

N° 4524

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 octobre 2021.

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 2022** (n° 4482),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 9

CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. DANIEL LABARONNE

Député

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
DONNÉES CLÉS	7
INTRODUCTION	9
I. LES MOYENS DU CONSEIL D'ÉTAT ET DES AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES FACE À L'EXPLOSION DU CONTENTIEUX.....	10
A. UNE PROGRESSION DES DÉPENSES DE PERSONNEL	11
1. Une progression des emplois	11
2. Une forte hausse du contentieux	14
B. LA DYNAMIQUE CONTRASTÉE DES DÉPENSES DE SOUTIEN.....	16
II. LA STABILITÉ DES MOYENS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL À L'HEURE DE LA RÉFORME.....	17
A. DES CRÉDITS STABILISÉS GRÂCE À DES ÉCONOMIES CONJONCTURELLES ET STRUCTURELLES	18
1. Des crédits budgétaires et un plafond d'emploi stables.....	18
2. Le financement de la réforme du CESE grâce aux économies réalisées.....	19
3. Des ressources propres fragilisées par la crise sanitaire	19
B. VERS UNE AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE RELATIVE AU CESE ?.....	20
1. Une certification en voie de réalisation	20
2. La nécessaire amélioration de la qualité, de l'exhaustivité et de la lisibilité de l'information budgétaire.....	20
III. UNE LÉGÈRE PROGRESSION DES CRÉDITS DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES	22
A. UN RENFORCEMENT DES MOYENS LIÉ À L'ÉVOLUTION DES MISSIONS.....	23
1. Le renforcement des fonctions de contrôle et d'appui au contrôle.....	24
2. Le mandat de commissaire aux comptes des Nations unies 2022-2028.....	24

3. Une hausse nouvelle des dépenses hors titre 2 pour financer les réformes relatives à la modernisation des juridictions financières.....	24
B. UNE RÉDUCTION DES DÉLAIS DE JUGEMENT.....	25
IV. VERS UN NOUVEL ACCROISSEMENT DES MOYENS DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES ?.....	27
EXAMEN EN COMMISSION	31
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	33

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

À cette date, **100 %** des réponses relatives aux programmes *Conseil d'État et autres juridictions administratives, Cour des comptes et autres juridictions financières et Haut Conseil des finances publiques* étaient parvenues à la commission des finances.

En revanche, **aucune** des réponses relatives au programme *Conseil économique, social et environnemental* n'avait encore été reçue.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le projet de loi de finances initiale pour 2022 propose de doter la mission *Conseil et contrôle de l'État* de près de 753,9 millions d'euros en crédits de paiement, soit une progression de 4,9 %.

Les dépenses de personnel du Conseil d'État et des autres juridictions administratives poursuivraient leur progression pour faire face à la hausse du contentieux. Si les efforts de recrutement méritent d'être poursuivis, des mesures législatives s'imposent également à l'heure de l'explosion du contentieux des étrangers et de l'engorgement de la Commission du contentieux du stationnement payant.

Les crédits du Conseil économique, social et environnemental resteraient stables, mais ses ressources propres sont fragiles. Pour l'heure, les économies dégagées par la réduction du nombre de membres permettent de financer le début de la mise en œuvre de sa réforme. La certification des comptes de l'institution semble par ailleurs en passe de devenir une réalité, mais la transparence, la lisibilité et l'exhaustivité de l'information budgétaire relative à la troisième chambre du pays peuvent et doivent encore progresser.

Les moyens de la Cour des comptes progresseraient notamment pour lui permettre d'assumer le mandat de commissaire aux comptes de l'Organisation des Nations unies. Par ailleurs, ses délais de jugement se réduisent.

Le Haut Conseil des finances publiques bénéficierait pour sa part d'une nouvelle hausse des moyens qui, en l'état, interroge.

