégorie B et 1 emploi de membre du Conseil d'État ont été créés en plus.

(1) Ces agents de catégorie C sont des agents de greffe, dont l'article R. 226-1 du code de justice administrative prévoit qu'ils sont nommés parmi les fonctionnaires des corps de l'Intérieur et de l'Outre-mer.

EXÉCUTION DU SCHÉMA D'EMPLOI DU PROGRAMME 165

Catégorie d'emploi	Sorties		Entrées		Créations nettes d'emploi	
	Prévues	Réalisées	Prévues	Réalisées	Prévues PAP	Réalisées
Membres du Conseil d'État	30	35	30	36	0	+ 1
Magistrats de l'ordre administratif	107	135	113	176	+ 6	+ 41
Catégorie A	157	291	234	323	+ 77	+ 32
Catégorie B	76	84	87	113	+ 11	+ 29
Catégorie C	299	260	337	265	+ 38	+ 5
Total					+ 132	+ 108

Source : rapports annuels de performance de la mission Conseil et contrôle de l'État, pour les années 2017, 2018 et 2019.

Compte tenu de créations d'emplois moindres que prévu, mais aussi d'entrées en poste tardives dans l'année, **le plafond d'emplois n'a pas été atteint, avec 4 079 ETPT consommés pour un plafond de 4 125 ETPT** ⁽¹⁾. Cette sous-exécution du plafond d'emplois se traduit par un écart à la prévision de 1,7 million d'euros sur les dépenses de personnel : les dépenses de titre 2 étaient prévues à 350,38 millions d'euros et se sont élevées au final à 348,71 millions d'euros.

Pour autant, par rapport à 2018, ces dépenses augmentent de 4,5 %, avec un effectif autorisé renforcé de 146 ETPT.

Selon le secrétaire général du Conseil d'État, elles pourraient croître encore de 6 % en 2020 si le schéma d'emplois était intégralement exécuté et compte tenu de l'effet en année pleine des recrutements intervenus en 2019 (la majorité des arrivées à la CNDA datent de septembre 2019).

2. Les effectifs de la CNDA renforcés de plus de 200 ETP en deux ans

Sur les 108 emplois créés en 2019, 103 concernent la Cour nationale du droit d'asile. Ces données d'exécution du schéma d'emplois de la CNDA ne figurent pas dans le rapport annuel de performances du programme, qui mentionne la création de 122 emplois, mais ont été communiquées par la direction du budget. L'écart à la prévision s'explique par les difficultés rencontrées par la CNDA pour ces recrutements.

Les autorisations d'emplois affectées à l'action 7 *Cour nationale du droit d'asile* sont néanmoins sous-consommées. Le fait que le schéma d'emplois initial de + 122 ETP n'ait pas été atteint, associé au caractère tardif des recrutements (la plupart des entrées datent de septembre 2019), se traduit par une légère sous – consommation du plafond d'emplois (600 ETPT consommés pour 618 ETPT impartis).

(1) Rapport annuel de performance du programme 165, annexé au projet de loi de règlement 2019, p. 36.

Avec 102 créations d’emplois en 2018 ⁽¹⁾ et 103 en 2019, la CNDA voit ses effectifs renforcés de plus de 200 ETP en deux ans. En 2020, elle devrait en outre bénéficier de 59 emplois supplémentaires, comme prévu par le projet annuel de performance du programme.

Ces recrutements pérennes ont permis de réduire le turnover. En 2019 comme en 2018, le taux de renouvellement du personnel a été de 14 %. C’est une nette amélioration par rapport à 2017 où ce taux atteignait 25 %, soit un quart des effectifs à renouveler chaque année, avec 80 % de personnels contractuels. Aujourd’hui, les personnels sous contrat représentent « seulement » 65 % des effectifs.

Le renforcement des effectifs doit se poursuivre pour permettre à la Cour d’améliorer ses délais de jugement. Si, en 2019, les juridictions ont toutes amélioré leurs délais par rapport à 2018, le bilan est plus contrasté à la CNDA (indicateur 1.1). Ainsi, cette juridiction améliore ses délais pour les procédures accélérées, c’est-à-dire les affaires dans lesquelles le magistrat statue seul (17 semaines au lieu de 19 semaines en 2018, soit 3 mois et 29 jours), mais elle met davantage de temps pour les procédures ordinaires (9 mois et 20 jours en 2019 contre 8 mois et 4 jours en 2018) ⁽²⁾. Ce résultat pour 2019 résulte de la volonté de la CNDA de réduire son stock de dossiers anciens, dont on sait qu’ils sont en moyenne plus longs à traiter que les dossiers récents. Ce faisant, et en dépit des recrutements intervenus ces dernières années, la CNDA est loin d’atteindre les délais légaux.

La poursuite des recrutements est donc indispensable, mais il faudrait aussi étendre les procédures relevant du juge unique. La réforme du droit d’asile en 2015 a déjà fortement développé le recours à cette procédure, de sorte que 25 % des affaires sont aujourd’hui concernées.

Recommandation : poursuivre le renforcement des moyens de la CNDA pour qu’elle puisse améliorer ses délais de jugement et réduire son stock.

La Cour doit poursuivre ses efforts pour réduire son stock d’affaires anciennes. En 2019, leur proportion dans le stock de fin d’année (indicateur 1.2) a été réduite au Conseil d’État et dans les CAA, mais elle a augmenté dans les TA et à la CNDA où elle atteint désormais 16,3 % contre 14,6 % en 2018 et 6,8 % en 2017. En trois ans, le nombre de recours enregistrés par la CNDA a augmenté de 48 %, atteignant 58 671 recours en 2018 (+ 9,5 % par rapport à 2017) et 59 091 recours en 2019 (+ 1 % par rapport à 2018). En 2018, suite à plusieurs mouvements sociaux, la CNDA n’a pas pu traiter le nombre de dossiers souhaité ⁽³⁾ : ainsi, fin 2018, le stock des affaires non traitées avait atteint 36 868.

(1) Rapport annuel de performance du programme 165, annexé au projet de loi de règlement 2019, p. 23.

(2) Rapport annuel de performance du programme 165, annexé au projet de loi de règlement 2019, p. 22.

(3) La CNDA a connu un mouvement social important au début de l’année 2018, dans le contexte de l’adoption de la loi « Asile et immigration », auquel il a été mis fin par la signature d’un protocole d’accord de sortie de grève entre la direction et les syndicats.

En 2019, la CNDA a pu rendre 66 464 décisions, soit 40 % de décisions en plus par rapport à 2018. Néanmoins, fin 2019, 29 495 affaires étaient encore en stock ⁽¹⁾. Ainsi, **le stock d'affaires à traiter a baissé au 31 décembre 2019, ce qui est un bon point pour aborder 2020, mais parmi elles le nombre d'affaires anciennes est proportionnellement plus élevé** qu'à la fin de l'année 2018 puisqu'à ce moment-là, les recours de 2018, qui pesaient beaucoup sur le stock, étaient encore considérés comme récents. **L'augmentation des effectifs doit permettre de réduire peu à peu le stock d'affaires en attente de décision, en commençant par les plus anciennes.**

B. LE RELOGEMENT DE LA CNDA REPORTÉ

Concernant les autres dépenses, hors dépenses de personnel, portées par l'action 6 *Soutien*, l'exécution 2019 se caractérise par 74,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement non consommées. Le projet annuel de performance du programme 165 prévoyait, pour les dépenses de fonctionnement courant des juridictions (frais postaux, consommables, interprétariat, baux immobiliers), l'engagement de 70,5 millions d'euros en 2019 et, pour leurs dépenses d'investissement (travaux, informatique...), l'engagement de 62,6 millions d'euros. Or, sur un total de 133,1 millions d'euros, seuls 58,6 millions d'euros ont été engagés.

Concernant les dépenses de fonctionnement, l'écart est modéré (16,3 millions d'euros). Il provient de la requalification de certaines dépenses en dépenses d'investissement (transfert du titre 3 vers le titre 5).

Concernant les dépenses d'investissement, en revanche, l'écart à la prévision atteint 58,2 millions d'euros. La somme de 62,6 millions d'euros avait été inscrite au budget 2019, ce qui représentait d'ailleurs, selon les mots du rapporteur spécial, « un bond » de 613 % en autorisations d'engagement par rapport à 2018, caractérisant une « relance de l'investissement ». Sur ce budget, 59,2 millions d'euros étaient dédiés à des travaux de réhabilitation destinés au relogement de la CNDA et du tribunal administratif de Montreuil.

Les autorisations d'engagement destinées à cette opération d'ampleur n'ont pas été consommées, contrairement à ce qui était prévu. En effet, l'immeuble qui doit accueillir la CNDA, anciennement utilisé par l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), a été occupé de manière illégale par des travailleurs sans papiers jusqu'en octobre 2019. De ce fait, les travaux de réhabilitation n'ont pas pu débiter. Compte tenu du décalage du calendrier, les travaux devraient être achevés en 2024-2025.

(1) *L'activité de la CNDA a été ralentie en 2019 par les manifestations des avocats contre la pratique de la vidéo-audience, en mars-avril, puis par les grèves relatives à la réforme des retraites, qui ont débuté dès le mois de décembre.*

En attendant, la CNDA a dû aménager cinq salles d’audience dans le palais de justice de l’île de la Cité pour faire face à l’accroissement de son activité, portant le nombre de salles à 28 contre 17 à l’été 2018. Elle reste aujourd’hui éclatée sur plusieurs sites, avec des frais de location qui atteignent 5 millions d’euros à l’année et des baux qu’il faut renouveler.

En revanche, ces autorisations d’engagement ont été affectées, à hauteur de 58,8 millions d’euros. Elles sont ainsi fléchées vers cette opération sans être consommées, et pourront être reportées pour être engagées en 2020 ⁽¹⁾. D’autres autorisations d’engagement ont également été affectées en 2019, portant le total des affectations à 72,6 millions d’euros. Si on y ajoute les affectations des années précédentes qui avaient été reportées en 2019 et n’ont pas été consommées, cela donne un montant d’autorisations d’engagement affectées non engagées (AENE) de 79 millions d’euros à la fin de l’année 2019, ce qui est un chiffre élevé, comme le relève la Cour des comptes ⁽²⁾. Ces AE devront être consommées dans les années à venir.

**LISTE DES OPÉRATIONS POUR LESQUELLES DES AE ONT ÉTÉ AFFECTÉES
MAIS NON ENGAGÉES**

(en millions d’euros)

	Montant
Relogement de la CNDA et du TA de Montreuil	58,8
Rénovation des ascenseurs et accessibilité du TA de Paris	5,2
Création d’une neuvième CAA à Toulouse	
Portails applicatifs dans le domaine du contentieux administratifs	5
Relogement du TA de Marseille	1,9
Extension TA de Dijon	1,6
Travaux palais de justice administrative de Lyon	1,3
Restructuration de l’aide Colette du Palais Royal	1,1
Relogement du TA de Guadeloupe	0,6
Travaux TA d’Amiens	0,5
Restructuration du TA de Nice	0,5
Total	79

Source : Cour des comptes, note d’analyse de l’exécution budgétaire des crédits de la mission Conseil et contrôle de l’État en 2019.

C. DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES PLUS EFFICIENTES EN 2019

En 2019, outre que la plupart des juridictions ont amélioré leurs délais de jugement et réduit leur stock d’affaires anciennes, elles ont aussi été plus efficaces, comme en témoignent les indicateurs de performance du programme.

On note une progression du nombre d’affaires réglées par magistrat (indicateurs 3.1 et 3.2). C’est le cas pour les membres du Conseil d’État, les magistrats des TA et CAA et pour les rapporteurs de la CNDA. Le nombre d’affaires réglées par agent de greffe augmente aussi.

(1) Les autorisations d’engagement non affectées ne peuvent pas faire l’objet d’un report en n+1.

(2) Cour des comptes, note d’analyse de l’exécution budgétaire des crédits de la mission Conseil et contrôle de l’État en 2019, p. 26.

Selon le Conseil d'État, ce gain de productivité a trois explications : d'abord, la volonté des juridictions de couvrir un maximum d'affaires, c'est-à-dire en juger autant que de recours déposés ; ensuite, le renforcement des moyens de l'aide à la décision, avec le recrutement d'assistants du contentieux ⁽¹⁾, d'assistants de justice ⁽²⁾ et de juristes assistants ⁽³⁾ (leur travail permet au juge d'aller beaucoup plus vite dans le traitement des dossiers ; c'est notamment très utile pour le contentieux des étrangers, qui a un caractère répétitif) ; enfin, depuis 2017, la possibilité pour les cours administratives d'appel de rejeter par ordonnance les requêtes relevant du contentieux des étrangers. Ce contentieux représentant 50 % de leur activité (voire 65 % de celle des CAA de Nancy et Nantes), cela a permis un réel gain de productivité dans ces juridictions, avec un nombre d'affaires jugées par magistrat passé de 115 à 130 depuis cette réforme.

Le Conseil d'État a également amélioré l'efficacité de son travail consultatif (indicateur 4.1). La proportion de textes examinés en moins de deux mois par les sections administratives atteint désormais 100 % des lois et ordonnances et 99,4 % des décrets. Pourtant, le nombre de textes à examiner s'est accru : en 2019, les sections administratives ont examiné 1 095 projets ou propositions de texte ⁽⁴⁾, contre 976 en 2018.

II. PROGRAMME 126 CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

En 2019, les dépenses du programme 126 *Conseil économique, social et environnemental* ont atteint **43,1 millions d'euros (AE = CP)**. Elles excèdent de 0,86 million d'euros, soit 2 %, les crédits demandés en loi de finances initiale. Cette surexécution est directement liée à la mission confiée au CESE, en cours d'exercice budgétaire, d'organiser la Convention citoyenne sur le climat. Par rapport à 2018, l'évolution des dépenses est très modérée (+ 1,5 %).

(1) Fonctionnaires titulaires de catégorie A.

(2) Agents contractuels à temps partiel, recrutés pour une durée de deux ans renouvelable deux fois.

(3) Agents contractuels de catégorie A, recrutés pour une durée de trois ans renouvelable une fois, dont le statut a été créé par la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle.

(4) Dont 93 projets de loi, 3 propositions de lois, 57 projets d'ordonnances et 619 décrets.

EXÉCUTION PAR ACTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 126

(en millions d'euros)

Prévision LFI ⁽¹⁾ Consommation ⁽¹⁾	2017		2018		2019		▲ 2019 / 2018	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 1 Représentation des activités économiques et sociales	27,6	27,6	26,7 28,5	26,7 28,5	27,1 27,19	27,1 27,19	+ 1,5 % - 4,6 %	+ 1,5 % - 4,6 %
Action 2 Fonctionnement de l'institution	13,1	12,4	13,7 12,5	13,7 12,5	13,68 14,44	13,68 14,44	- 0,1 % + 15 %	- 0,1 % + 15 %
Action 3 Communication et international	1,2	1,2	1,6 1,2	1,6 1,2	1,46 1,46	1,46 1,46	- 8,7 % + 21,7 %	- 8,7 % + 21,7 %
Total des crédits prévus en LFI ^{(1) (a)}	41,9	41,3	42,15	42,15	42,24	42,24	+ 0,2 %	+ 0,2 %
Total des crédits ouverts ^{(1) (b)}	41,22	41,22	42,47	42,47	46,82	46,82	+ 10,2 %	+ 10,2 %
Total des crédits consommés ^{(1) (c)}	41,22	41,22	42,46	42,46	43,1	43,1	+ 1,5 %	+ 1,5 %
Taux d'exécution ^(c/a)	98,3 %	99,8 %	100,7 %	100,7 %	102 %	102 %		
Taux de consommation ^(c/b)	100 %	100 %	99,98 %	99,98 %	92 %	92 %		

Source : Rapports annuels de performance de la mission Conseil et contrôle de l'État, pour les années 2017, 2018 et 2019.