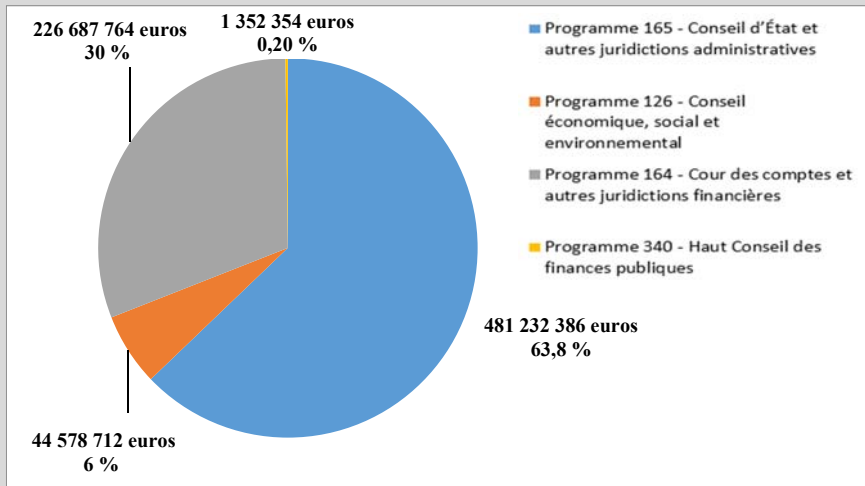
DONNÉES CLÉS

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2021	PLF 2022	Variation	LFI 2021	PLF 2022	Variation
Programme 165 - Conseil d'État et autres juridictions administratives	469 445 824	441 898 728	- 5,87 %	451 705 754	481 232 386	+6,54 %
Programme 126 - Conseil économique, social et environnemental	44 438 963	44 578 712	+0,31 %	44 438 963	44 578 712	0,31 %
Programme 164 - Cour des comptes et autres juridictions financières	225 095 136	225 778 472	+0,30 %	221 084 897	226 687 764	+2,53 %
Programme 340 - Haut Conseil des finances publiques	1 103 078	1 352 354	+ 22,60 %	1 103 078	1 352 354	+ 22,60 %
Total de la mission	740 083 001	713 608 266	- 3,58 %	718 322 692	753 851 216	+ 4,94 %

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

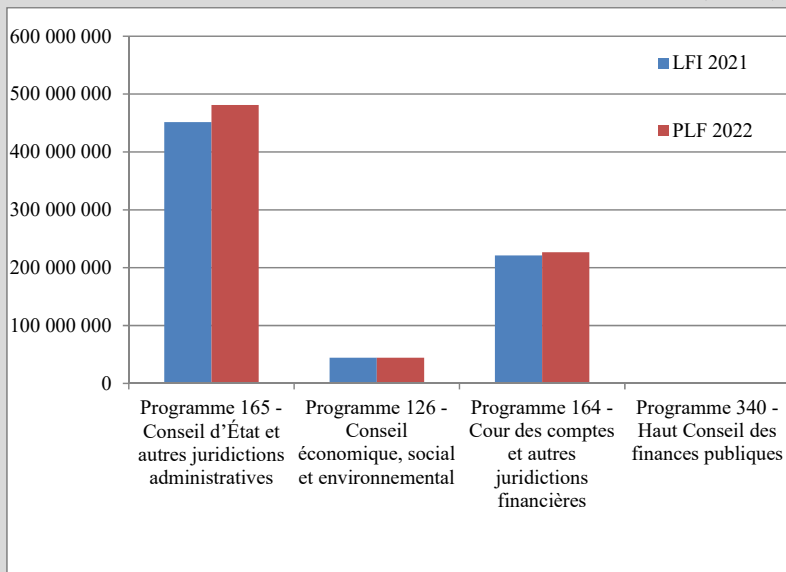
RÉPARTITION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION PAR DESTINATION



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

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT PAR PROGRAMME ENTRE 2021 ET 2022

(en euros)



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

INTRODUCTION

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

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

– le programme 126 *Conseil économique, social et environnemental*, qui vise à procurer au dit Conseil les ressources nécessaires à l'exercice des compétences que lui reconnaissent les articles 69 à 71 de la Constitution ;

– le programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières* relatif aux ressources humaines et financières consacrées au fonctionnement et à l'activité de la Cour des comptes, des chambres régionales et territoriales des comptes, ainsi qu'aux institutions associées à la Cour des comptes que sont la Cour de discipline budgétaire et financière, le Conseil des prélèvements obligatoires et la Commission permanente de contrôle des sociétés de perception et de répartition des droits ;

– le programme 340 *Haut conseil des finances publiques*, qui porte les moyens de fonctionnement de cet organisme qui doit apprécier le réalisme des prévisions macroéconomiques du Gouvernement, notamment par rapport aux engagements européens de la France.

Le projet de loi de finances initiale pour 2022 (PLF 2022) propose de doter l'ensemble de ces programmes de **713,6 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)**, soit une baisse de 3,6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2021 (LFI 2021), et de près de **753,9 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit une progression de 4,9 %.