(1) dont crédits ouverts par voie de fonds de concours et attributions de produits.

(b) Les crédits effectivement ouverts peuvent être supérieurs aux crédits prévus en LFI en raison de fonds de concours et attributions de produits supérieurs à la prévision, de reports de crédits et/ou d'ouvertures en LFR.

Le rapporteur souligne à ce stade le manque de lisibilité des documents budgétaires en ce qui concerne le programme 126. En effet, le CESE, qui bénéficie d'un régime comptable et administratif spécifique, déroge aux règles de la comptabilité publique, ne dispose pas d'un comptable public. Ses dépenses ne sont pas retracées dans Chorus, de sorte que les tableaux synthétiques figurant dans le rapport annuel de performance présentent des chiffres erronés. Bien qu'il soit fait mention des chiffres de la consommation réelle en marge de ces tableaux, une lecture rapide du RAP peut induire en erreur le lecteur non averti ⁽¹⁾.

Recommandation : engager des discussions entre le CESE et la direction du budget pour que les données d'exécution puissent être mises à jour au fur et à mesure dans Chorus.

Le rapporteur rappelle également que la certification des comptes du CESE n'est toujours pas effective. Or, le principe d'une certification par la Cour des comptes avait été posé dès l'article 23 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social dès l'origine et cette disposition n'a pas été remise en cause par la loi organique du 28 juin 2010 modifiant ladite ordonnance. Cette obligation de certification est en outre réaffirmée par le décret n° 2017-934 du 10 mai 2017 relatif au régime administratif et financier du Conseil économique, social et environnemental.

Recommandation : réaliser la certification des comptes du Conseil économique, social et environnemental.

(1) Les tableaux présentés dans la présente annexe ont été élaborés à partir des chiffres de la consommation réelle.

Le rapporteur note néanmoins des avancées dans le contenu des documents budgétaires depuis quelques années. Ainsi, le montant des crédits réellement consommés par le CESE ne figurait pas dans les rapports annuels de performances avant la loi de règlement et d’approbation des comptes pour 2018. La consommation effective est désormais fournie, comme indiquée *supra*, et ventilée par action et par nature de dépenses.

Une analyse de l’exécution 2019 par nature de dépenses, justement, permet de constater la sous-consommation des dépenses de personnel, liée à l’application des règles du présentéisme. En fonctionnement, au contraire, les dépenses excèdent de 3,3 millions d’euros la prévision initiale, ce qui est à mettre en partie en lien avec l’organisation de la convention citoyenne sur le climat. Enfin, le CESE a pu prélever 0,38 million d’euros sur les attributions de produits pour des dépenses d’investissement.

EXÉCUTION PAR NATURE DE DÉPENSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 126

(en millions d’euros)

Prévision LFI hors fdc et adp Prévision LFI y.c. fdc et adp Consommation y.c. fdc et adp	2019	
	AE	CP
Titre 2 – Dépenses de personnel	34,93	34,93
	35,13	35,13
	34,05	34,05
Titre 3 – Dépenses de fonctionnement	5,3	5,3
	7,1	7,1
	8,6	8,6
Titre 5 – Dépenses d’investissement	0	0
	0	0
	0,38	0,38
Total	40,24	40,24
	42,23	42,23
	43	43

Source : rapport annuel de performance de la mission Conseil et contrôle de l’État, pour l’année 2019.

A. DES DÉPENSES DE PERSONNEL EN BAISSSE

Les dépenses de personnel du programme comprennent les indemnités versées aux membres du CESE, la rémunération des personnels, et les dépenses liées à la caisse de retraite des anciens membres.

En 2019, la consommation du plafond d’emplois est conforme à la prévision. Le plafond d’emplois de 150 ETPT a été consommé à hauteur de 149 ETPT, dont 52 ETPT affectés à l’action 1 (administrateurs, administrateurs-adjoints et secrétaires concourant aux travaux réalisés dans le cadre des 9 sections et 3 délégations), 88 ETPT affectés à l’action 2 (fonctions support) et 9 ETPT à l’action 3 (communication).

Les dépenses de personnel, d'un montant de 34 millions d'euros, sont conformes à la prévision, mais en baisse de 2,3 millions d'euros, soit 6 %, par rapport à 2018 (36,3 millions d'euros). Ces économies résultent notamment de la vacance de certains postes non remplacés sur la durée de l'exercice, mais aussi d'économies réalisées sur les indemnités des conseillers. Les 13 ETP embauchés sous contrat (hors schéma d'emplois) pour l'organisation de la convention citoyenne sur le climat n'ont pas affecté la dépense.

Par rapport à 2018, les indemnités versées aux conseillers du CESE sont inférieures de 0,3 million d'euros. Depuis 2015, le CESE demande chaque année des crédits qui sont inférieurs à la dépense théorique (2,5 millions d'euros), c'est-à-dire à l'hypothèse dans laquelle les 233 conseillers seraient toujours présents et l'ensemble des personnalités associées nommées. Les 2 millions d'euros prévus en loi de finances initiale pour 2019 prévoyaient déjà une économie de 0,1 million d'euros par rapport à la consommation 2018 (2,1 millions d'euros). Cette économie a été plus forte que prévu. Ainsi, avec 1,8 million d'euros consommés en 2019, l'écart à 2018 est de 0,3 million d'euros au total. Par rapport aux dépenses théoriques, l'économie réalisée atteint 0,7 million d'euros.

L'économie supplémentaire réalisée cette année, de 0,2 million d'euros, résulte d'un durcissement dans l'application des règles du présentéisme. Ces règles sont précisées dans un document qui a été validé par les 18 groupes de représentation, au sein desquels se répartissent les conseillers. Celui-ci précise dans quels cas une absence doit être considérée comme non excusée et peut donner lieu à des pénalités financières. Il en précise aussi le mode de calcul : une retenue est opérée sur l'indemnité au prorata du nombre de réunions par trimestre (soit 10 % si le conseiller a manqué 1 réunion sur 10, mais 50 % s'il en a manqué 1 sur 2).

CONSOMMATION DES DÉPENSES DE PERSONNEL EN 2019

(en euros)

	Prévision ⁽¹⁾	Consommation
Rémunération des agents du CESE	14 685 257	14 133 834
<i>Dont CAS Pensions</i>		2 773 484
Indemnités des membres et personnalités associées	12 084 774	11 749 734
Caisse de retraite des anciens membres	8 163 288	8 163 288
Total titre 2	34 933 319	34 046 886

(1) Avant ouverture de crédits en LFR 2019.

Source : projet annuel de performance et rapport annuel de performance de la mission Conseil et contrôle de l'État, pour l'année 2019.

B. CONVENTION CITOYENNE SUR LE CLIMAT : UN COÛT SOUS-ESTIMÉ

L'organisation d'une convention citoyenne sur le climat a été annoncée par le Président de la République le 25 avril 2019, dans le contexte de la crise des gilets jaunes. Le Premier ministre en a confié l'organisation au CESE, amené à devenir l'instance de consultation privilégiée de l'État dans le cadre d'une réforme institutionnelle à venir.