Comme l'an dernier, les quatre programmes connaissent des évolutions distinctes. **Les dotations du Conseil d'État et des autres juridictions administratives connaîtraient une baisse de 5,9 % en AE et une hausse de 6,5 % en CP**, ceux-ci atteignant 481,2 millions d'euros, tandis que **les moyens alloués au Conseil économique, social et environnemental resteraient stables. La dotation de la Cour des comptes et des autres juridictions financières progresserait de 2,5 % en CP** et serait stable en AE, tandis que **les moyens du Haut Conseil des finances publiques augmenteraient de 22,6 % tant en AE qu'en CP.**

I. LES MOYENS DU CONSEIL D'ÉTAT ET DES AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES FACE À L'EXPLOSION DU CONTENTIEUX

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

En 2022, les moyens demandés pour le Conseil d'État et les autres juridictions administratives atteignent 441,9 millions d'euros en AE et 481,2 millions d'euros en CP. Les montants des autorisations d'engagement inscrits au titre des différentes actions sont égaux à ceux des crédits de paiement, exception faite de l'action 5 *Soutien*, seule dont les crédits ne relèvent pas exclusivement du titre 2.

ÉVOLUTION EN 2022 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 165 PAR RAPPORT À LA LFI POUR 2021

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2021	PLF 2022	Évolution	LFI 2021	PLF 2022	Évolution
1 Fonction juridictionnelle : Conseil d'État	29,22	30,36	+ 3,9 %	29,22	30,36	+ 3,9 %
2 Fonction juridictionnelle : Cours administratives d'appel	56,37	57,78	+ 2,5 %	56,37	57,78	+ 2,5 %
3 Fonction juridictionnelle : Tribunaux administratifs	169,75	175,27	+ 3,3 %	169,75	175,27	+ 3,3 %
4 Fonction consultative	16,39	16,8	+ 2,5 %	16,39	16,8	+ 2,5 %
5 Fonction Études, expertise et services rendus aux administrations de l'État et des collectivités	8,38	8,87	+ 5,8 %	8,38	8,87	+ 5,8 %
6 Soutien	144	106,67	- 25,9 %	126,26	146	+ 15,63%
7 Cour nationale du droit d'asile	45,33	46,15	+ 1,8 %	45,33	46,15	+ 1,8 %
Totaux	469,45	441,9	- 5,9 %	451,71	481,23	+ 6,5 %

Source : projet annuel de performance pour 2022.

Tandis que les crédits de titre 2 poursuivent leur progression, les dépenses de soutien connaissent une nouvelle fois une dynamique contrastée, principalement liée aux dépenses immobilières.

A. UNE PROGRESSION DES DÉPENSES DE PERSONNEL

Face à l'accroissement du volume du contentieux, les juridictions administratives bénéficieront en 2022 d'effectifs renforcés.

1. Une progression des emplois

Sont prévues, en 2022, 41 créations d'emplois : 24 magistrats, dont 3 destinés à la commission du contentieux du stationnement payant, 15 agents de greffe et 2 membres du Conseil d'État. Par ailleurs, avant la fin de l'année 2022, la juridiction administrative sera renforcée par la création, à Toulouse, d'une neuvième cour administrative d'appel, ce qui permettra de délester les cours de Marseille et de Bordeaux, actuellement surchargées, et de mieux équilibrer la répartition des cours administratives d'appel sur le territoire national.

Le plafond d'emplois est fixé à 4 296 équivalents temps plein travaillé (ETPT), soit une hausse de 43 ETPT par rapport à la loi de finances pour 2021. Il tient compte, d'une part, de l'impact du schéma d'emplois 2022 (+ 28 ETPT) et de l'extension en année pleine du schéma d'emplois prévu 2021 (+15 ETPT).

CONSTRUCTION DU SCHÉMA D'EMPLOI DU PROGRAMME 164 PAR CATÉGORIES D'EMPLOIS

	Entrées 2022	Sorties 2022	Schéma d'emplois PLF 2022	Impact du SE 2022 en ETPT	Impact du SE 2021 en ETPT	Impact total en ETPT
Membres	32	30	2	3	3	6
Magistrats	154	130	24	27	- 11	16
Catégorie A	203	200	3	-6	8	2
Catégorie B	91	85	6	0	6	6
Catégorie C	186	180	6	4	9	13
Total	666	625	41	28	15	43

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Ce sont ainsi 41 créations d'emplois qui sont inscrites au PLF 2022, visant à renforcer les moyens des juridictions administratives.

ÉVOLUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS PAR CATÉGORIE

(en ETPT)

	Plafond d'emplois LFI 2021	Plafond d'emplois PLF 2022	Évolution de 2021 à 2022
Membres	228	230	+ 2
Magistrats	1 255	1 279	+ 24
Catégorie A	1 058	1 061	+ 3
Catégorie B	446	452	+ 6
Catégorie C	1 266	1 272	+ 6
Total	4 253	4 296	+ 41

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

RÉPARTITION DU PLAFOND D'EMPLOIS PAR CATÉGORIE DE JURIDICTION

(en ETPT)

	Plafond d'emplois PLF 2022
Conseil d'État	683
Cours administratives d'appel	691
Tribunaux administratifs	2 191
Cour nationale du droit d'asile	719
Commission du contentieux du stationnement payant	12
Total	4 296

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Le rapporteur spécial salue les efforts de recrutement intervenus au cours des dernières années. Il constate avec satisfaction qu'ils portent leurs fruits, notamment à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Cependant, d'autres efforts pourront être nécessaires au cours des prochaines années.

L'activité de la Cour nationale du droit d'asile

En 2020, les délais moyens constatés par catégorie de procédure s'étaient dégradés en raison de l'état d'urgence sanitaire et du nombre important d'audiences annulées. Cet épisode succédait lui-même au mouvement de protestation des avocats contre la réforme des retraites qui a eu pour conséquence le renvoi d'un très grand nombre des audiences ainsi que l'augmentation et le vieillissement du stock.

Cependant, durant l'année 2021, la capacité de jugement de la CNDA s'améliore progressivement pour dépasser de plus de 4 %, à la fin du mois d'août, celle de l'année 2019 à la même période. La Cour devrait donc être en mesure de retrouver, dès la fin de l'année 2021, les délais de jugement qui étaient les siens avant la crise sanitaire : 9 mois et 20 jours en procédure ordinaire et 17 semaines en procédure accélérée. Ils devraient continuer à s'améliorer à compter de 2022. Les prévisions de délais moyens constatés s'établissent ainsi, pour 2022, à un niveau proche des délais fixés par le législateur, soit 7 mois pour les procédures ordinaires et 7 semaines pour les procédures accélérées.

La proportion des affaires en stock enregistrées depuis plus d'un an, est en baisse depuis cette année et devrait être limitée à 10 % en 2022.

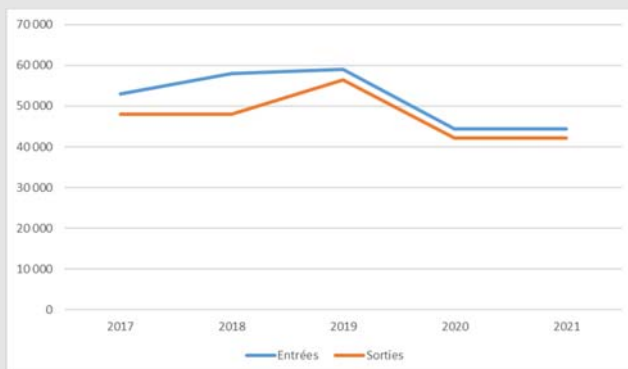
Le nombre d'affaires réglées par rapporteur et par agent de greffe est en hausse en 2021 par rapport à 2020. En 2022, si aucun événement n'altère le rythme des audiences, ces indicateurs pourront remonter aux niveaux des années précédentes, soit 265 pour les rapporteurs et 290 pour les agents de greffe.

Le taux d'annulation des décisions de la CNDA est revenu à un niveau faible de 3 % en 2021, et devrait se stabiliser à ce résultat en 2022.

Enfin, à la suite des difficultés de recrutement lié à la crise sanitaire en 2020, la CNDA a bénéficié, comme le rapporteur spécial en avait exprimé le souhait dans son rapport de l'an dernier, d'un report de 45 ETP qui ont permis, dès le début 2021, de combler les postes encore vacants, notamment de rapporteurs et de secrétaires d'audience.

Ainsi, en 2022, la Cour comptera 32 salles d'audience, 22 chambres et 339 rapporteurs à temps plein.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE RECOURS ET DU NOMBRE DE DÉCISIONS RENDUES PAR LA CNDA ENTRE 2017 et 2021



2. Une forte hausse du contentieux

Nonobstant les efforts fournis en 2022 et au cours des années précédentes, le rapporteur spécial appelle à la vigilance face à une inflation du contentieux qui pourra justifier de nouveaux renforts au cours des prochaines années. Il ressort des échanges qu'il a pu avoir le Conseil d'État comme avec les syndicats de magistrats administratifs que, si les créations d'emplois permettent de renforcer la capacité de jugement des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, elles seront insuffisantes pour éviter une dégradation des indicateurs si la progression du contentieux retrouve un niveau identique à celui d'avant la crise sanitaire.