Pour faire face aux dépenses exceptionnelles engendrées par l'organisation de cet évènement, 4,2 millions d'euros de crédits supplémentaires ont été ouverts en loi de finances rectificative pour 2019. À ce sujet, le rapporteur spécial note que l'autorisation portait alors sur 4,2 millions d'euros de dépenses de titre 2, alors qu'en réalité le besoin du CESE se chiffrait à 3,3 millions d'euros en dépenses de fonctionnement (titre 3) et seulement 1,1 million d'euros en dépenses de titre 2 (dont 0,5 million d'euros destinés à indemniser les 150 citoyens participants).

Selon la Cour des comptes, il ne s'agit pas d'une erreur de fléchage, mais d'une incertitude du Gouvernement quant au besoin réel du CESE au moment de la préparation de la LFR. Ainsi, verser les crédits en titre 2 permettait au responsable de programme d'utiliser la fongibilité asymétrique (transfert de titre 2 à titre 3, impossible en sens inverse) ⁽¹⁾.

Sur les 4,2 millions d'euros ouverts en cours d'exercice, seul 1,964 million d'euros a été consommé en 2019, le reste étant reporté en 2020. Ces crédits ont été destinés à des dépenses de fonctionnement (tirage au sort des citoyens participants, animation, restauration, aménagement des salles, communication...). Les 2,2 millions d'euros de crédits non consommés, auxquels s'ajoutent 0,16 million d'euros de crédits issus du dégel partiel de la réserve de précaution en 2019, sont reportés en 2020 pour financer la suite de la convention, dont la dernière session est prévue en juin 2020. Les 1,1 million d'euros destinés aux citoyens seront versés à l'issue de cette dernière session.

Au total, la convention citoyenne sur le climat aura coûté 5,4 millions d'euros. En effet, le CESE indique que les 4,2 millions d'euros autorisés en LFR 2019 ne sont pas suffisants pour couvrir l'ensemble des dépenses. En plus des reports de crédits non consommés en 2019, le CESE devra régler les frais résiduels en utilisant une partie des crédits prévus en PLF 2020 sur la dotation « deuxième convention citoyenne » (1,01 million d'euros).

(1) Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire des crédits de la mission Conseil et contrôle de l'État en 2019, p. 22.

BUDGET DE LA CONVENTION CITOYENNE SUR LE CLIMAT

(en millions d'euros)

Postes de dépenses	Montants ⁽¹⁾
Tirage au sort initial + tirages au sort complémentaires	281 730
Animation des sessions	1 848 024 €
Appui à la gouvernance	328 687
Prise en charge des citoyens :	1 556 247
- Restauration	480 000
- Indemnisations	507 861
- Déplacements	203 886
- Hébergement	291 200
- Agents du bureau d'accueil des membres	73 300
Logistique et accueil des citoyens :	855 029
- Accompagnement des jeunes	7 400
- Assurance	5 895
- Travail collaboratif	117 877
- Aménagement des salles	475 000
- Reprographie	50 000
- Heures supplémentaires agents du CESE	189 857
Communication	502 014
Expertise	98 000
Relations institutionnelles	2 000
Compensation carbone	9 492
Budget total	5 481 223

(1) Actualisés au 31 mai 2020.

Source : direction administrative et financière du Conseil économique, social et environnemental, 31 mai 2020.

Si le rapporteur spécial comprend que le budget dédié à cette première édition ait pu être mal calibré, il regrette que le CESE doive utiliser les crédits de la seconde convention citoyenne pour financer la première.

De tels évènements étant appelés à être organisés de manière récurrente, il invite l'exécutif à réévaluer le coût moyen d'un évènement de cette nature, pour **flécher des crédits de fonctionnement d'un montant suffisant dès la loi de finances initiale**. Regrouper ces crédits au sein d'une **action budgétaire dédiée** permettrait par ailleurs d'en suivre l'emploi.

Recommandation : en loi de finances initiale, flécher des crédits de fonctionnement vers l'organisation des consultations citoyennes, au sein d'une action budgétaire dédiée.

Si les dépenses liées à l'organisation de cette convention expliquent en grande partie l'écart de 3,3 millions d'euros en fonctionnement entre la prévision en loi de finances initiale et la consommation effective des crédits de fonctionnement, elles n'en sont pas la seule cause, puisque seuls 1,96 million d'euros y ont été consacrés. La suite du financement du projet « base de données des préconisations » et les coûts d'entretien du palais pourraient être aussi des facteurs explicatifs. **Le rapporteur spécial invite le CESE à rechercher des économies de fonctionnement pour éviter cette surconsommation des crédits.**

C. LE CESE PEINE À FINANCER SES INVESTISSEMENTS

En accord avec la direction du budget, le CESE ne mentionne pas de dépense d'investissement prévisionnelle en loi de finances initiale. Il est convenu que ses opérations d'investissement soient financées par des ressources propres, en l'espèce par les recettes tirées de la valorisation du Palais d'Iéna et des partenariats, versées au programme par voie d'attribution de produits.

En 2019, ces recettes atteignent 2,4 millions d'euros, un niveau similaire à 2018 (2,5 millions d'euros). Elles résultent de la location des locaux à des tiers, mais aussi du remboursement par ces tiers de prestations techniques assurées par le Palais d'Iéna dans le cadre des manifestations qui y sont organisées. En outre, un partenariat avec Prada rapporte chaque année 1,3 million d'euros.

En 2019, elles auront financé des investissements à hauteur de 379 927 euros seulement, car le reste des crédits ouverts par attribution de produits a été utilisé pour des dépenses de fonctionnement (projet « base de données des préconisations » et coûts d'entretien du palais évoqués plus haut, pour le financement desquels les crédits budgétaires n'étaient pas suffisants). En 2020, ces financements extrabudgétaires devraient être en partie utilisés pour faire face aux coûts engendrés par l'organisation de la consultation citoyenne sur l'hôpital de demain *ou Ségur de la santé*, non budgétée.

Compte tenu de l'utilisation de ces ressources propres pour des dépenses de fonctionnement, le CESE est contraint de reporter d'année en année des investissements pourtant indispensables. Il doit notamment mener rapidement des travaux d'étanchéité. Si, comme le préconise le rapporteur spécial, les dépenses dédiées aux nouvelles missions du CESE sont mieux anticipées, et s'il parvient également à réduire ses dépenses de fonctionnement, le Conseil pourrait réserver ces recettes de valorisation au financement de ces travaux urgents.

Le CESE pourrait également chercher à augmenter ces recettes de valorisation. Il pourra cependant difficilement le faire à court terme. D'une part, la crise sanitaire entraîne un manque à gagner en 2020 (cf. infra) et, d'autre part, des travaux de mise en accessibilité du palais, réalisés par l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC) pour la partie classée du bâtiment, vont débuter en janvier 2021, financés par le reliquat de crédits non utilisés pour de précédents travaux de réfection des bétons. Ils conduiront à limiter la valorisation du palais cette année-là, de sorte que les attributions de produits devraient être inférieures à 2 millions d'euros en 2021.

III. PROGRAMME 164 COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

En 2019, les juridictions financières ont consommé **220,7 millions d’euros**, ce qui représente une **évolution modeste de 1,2 % par rapport à 2018** (218 millions d’euros). Les données d’exécution témoignent de la qualité de la prévision et du pilotage des crédits, avec 100 % des crédits consommés au 31 décembre 2019.

EXÉCUTION PAR ACTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 164

(en millions d’euros)

Prévision LFI ⁽¹⁾ Consommation ⁽¹⁾	2018		2019	
	AE	CP	AE	CP
Action 21 Examen des comptes publics	42,38 40,56	42,38 40,6	42,47 40,54	42,47 40,45
Action 22 Contrôle des finances publiques	16,21 16,15	16,21 16,15	16,51 16,32	16,51 16,32
Action 23 Contrôle des gestions publiques	61,39 61,03	61,39 61,03	62,52 61,31	62,52 61,31
Action 24 Évaluation des politiques publiques	35,42 35,34	35,42 35,34	36 35,55	36 35,55
Action 25 Information des citoyens	7,38 7,25	7,38 7,25	7,52 7,34	7,52 7,34
Action 26 Mise en jeu de la responsabilité des comptables publics et des gestionnaires publics	4,83 4,77	4,83 4,77	4,92 4,81	4,92 4,81
Action 27 Pilotage et soutien des juridictions financières	52,94 50,27	51,49 52,9	62,96 64,93	50,66 54,9
Total des crédits prévus en LFI ^{(1) (a)}	220,56	219,1	232,97	220,67
Total des crédits ouverts ^{(1) (b)}	225,25	223,9	237,61	225,2
Total des crédits consommés ^{(1) (c)}	215,37	218	230,8	220,7
Taux d’exécution ^(c/a)	97,6 %	99,5 %	99 %	100 %
Taux de consommation ^(c/b)	95,6 %	97,4 %	97 %	98 %

(1) Dont crédits ouverts par voie de fonds de concours et attributions de produits.

(b) Les différences entre les crédits effectivement ouverts et les crédits prévus en LFI résultent de crédits ouverts par voie de fonds de concours et attributions de produits ou par report de crédits non consommés en 2018.

Source : RAP 2019 de la mission Conseil et contrôle de l’État.

Comme pour le programme 165, les crédits du programme 164 sont à plus de 80 % dédiés aux dépenses de personnel (titre 2). Seule l’action 21 Examen des comptes publics et l’action 27 Pilotage et soutien des juridictions financières portent des crédits d’autre nature.

EXÉCUTION PAR NATURE DE DÉPENSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 164

(en millions d'euros)

Prévision LFI, hors fdc et adp Consommation, y.c. fdc et adp	2019	
	AE	CP
Titre 2 – Dépenses de personnel	195,08 192,48	195,08 192,48
Titre 3 – Dépenses de fonctionnement	35,85 36,17	23,51 26,97
Titre 5 – Dépenses d'investissement	1,23 2,1	1,28 1,19
Titre 6 – Dépenses d'intervention	0,05 0,067	0,05 0,067
Total	232,22 237,61	219,92 220,7

Source : RAP 2019 de la mission Conseil et contrôle de l'État.

A. DES CRÉATIONS D'EMPLOIS DYNAMIQUES

En 2019, les créations nettes d'emplois dans les juridictions financières se sont établies à + 17 ETP, tandis que le schéma d'emplois était fixé à + 15 ETP. La Cour des comptes indique que ces créations d'emplois s'inscrivent dans le cadre d'un engagement de l'exécutif pris en 2017 de créer 30 emplois en quatre ans.

L'exécution du schéma d'emplois 2019 montre que les créations nettes d'emplois de catégorie A sont supérieures de 7 ETP à la prévision, compte tenu d'une politique de requalification, tandis que celles de catégorie B sont inférieures de 4 ETP.

EXÉCUTION DU SCHÉMA D'EMPLOI DU PROGRAMME 164

Catégorie d'emploi	Sorties		Entrées		Créations nettes d'emploi	
	Prévues	Réalisées	Prévues	Réalisées	Prévues PAP	Réalisées
Catégorie A+	106	109	117	117	+ 11	+ 8
Catégorie A	45	69	49	82	+ 4	+ 13
Catégorie B	27	31	nc	27	0	- 4
Catégorie C	12	16	nc	16	0	0
Total	190	225	205	242	+ 15	+ 17

Source : RAP et PAP 2019 de la mission Conseil et contrôle de l'État.

Elle montre aussi que le turnover a été plus important qu'en 2018, avec 242 entrées (205 en 2018) et 225 sorties (190 en 2019), ce qui reste néanmoins classique selon la Cour des comptes. Les entrées sont liées aux embauches de rapporteurs extérieurs (80 à la Cour des comptes, 80 en CRTC) qui permettent d'adapter facilement les effectifs aux besoins.

Avec 1 772 ETPT consommés pour un plafond de 1 796 ETPT, le plafond d'emplois est inférieur à la prévision bien que les créations d'emplois aient été plus nombreuses. C'est la conséquence de recrutements intervenus majoritairement au troisième trimestre quand ils étaient initialement prévus pour l'été. Auparavant fixé à 1 840 ETPT, ce plafond d'emplois a été revu à la baisse en application de l'article 11 de la loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques, qui fixe un niveau de plafond d'emplois maximal en fonction de son exécution l'année précédente ⁽¹⁾.

La sous-exécution du plafond d'emplois se traduit par une sous-exécution des dépenses de personnel, de 2,6 millions d'euros. En effet, les dépenses de titre 2 étaient prévues à 195,08 millions d'euros et se sont élevées au final à 192,48 millions d'euros. Cette sous-exécution est similaire à 2018.

B. LE RENOUELEMENT DE BAUX POUR LES LOCAUX DES CRTC

Outre les dépenses de personnel, les dépenses d'autre nature sont essentiellement portées par l'action 27 *Pilotage et soutien des juridictions financières*. Dotée de 62,96 millions d'euros en AE et de 50,66 millions d'euros en CP en LFI 2019, cette action a été légèrement surexécutée, avec une consommation de 64,93 millions d'euros en AE et de 54,9 millions en CP.

En fonctionnement, cette surexécution résulte du renouvellement de plusieurs baux importants. Lorsqu'un bail est renouvelé, les AE correspondant à la totalité du bail sont engagés. Or, en 2019, des baux importants ont été renouvelés pour des périodes longues : 6,3 millions d'euros engagés pour le renouvellement du bail de l'un des immeubles de la CRC Auvergne-Rhône-Alpes, d'une durée de sept ans ; 3,8 millions d'euros engagés pour le renouvellement du bail de la CRTC Antilles-Guyane, d'une durée de neuf ans...

En investissement, les dépenses engagées sont également supérieures à la prévision. Cette sur-exécution est liée au renouvellement de la flotte de véhicules dans les CRTC ainsi qu'aux travaux effectués dans l'immeuble de la rue Cambon (aménagement de l'accueil, restructuration d'une colonne sanitaire, rénovation d'un monte-charge...).

La Cour finance les opérations immobilières lourdes grâce notamment à son activité de commissariat aux comptes d'organisations internationales. Les crédits ouverts à ce titre par voie d'attribution de produits, qui font l'objet de reports lorsqu'ils ne sont pas consommés, constituent des ressources propres de la Cour. En 2019, ces recettes sont de 0,8 million d'euros.

(1) *Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire des crédits de la mission Conseil et contrôle de l'État en 2019, p. 9.*

La France devrait d'ailleurs prochainement candidater pour succéder à l'Allemagne comme membre du Comité des commissaires aux comptes de l'Organisation des Nations Unies (ONU), un rôle qu'elle a déjà assumé par le passé (de 1986 à 1989, puis de 2001 à 2010).

Ce comité a été créé par une résolution du 7 décembre 1946 pour vérifier les comptes de l'ONU, de ses fonds et programmes. Il est composé de trois commissaires aux comptes, nommés parmi les chefs d'institutions supérieures de contrôle dans les États membres. En sont membres actuellement le contrôleur général de la République du Chili, le vérificateur général du Bureau du contrôle national de l'Inde (qui sera bientôt remplacé par le contrôleur général du Bureau du contrôle national de la Chine), et enfin le président de la Cour des comptes de la République fédérale d'Allemagne, dont le mandat expirera le 30 juin 2022.

C'est pour le remplacer que la France proposera la candidature de la Cour des comptes. L'Assemblée générale de l'ONU se prononcera par un vote en novembre 2021. Selon le secrétaire général de la Cour des comptes, cette mission mobiliserait 70 personnes à temps plein et rapporterait 4 millions d'euros de recettes par an.