DÉLAI MOYEN CONSTATÉ DE JUGEMENT DES AFFAIRES

	2018	2019	2020	2021 (Prévision actualisée)	2022 (Prévisio n)	2023 (cible)
Au Conseil d'État	7 mois et 27 jours	7 mois et 20 jours	7 mois et 29 jours	8 mois et 7 jours	9 mois	9 mois
Dans les cours administratives d'appel	11 mois et 6 jours	10 mois et 26 jours	1 an et 3 jours	1 an	11 mois	11 mois
Dans les tribunaux administratifs	10 mois et 3 jours	9 mois et 4 jours	10 mois	10 mois	10 mois et 15 jours	10 mois et 5 jours

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performance pour 2022.

Le volume du contentieux n'a cessé de croître au cours des dernières années. Alors que sa progression était de l'ordre de 3 % dans les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs entre 2010 et 2019, elle s'est considérablement accélérée ensuite, pour atteindre 8,3 % dans les tribunaux administratifs et 6,8 % dans les cours administratives d'appel de 2017 à 2019, dernière année significative, l'année 2020 étant atypique.

Surtout, des difficultés qui peuvent désormais présenter un caractère moins conjoncturel que structurel appellent des réformes législatives. Comme le rapporteur spécial a déjà eu l'occasion de le relever ⁽¹⁾, l'explosion du contentieux des étrangers – les tribunaux administratifs étant même saisis, désormais, par des requérants au motif que ceux-ci n'ont pu obtenir de rendez-vous en préfecture – justifierait notamment que le Gouvernement se saisisse des conclusions du rapport *20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous*, adopté par l'assemblée générale du Conseil d'État le 5 mars 2020.

Par ailleurs, les craintes exprimées dans de précédents rapports s'étant malheureusement révélées justifiées, le rapporteur spécial appelle une nouvelle fois l'attention de la représentation nationale et du Gouvernement sur la situation de la Commission du contentieux du stationnement payant (CCSP).

(1) Sur ce point, cf. l'annexe n° 10 de M. Daniel Labaronne au rapport n° 3399 de M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2020, p. 15.

L'engorgement de la Commission du contentieux du stationnement payant

La CCSP fait face depuis le début de l'année 2021 à une augmentation considérable du nombre des recours portés devant elle. Alors qu'il s'était élevé à 61 818 en 2020, il était déjà de 79 182 pour la période comprise entre le 1^{er} janvier et le 30 juin 2021. Il pourrait même, au rythme actuel, être de l'ordre de 160 000 pour l'année 2021, dépassant ainsi de moitié le volume des entrées enregistrées en 2019 (120 243 requêtes). Le nombre des dossiers en stock étant de 91 000 le 30 septembre 2021 et le nombre des sorties de l'année 2021 pouvant être évalué à 80 000 affaires, soit la moitié du flux, l'autre moitié rejoindra le stock des dossiers en attente de jugement, qui pourraient donc, le 31 décembre 2021, être de l'ordre de 131 000.

L'abrogation par la décision n° 2020-855 QPC du 9 septembre 2020 du Conseil constitutionnel des dispositions de l'article L. 2333-87-5 du code général des collectivités territoriales faisant de l'obligation préalable de paiement une condition de recevabilité des recours devant la CCSP, explique une large part de l'augmentation du nombre des recours contentieux. Elle a également induit une réduction notable du nombre des renoncations à action – mécanisme prévu par l'article L. 2333-120-39 du code général des collectivités territoriales –, près d'un cas sur deux des renoncations étant fondé sur le défaut de justificatif de paiement. Les requêtes complètes et, par suite, recevables étant en nette augmentation, l'office du juge de la commission s'en trouve renforcé d'autant.

L'état du droit n'est satisfaisant ni pour les requérants, dont le recours n'est pas doté de l'effet suspensif, ni pour la commission qui est exposée du fait de l'abrogation de cette obligation, à une augmentation importante du nombre des recours portés devant elle. Une évolution législative visant à réintroduire l'obligation de paiement préalable, à l'exclusion de certaines catégories de requérants dont le recours serait doté de l'effet suspensif, est souhaitable.

Une proposition de loi déposée par le rapporteur spécial, dont la situation justifierait qu'elle soit rapidement inscrite à l'ordre du jour ⁽¹⁾, vise précisément à rétablir le principe du paiement préalable du forfait post-stationnement et de sa majoration, de façon à éviter les cas de recours dilatoires et abusifs et dans un souci de bonne administration de la justice, tout en prévoyant quatre exceptions pour tenir compte des situations particulières dans lesquelles ce principe pourrait faire obstacle au caractère effectif du droit à un recours juridictionnel. Elle prévoit en outre, dans ces cas d'exception, que l'introduction d'un recours suspende le recouvrement des sommes pour lesquelles un titre exécutoire a été émis.