IV. PROGRAMME 340 HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES

Le programme 340 est le cadre de gestion des crédits et des emplois alloués au Haut conseil des finances publiques. En 2019, conformément à la mission qui lui a été confiée par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, le Haut Conseil a rendu quatre avis : sur les prévisions macro-économiques associées au programme de stabilité 2019-2022, sur le solde structurel des administrations publiques présenté dans le PLR 2018, sur les PLF et PLFSS pour 2020, et enfin sur le PLFR pour 2019. 100 % de ces avis ont été rendus dans les délais (indicateur unique du programme).

Ses moyens de fonctionnement, portés par le programme 340, ont été de 349 107 euros contre 332 001 euros en 2018, ce qui représente 5 % d'augmentation. Ces crédits ont été exécutés à hauteur de 337 099 euros en AE et de 349 107 euros en CP, soit un taux d'exécution faible, de 78,7 % en AE et de 81,5 % en CP.

Les dépenses de personnel représentent 89 % des 349 107 euros consommés. Elles ont financé un effectif de 2,37 ETPT (pour 3 ETP). En effet, l'un des ETP est à mi-temps donc compte pour 0,5 ETPT (rapporteur général du Haut conseil). Un autre ETP est arrivé en cours d'année donc a compté pour 0,87 ETPT (rapporteur général adjoint). Un troisième ETP compte pour 1 ETPT (autre rapporteur général adjoint).

Les autres dépenses réalisées en 2019 sont des dépenses de fonctionnement à hauteur de 15 699 euros en CP, pour 50 113 euros autorisés, soit un taux d'exécution bas de 31,3 %. Ces dépenses sont gardées symboliquement sur ce programme même si en fait le Haut conseil n'a pas de dépenses spécifiques puisqu'il est hébergé dans les locaux de la Cour des comptes.

La présentation de ces crédits dans un programme budgétaire distinct est prévue par l'article 22 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 : « le président du Haut Conseil des finances publiques gère les crédits nécessaires à l'accomplissement de ses missions. Ces crédits sont regroupés au sein d'un programme spécifique de la mission « Conseil et contrôle de l'État ». ».

Dès lors, seule une modification de cette loi organique permettrait de supprimer cette disposition, de sorte que le programme 340 pourrait devenir une simple action du programme 164. Le rapporteur spécial appelle de ses vœux cette évolution, à laquelle adhèrent également la direction du budget et la Cour des comptes. En effet, tant les personnels que les locaux du Haut Conseil sont mis à disposition par la Cour des comptes. Il n'est donc pas pertinent de disposer d'un programme distinct.

De plus, le principe d'autonomie d'une telle structure peut être marqué autrement, en lui consacrant une action spécifique au sein d'un programme. C'est le cas des crédits dévolus à l'Autorité de la concurrence (AC) et à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), autorités administratives indépendantes, qui sont retracés dans deux actions distinctes du programme 134 *Développement des entreprises et régulations* ; mais également des crédits dévolus à la Commission nationale du débat public (CNDP), à l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA) et à la Commission de régulation de l'énergie (CRE), trois AAI dont les crédits font l'objet de trois actions budgétaires distinctes au sein du programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables*.

<p>Recommandation : transformer le programme 340 en une action budgétaire intégrée au programme 164 ; pour ce faire, supprimer au préalable la seconde phrase de l'alinéa unique de l'article 22 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012.</p>

SECONDE PARTIE : L'IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE SUR LES CRÉDITS DE LA MISSION CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT

En tant qu'institutions indépendantes du pouvoir exécutif, le Conseil d'État et les juridictions administratives, le Conseil économique, social et environnemental, la Cour des comptes et les juridictions financières, et enfin le Haut conseil des finances publiques ont géré la crise sanitaire sans pilotage ministériel.

Toutefois, **s'agissant des juridictions administratives, une coordination s'est opérée avec les juridictions judiciaires** afin de trouver des éléments de réponse communs aux deux ordres de juridiction.

I. DES INSTITUTIONS INÉGALEMENT TOUCHÉES PAR LA CRISE

Le rapporteur spécial salue la grande résistance des institutions financées par la mission dans le contexte de l'état d'urgence sanitaire : toutes ont pu mettre en place des plans de continuité d'activité pour maintenir leurs activités essentielles. Néanmoins, la crise touche plus durement la CNDA.

A. LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES ONT MAINTENU LEURS AUDIENCES POUR LES SEULES PROCÉDURES DE RÉFÉRÉ

1. La mise en œuvre de plans de continuité d'activité (PCA) sous l'égide du Conseil d'État

Dès le 5 mars, le secrétariat général du Conseil d'État a émis des recommandations spécifiques à destination des juridictions, afin qu'elles adaptent leurs plans de continuité d'activité (PCA) aux caractéristiques d'une crise sanitaire. La plupart en avaient élaboré un en amont en prenant modèle sur celui des juridictions judiciaires et ont juste procédé à des adaptations (restriction voire fermeture totale de l'accueil du public ; révision à la baisse du nombre d'agents de greffe nécessaire sur place...). D'autres juridictions ont dû les mettre en place en urgence. Dans ses recommandations, le Conseil d'État demandait aux juridictions de traiter au minimum les référés liberté, les procédures d'urgence en contentieux des étrangers (devant être jugées en moins de 7 jours) et les contestations des listes électorales et des déclarations de candidature.

Dès le 15 mars, au lendemain de l'annonce par le Gouvernement du passage au stade 3 de la gestion de l'épidémie, tous les PCA ont été activés. En outre, dans chaque juridiction, des cellules de crise ont été constituées. Ces cellules comprenaient au minimum le chef de juridiction, le greffier en chef, tout ou partie des présidents de chambre (selon la taille des juridictions) et l'assistant de prévention.

Pour accompagner la mise en œuvre de ces plans, les règles applicables devant les juridictions administratives ont été adaptées, de façon à articuler continuité de jugement et respect des règles sanitaires. L'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020, prise sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, a autorisé la limitation de la publicité des audiences et la tenue des audiences par visioconférence (voire par téléphone), suspendu les délais de recours jusqu'à l'expiration du délai d'un mois après la cessation de l'état d'urgence sanitaire ou encore prolongé certains délais de procédure et de jugement.

Suivant les recommandations du Conseil d'État, les juridictions administratives ont maintenu leur activité pour les seules affaires urgentes, c'est-à-dire les procédures de référé. Sur le fondement de l'article 9 de l'ordonnance n° 2020-305 précitée, le juge des référés a été autorisé à statuer par simple ordonnance motivée pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire. Dès lors, seules quelques audiences se sont tenues dans les tribunaux administratifs pour statuer sur des référés-libertés, le cas échéant avec respect des distances de sécurité et fourniture de gel hydroalcoolique. Toutes les autres ont été reportées. Le Conseil d'État a également annulé ou reporté tous les événements publics organisés dans ses murs (colloques, conférences...).

Le travail préparatoire a également été maintenu. Les magistrats ont continué d'instruire les dossiers à distance pour qu'ils soient prêts à passer en audience à la levée du confinement. De leur côté, les agents de greffe ont continué d'enregistrer les requêtes – la plupart arrivant de manière dématérialisée via l'application Télérecours.

La Cour nationale du droit d'asile a été la juridiction administrative la plus durement touchée par la crise du Covid-19. En effet, les audiences tiennent une place importante dans la procédure. Or, elles n'ont pas pu se tenir.

2. L'appui du Haut fonctionnaire de défense du ministère de la Justice

Pendant toute la durée de la crise, le Conseil d'État a bénéficié de l'appui du Haut fonctionnaire de défense et de sécurité du ministère de la justice. L'article R. 1143-5 du code de la défense dispose que, dans chaque département ministériel, des hauts fonctionnaires de défense et de sécurité (HFDS) animent et coordonnent la politique en matière de défense, de vigilance, de prévention de crise et de situation d'urgence.

Leurs compétences s'étendent à l'ensemble des directions relevant du périmètre ministériel ce qui, s'agissant du ministère de la justice, inclut le Conseil d'État et les juridictions administratives. Pour cette raison, même en temps de paix, le secrétaire général du Conseil d'État est en contact régulier avec la HFDS du ministère – la secrétaire générale du ministère – ainsi qu'avec son adjoint qui dirige le service HFDS.

Le HFDS est ainsi chargé de préparer les mesures propres à assurer la continuité de l'administration en cas de survenue d'une crise. À cet effet, le service HFDS, doté de 9 agents, entretient un dialogue continu avec l'officier de sécurité du Conseil d'État, dans le cadre de comités mensuels de pilotage de défense et de sécurité et de groupes de travail (planification de défense, exercices majeurs, PCA, protection du secret, enjeux de sécurité des systèmes d'information...). Le secrétaire général du Conseil d'État est également en contact direct avec le Haut fonctionnaire de défense et de sécurité lui-même. Dans le cadre de ce travail continu, dès le mois de juillet 2019, le service HFDS avait invité l'ensemble des services du ministère à élaborer des plans de continuité d'activité.

Dans le cadre de la crise sanitaire, le HFDS a été chargé de coordonner l'action des directions, sans néanmoins se substituer à elles. Dès la fin du mois de janvier, le HFDS a adressé aux juridictions administratives un bulletin quotidien d'information relatif à l'épidémie. Puis, au moment de l'émergence de la crise sanitaire, dès le 6 mars, une cellule spécifique a été créée au sein du service HFDS, la cellule situation anticipation (CSA), chargée d'organiser la bonne prise en compte des besoins et des intérêts de l'administration pénitentiaire, des juridictions judiciaires, de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'ensemble des autres directions relevant du périmètre du ministère de la justice, dont les juridictions administratives et le Conseil d'État. Les juridictions qui n'avaient pas encore finalisé leurs PCA ont été accompagnées.

Le service HFDS a également mis en place un dispositif de remontées d'informations quotidiennes assuré par l'intermédiaire des chargés de mission des zones de défense, en contact avec les juridictions administratives, afin de veiller au suivi de leurs besoins et spécificités.

De plus, un dispositif spécifique de suivi des stocks de masques, des consommations et besoins des juridictions administratives et judiciaires a été réalisé. Par l'intermédiaire de la CSA, le FHDS a coordonné l'approvisionnement et l'équipement de l'ensemble des juridictions en solution hydro-alcoolique et en masques.

3. Une reprise qui s'annonce difficile, notamment pour la CNDA

La cessation de l'état d'urgence sanitaire pourrait conduire à un engorgement des juridictions. L'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020, également prise sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, a posé un principe général de prorogation des délais réglementaires ou légaux qui auraient dû arriver à échéance entre le 12 mars et l'expiration du délai d'un mois suivant la cessation de l'état d'urgence sanitaire. Sont concernés les délais impartis pour considérer qu'une décision administrative est valablement formée. Dès lors, de nouvelles décisions administratives susceptibles de recours devraient naître à compter du 11 juin. De plus, les délais de recours ayant été eux aussi suspendus jusqu'à cette échéance, on peut s'attendre à une augmentation importante du nombre de recours après cette date.

Néanmoins, passé cet engorgement temporaire, la crise sanitaire pourrait avoir pour effet de réduire fortement le nombre de recours en 2020 et les années suivantes. Le contentieux administratif est en très forte hausse depuis 2015, avec une accélération en 2018-2019 liée au contentieux des étrangers. Du fait des flux migratoires, les recours devant la CNDA ont fortement augmenté (même si le taux de recours contre les décisions de l'OFPRA est passé de 86 % à 84,9 % en 2019, donc en légère baisse) et, corrélativement, le contentieux des étrangers aussi. En parallèle, le droit des étrangers s'est complexifié. Cependant, du fait de la limitation des déplacements internationaux liée à la crise sanitaire, et compte tenu du fait que les administrations ont produit beaucoup moins de décisions pendant le confinement, le nombre de recours enregistrés sur l'ensemble de l'année 2020 pourrait être fortement réduit, contribuant à freiner la hausse du contentieux. Le flux des recours enregistrés a été divisé par deux au 19 avril 2020 par rapport à la même date l'année dernière, selon les chiffres du Conseil d'État.

Pour préparer la sortie du confinement, le Conseil d'État a adressé le 22 avril aux tribunaux administratifs et cours administratives d'appel des lignes directrices pour la reprise d'activité (cf. annexe). Il leur a été demandé de privilégier les affaires urgentes et d'écouler le stock des dossiers traités pendant le confinement avant la fin de l'année 2020, en combinant audiences supplémentaires et allongement des rôles.

La reprise d'activité sera particulièrement difficile pour la Cour nationale du droit d'asile, pour plusieurs raisons. Premièrement, les formations collégiales font appel à des assesseurs bénévoles qui ont souvent plus de 70 ans : en tant que personnes vulnérables, elles devront rester confinées encore quelque temps. Deuxièmement, les requérants, très nombreux et souvent en situation de grande précarité, viennent de toute la France ; les assesseurs viennent également de tout le territoire pour siéger. Enfin, les salles d'audience sont très petites (20 à 30 m²) et les circulations entre les salles d'audience très étroites ; les croisements sont inévitables et le respect des distanciations physiques entre membres de la formation de jugement difficile.

Toutefois, la CNDA a tout de même quelques atouts pour ce redémarrage. Ainsi, comme décrit *supra*, cette juridiction a pu réduire fortement son stock d'affaires à juger en 2019, de sorte qu'elle aborde cette reprise avec un stock réduit. En outre, les recours contre les décisions de l'OFPRA ont fortement diminué pendant l'état d'urgence sanitaire. Ce sont deux facteurs positifs pour le redémarrage de l'activité de la CNDA. Enfin, un projet d'ordonnance prévoit d'étendre le recours au juge unique à l'ensemble des affaires, sauf difficulté sérieuse nécessitant un renvoi en formation collégiale.

Pour assurer une reprise d'activité dans les meilleures conditions, la Cour nationale du droit d'asile a d'ores et déjà indiqué qu'elle siègerait exceptionnellement entre le 3 et 14 août 2020.

B. LA COUR DES COMPTES, HABITUÉE AU TRAVAIL NOMADE, N'A PAS ÉTÉ DÉSTABILISÉE

La Cour des comptes est une institution agile qui a l'habitude du travail nomade. Le taux de personnels équipés pour travailler à distance est de 75 %. La fermeture du Palais Cambon n'a donc pas posé problème.

La Cour des comptes a maintenu l'essentiel de son activité. Elle a été en capacité de publier dans les temps son rapport sur l'exécution budgétaire de l'année 2019, un rapport de certification, un rapport public sur la politique d'immigration, et des rapports d'enquêtes qu'elle a présentés à la commission des finances par visioconférence. Elle a simplement arrêté le contrôle de gestion sur les organismes de santé et du médico-social.

Le Haut Conseil des finances publiques a lui aussi poursuivi ses travaux. Conformément à la mission qui lui a été confiée par l'article 15 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques il a justement rendu, le 17 mars dernier, un avis sur l'article liminaire et les prévisions macroéconomiques retenues dans le premier projet de loi de finances rectificative pour l'année 2020.

Les CRTC ont été davantage touchées. Elles ont dû suspendre toutes leurs procédures contradictoires avec les conseils municipaux dans l'attente du second tour des élections, comme le prévoit le code des juridictions financières.