Autre facteur de progression du contentieux du stationnement payant, le régime du stationnement payant de plusieurs collectivités territoriales se trouve durci. Ainsi, la Ville de Paris, plus gros pourvoyeur des recours contentieux portés devant la CCSP (environ 35 à 40 %), a mis en œuvre depuis le mois de mars 2021 un dispositif de lecture automatisé des plaques d'immatriculation (LAPI) et renforcé les obligations faites aux personnes handicapées, qui bénéficient de la gratuité du stationnement payant, en leur imposant de référencer leur véhicule dans une base de données ou de prendre un ticket « virtuel ». En outre, le montant des forfaits de post-stationnement a substantiellement augmenté depuis le 1^{er} août dernier et la Ville de Paris envisage d'étendre le stationnement payant aux deux-roues motorisés (hors véhicules électriques) à compter de 2022. D'autres municipalités ont d'ores et déjà annoncé qu'elles envisageaient, à l'instar de la Ville de Paris, de renforcer leur dispositif de contrôle du stationnement payant.

(1) Proposition de loi n° 3805 de M. Daniel Labaronne et plusieurs de ses collègues, relative au contentieux du stationnement payant, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 janvier 2021 et renvoyée commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

B. LA DYNAMIQUE CONTRASTÉE DES DÉPENSES DE SOUTIEN

L'action 5 *Soutien* comporte à la fois des dépenses de titre 2 – les dépenses de personnel non affectées directement à une autre action – et l'ensemble des dépenses hors titre 2. Au total, les montants inscrits au titre des autorisations d'engagement de cette action connaîtraient une baisse de 25,9 %, passant de 144 millions d'euros à 106,7 millions d'euros, tandis que les crédits de paiement progresseraient de 15,6 %, passant de 126,3 millions d'euros à 146 millions d'euros.

Hors titre 2, les crédits de l'action, et du programme, connaîtraient une baisse plus prononcée de 38 millions d'euros en AE, soit 37 %, principalement due à l'absence de renouvellement de baux ou de prises à bail majeurs en 2022, et une hausse de 19 millions d'euros en CP, soit 22 %. Cette progression des crédits de paiement serait principalement due à celle des dépenses de travaux immobiliers (notamment le financement des opérations d'extension et de relogement de la CNDA afin de renforcer la capacité de jugement de la cour) des dépenses d'informatique et des frais de justice du programme.

II. LA STABILITÉ DES MOYENS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL À L'HEURE DE LA RÉFORME

Les crédits demandés pour le Conseil économique, social et environnemental (CESE) s'établissent à 44,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit une augmentation limitée à 0,31 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2021. Si leur montant est relativement stable, le CESE bénéficie d'économies réalisées à la faveur de la réduction du nombre de ses membres.

La nouvelle mandature du CESE

Le renouvellement des membres lors de l'installation de la nouvelle mandature a été important à un triple titre :

– la diminution du nombre de membres de 233 à 175 (soit une réduction de 58) prévue par la loi organique du 15 janvier 2021 ;

– la modification de la composition du CESE prévue par le décret n° 2021-309 du 24 mars 2021 qui fait suite au travail de la commission présidée par Jean-Denis Combexelle ;

– l'impossibilité de renouveler les membres ayant effectué depuis 2011 deux mandats consécutifs.

Ainsi, les 175 conseillères et conseillers actuels ne comptent que 74 « anciens » parmi eux, soit 42 %.

Globalement la structure démographique des membres a peu changé avec 46 % de femmes et 54 % d'hommes, un âge moyen de 56 ans, le doyen des membres étant âgé de 80 ans et le benjamin de 26 ans, et un âge médian de 59 ans. La répartition géographique est assez stable quoique la région Île-de-France soit plus représentée que lors de la précédente mandature.

Une fois l'ensemble de la gouvernance (bureau, présidence des formations de travail et des groupes) mise en place au mois de juillet, on relève que 55 % des postes au sein de celle-ci sont occupés par des femmes et 45 % par des hommes.

La nouvelle mandature du Conseil, installée en juin 2021, s'inscrit dans la mise en œuvre effective de la réforme du CESE. Dès le mois de juin, a été lancée la préparation d'une Conférence des enjeux qui devait se tenir au mois d'octobre 2021. Outre les conseillères et les conseillers, étaient attendus plusieurs grands témoins ainsi que des responsables des 82 organisations représentées au Conseil. Son objectif est d'établir collectivement le programme de travail du CESE autour de grands objectifs partagés à l'horizon d'une génération.

Les neuf formations de travail permanentes du Conseil ont ainsi identifié 42 sujets prioritaires et le Bureau du Conseil les a regroupés autour de trois grands enjeux selon neuf axes structurants en recourant à des méthodes de travail et une animation s'inspirant des méthodes de la participation citoyenne. Ces axes stratégiques devaient être adoptés après validation par le Bureau à l'occasion d'une assemblée plénière dédiée, le 26 octobre 2021.

A. DES CRÉDITS STABILISÉS GRÂCE À DES ÉCONOMIES CONJONCTURELLES ET STRUCTURELLES

Par rapport à la loi de finances initiale pour 2021, le montant des crédits n’augmenterait que faiblement en 2022 et le niveau du plafond d’emplois serait stable. Cependant, les ressources propres continuent de pâtir de la crise sanitaire.

1. Des crédits budgétaires et un plafond d’emploi stables

Les crédits demandés pour le CESE se signalent par une relative stabilité, tant en autorisations d’engagement qu’en crédits de paiement, au niveau du programme comme au niveau de chacun de ses actions.

ÉVOLUTION EN 2022 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 126 PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES POUR 2021

(en millions d’euros)

Actions	Autorisations d’engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2021	PLF 2022	Évolution	LFI 2021	PLF 2022	Évolution
1 Représentation des activités économiques et sociales	30,27	30,22	- 0,2 %	30,27	30,22	- 0,2 %
2 Fonctionnement de l’institution	12,37	12,51	+ 1,1 %	12,37	12,51	+ 1,1 %
3 Communication et international	1,8	1,85	+ 2,85 %	1,8	1,85	+ 2,85 %
Totaux	44,5	44,6	+ 0,3 %	44,5	44,6	+ 0,3 %

Source : projet annuel de performance pour 2022.

Comme en 2021, **le plafond d’emploi est maintenu à 154 ETPT** pour tenir compte des nouvelles attributions du CESE, notamment dans le domaine de la parole citoyenne.

Le CESE rappelle que les dispositions de l’article 68 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 modifié relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, qui prévoient la transmission d’un document annuel prévisionnel de gestion des emplois (le schéma d’emplois), ne s’appliquent pas directement à lui. De fait, au titre des dispositions combinées des articles 11 et 12 du décret n° 2017-934 du 10 mai 2017 modifié relatif au régime administratif et financier du CESE, le document annuel prévisionnel de gestion des emplois, transmis au contrôleur budgétaire et comptable ministériel auprès des services du Premier ministre, rend compte de l’utilisation des emplois. De manière très concrète, cela signifie que, contrairement aux départements ministériels, aucun schéma d’emploi n’est établi en concertation avec la direction du budget.

La mise en œuvre de la réforme du CESE a conduit à la création par redéploiement interne de 7 postes supplémentaires d’administrateurs adjoints (fonctionnaires de catégorie A) dans les commissions permanentes de la direction des services consultatifs.

Chacune de ces commissions permanentes comprendra désormais ainsi un administrateur (fonctionnaire de catégorie A+), deux administrateurs adjoints (fonctionnaire de catégorie A) et un assistant (fonctionnaire de catégorie C ou B). Cela permettra aux commissions de prendre en charge la promotion et le suivi des avis mais surtout une partie des opérations de participation citoyenne dont elles pourraient être chargées. Ces 7 recrutements supplémentaires, dont les avis de vacance ont été publiés, interviennent entre le dernier trimestre 2021 et le premier semestre 2022.

2. Le financement de la réforme du CESE grâce aux économies réalisées

La stabilité des crédits doit être mise en regard de la réduction de 58 du nombre de membres à compter du 30 mars 2021, qui a permis une économie d'un montant de 2,6 millions d'euros. La loi organique du 15 janvier 2021 ayant fixé le nombre de membres du Conseil à 175 contre 233 auparavant, le nombre total de formations de travail est désormais de 9 commissions et délégations permanentes contre 12 sous la précédente mandature. Retraité du financement complémentaire pour la Caisse de retraite des anciens membres à hauteur de 495 222 euros, **le montant de l'économie réalisée s'établit à 2,1 millions d'euros.**

Ces économies financeront les premières dépenses de fonctionnement liées à la mise en œuvre effective de la réforme du CESE, notamment la mise en place de la pétition dématérialisée, l'intégration des représentants des conseils territoriaux et la production d'avis sur les projets de loi portant sur des questions à caractère économique, social ou environnemental.