Le Palais Cambon a rouvert le 13 mai. Tous les masques commandés sont arrivés à temps pour les effectifs revenus travailler en présentiel (20 % des effectifs). La plupart des agents ont été maintenus en télétravail.

C. LE CESE A POURSUIVI TOUS SES TRAVAUX À DISTANCE

Dès le confinement annoncé, le secrétaire général du CESE a réuni un CHSCT extraordinaire. Il a été décidé d'autoriser le télétravail pour tous les personnels en capacité de le faire. Après une semaine d'adaptation, tous ont été en capacité de poursuivre les travaux grâce à la visioconférence. La paie, le versement des indemnités et le suivi des marchés ont été assurés à distance.

L'instruction des avis n'a pris aucun retard. Des tutoriels ont été édités, ainsi qu'un *vademecum* pour le travail à distance. La fonction consultative a ainsi fonctionné à distance comme en présentiel. Les réunions de sections, et même trois assemblées plénières, se sont tenues en visioconférence. Les votes ont été organisés par SMS.

Trois séances plénières se sont réunies sous cette forme, avec un taux de participation inédit, supérieur à la participation en présentiel. Ce constat doit conduire le Conseil à engager une réflexion sur le télétravail, en adoptant une organisation plus souple, même s'il doit rester en phase avec la société civile qu'il est chargé de représenter.

Pour la reprise, il a été décidé de suivre strictement les directives du Premier ministre, en procédant au retour sur site sur la base du volontariat.

II. UN IMPACT LIMITÉ SUR L'EXÉCUTION DU BUDGET 2020, QUE SEUL LE CESE A PRÉCISÉMENT CHIFFRÉ

Le bureau *Justice et médias* de la direction du budget, qui suit les crédits de la mission, travaille actuellement à établir un bilan détaillé de l'impact de la crise sur l'exécution des crédits 2020. À ce stade, seul le CESE a précisément chiffré le besoin de financement supplémentaire lié à la crise.

A. UN IMPACT NEUTRE SUR LE BUDGET DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

Le ralentissement de l'activité des tribunaux ne devrait pas avoir de répercussions sur l'exécution des crédits du programme qui sont à plus de 70 % des dépenses de personnel. En effet, les magistrats et agents de greffe continueront de percevoir leur traitement. Les autres frais de fonctionnement, tels que les frais de justice, ne devraient pas non plus être inférieurs à la prévision, le travail des juridictions n'étant que reporté et non allégé.

En revanche, certaines dépenses d'investissement (immobilier, informatique) sont susceptibles d'être reportées. Le Conseil d'État s'attend aussi au renchérissement du coût des travaux, bien qu'on ne connaisse pas encore l'effet de la crise sur le secteur de la construction.

Quant aux indicateurs de performance, ils pourraient connaître une dégradation.

B. QUELQUES TRAVAUX REPORTÉS PAR LA COUR DES COMPTES

La Cour des comptes estime très faibles les conséquences de la crise sanitaire sur l'exécution des crédits qui lui ont été attribués pour 2020.

Les dépenses de fonctionnement induites par la fourniture de masques et de gel sont compensées par les économies réalisées sur les dépenses de mission.

En investissement, l'impact est également limité car la plupart des travaux ont pu redémarrer avant la réouverture. À ce stade, seule une opération a dû être reportée à 2021 : il s'agit de la réfection de la toiture de la CRTC La Réunion, qu'il est impossible de réaliser pendant la saison cyclonique.

C. UNE PERTE DE RECETTES POUR LE CESE ESTIMÉE PLUS DE 650 000 EUROS

Le CESE a précisément chiffré l'impact budgétaire de la pandémie.

Les surcoûts directement liés à la gestion de la crise (masques, gel, ordinateurs portables...) sont estimés à 84 483 euros.

La fermeture du palais entraîne également une perte de recettes non fiscales pour le programme. En effet, les produits résultant de la location de ses locaux à des tiers, ainsi que du mécénat, sont habituellement affectés au programme. **La perte de recettes attendues de la valorisation du palais d'Iéna pourrait atteindre 656 140 euros.**

Au total, après identification des postes d'économies, le besoin de financement supplémentaire s'élèverait ainsi à 171 506 euros.

CHIFFRAGE DU BESOIN DE FINANCEMENT LIÉ À LA CRISE

(en euros)

Achat de masques et de gel hydroalcoolique	25 450
Achat de PC portables et abonnements Zoom	54 023
Supplément recours au médecin de prévention	713
Pertes de denrées alimentaires, facturées par le prestataire	4 297
Total des surcoûts liés à la crise	84 483
Pertes de recettes liées à la crise (valorisation du Palais)	656 140
Économies réalisées sur la gestion des membres	300 000
Économies réalisées sur les activités consultatives et services d'appui	14 758
Économies réalisées sur la logistique et l'intendance	47 500
Économies réalisées sur les dépenses de personnel	77 883
Remboursements obtenus	128 976
Total des économies liées à la crise	569 117
Besoin de financement lié à la crise	171 506

Source : direction administrative et financière du CESE, mai 2020.

Le CESE espère reprendre ses activités de valorisation du palais au second semestre, afin de combler ce besoin de financement. Cependant, ce sont autant de recettes qui ne pourront pas être réinvesties dans le financement de travaux, pourtant indispensables (sol de la salle hypostyle, étanchéité...).

La fermeture du palais pendant l'état d'urgence sanitaire aura aussi retardé certains travaux urgents, tels que les travaux liés à la régie de l'hémicycle, déjà financés mais susceptibles d'être repoussés à juillet 2021 si l'hémicycle n'est pas disponible à la date initialement prévue.

Recommandation : évaluer précisément les reports de crédits susceptibles de résulter du report de travaux d'investissement dans le contexte de la crise : adapter les demandes d'AE et CP pour 2021 en fonction des reports.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion de 15 heures, le mercredi 3 juin 2020, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Daniel Labaronne, rapporteur spécial des crédits de la mission Conseil et contrôle de l'État.

La vidéo de cette réunion est disponible sur le [portail dédié](#) de l'Assemblée nationale. Le compte rendu est également lisible [en ligne](#).

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Conseil d'État

- M. Thierry-Xavier Girardot, secrétaire général
- M. David Moreau, secrétaire général adjoint chargé des juridictions administratives
- M. Jean-Noël Bruschini, directeur de la prospective et des finances

Ministère de la Justice

- Mme Véronique Malbec, secrétaire générale, Haut fonctionnaire de défense et de sécurité

Cour des comptes

- M. Xavier Lefort, secrétaire général
- Mme Marie-Laure Berbach, secrétaire générale adjointe

Conseil économique, social et environnemental (CESE)

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

SOURCES UTILISÉES

- Note d'analyse de l'exécution budgétaire des crédits de la mission *Conseil et contrôle de l'État* en 2019, Cour des comptes, avril 2020 ;
- Rapports annuels de performance des programmes de la mission *Conseil et contrôle de l'État* annexés aux projets de loi de règlement et d'approbation des comptes des années 2017, 2018 et 2019 ;
- Projets annuels de performance des programmes de la mission *Conseil et contrôle de l'État* annexés aux projets de loi de finances initiale des années 2017, 2018, 2019 et 2020 ;
- Note sur les « impacts du COVID 19 sur l'exécution du budget 2020 », rédigée par la direction administrative et financière du CESE en vue de la réunion de questure du 19 mai 2020 ;
- Modèle de « Plan de continuité d'activité – Covid-19 », direction des services judiciaires, ministère de la justice, 5 mars 2020 ;
- Lignes directrices relatives à la reprise d'activité dans les tribunaux administratifs et dans les cours administratives d'appel, adressées par le secrétaire général du Conseil d'État aux présidents des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, courrier du 22 avril 2020.