3. Des ressources propres fragilisées par la crise sanitaire

Au 15 septembre 2021, un montant de 1,13 million d'euros a été encaissé depuis le début de l'année au titre de la valorisation du palais d'Iéna. En tenant compte du versement correspondant au premier défilé prévu par la convention pluriannuelle passée avec une maison de couture, l'objectif de 1,7 million d'euros de recettes devrait être réalisé. Comme les années précédentes, les recettes seront principalement utilisées pour l'entretien lourd du Palais (plafond de bois par exemple) et l'équilibre du budget de fonctionnement.

Pour 2022 et 2023, la situation est plus complexe en raison de l'enchaînement prévu des travaux d'accessibilité et de la réfection du sol de la salle hypostyle, laquelle n'a pas été rénovée depuis la construction du Palais d'Iéna. En conséquence les recettes prévues en 2022 se limitent à 1,4 million d'euros.

La création en 2020 du fonds de dotation Co-Construire devrait permettre de compenser en partie cette diminution grâce au mécénat. Ainsi, d'autres projets, comme la mise en accessibilité de la terrasse ou l'éclairage intérieur et extérieur du Palais pourraient voir le jour et ainsi autofinancer des projets qui, sans le fonds de dotation, auraient dû être financés par les seules recettes de valorisation.

B. VERS UNE AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE RELATIVE AU CESE ?

Si des progrès sensibles sont enregistrés sur la voie de la certification des comptes du CESE, à laquelle le rapporteur spécial appelle depuis le début de la législature, des marges d'amélioration subsistent. Le rapporteur spécial espère que la nouvelle mandature du CESE sera l'occasion de nouveaux progrès.

1. Une certification en voie de réalisation

Le décret n° 2017-934 relatif au régime administratif et financier du Conseil économique, social et environnemental prévoit que les comptes du CESE soient soumis à une certification annuelle, et ce à partir des comptes de l'exercice 2019. Le rapporteur spécial, qui a plusieurs fois déploré que cette certification ne soit pas effective, a souhaité faire le point sur cette question.

À la suite d'une lettre du Président du Conseil, mandaté par le Conseil de questure, sollicitant l'intervention de la Cour pour procéder à la certification annuelle des comptes, le Premier président de la Cour des comptes a proposé que **la certification soit effectuée selon les mêmes modalités que celles retenues pour les comptes du Conseil constitutionnel**. Selon ce dispositif, un audit serait réalisé sous la responsabilité d'un conseiller maître de la Cour des comptes avec l'appui d'un cabinet spécialisé choisi par le Conseil et un rapport de certification sera transmis au Premier président par le président du Conseil pour contribuer à former l'opinion de la Cour sur les comptes de l'État ; il en sera fait une mention explicite dans l'acte de certification qui est joint au projet de loi de règlement.

Une phase transitoire fondée sur un travail d'état des lieux, en lien avec le cabinet d'audit sélectionné, pourrait être menée dès la fin de l'année 2021 et tout au long de l'année 2022, en vue d'aboutir à **une première certification portant sur les comptes clos 2022**. Cette nouvelle démarche permet d'accompagner une montée en puissance du contrôle interne. **Le rapporteur spécial constate avec satisfaction ces progrès tant attendus sur la voie de la certification des comptes du CESE et espère vivement la mise en œuvre effective de celle-ci.**

2. La nécessaire amélioration de la qualité, de l'exhaustivité et de la lisibilité de l'information budgétaire

Le rapporteur spécial déplore que l'absence de recours au progiciel Chorus perdure, dans la mesure où elle n'est pas étrangère aux problèmes de lisibilité de l'information budgétaire, encore signalés dans son rapport du dernier printemps de l'évaluation ⁽¹⁾.

(1) Cf. annexe n° 10 de M. Daniel Labaronne au rapport n° 4195 de M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 26 mai 2021, p. 21.

L'institution explique attendre une réponse du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) placé auprès des services du Premier ministre et de la direction du budget pour traiter la question de l'intégration *a posteriori* dans Chorus des opérations déjà comptabilisées dans la comptabilité de l'État lors du paiement du CESE. Entretemps, le travail entamé pour enrichir et fiabiliser la présentation des comptes, qui se poursuivra une fois le cabinet d'audit désigné dans le cadre de la préfiguration de la certification des comptes, devrait, selon le CESE, permettre à court et moyen termes d'approfondir le lien entre les opérations comptables et les mouvements budgétaires, ainsi que l'évolution des flux de trésorerie.

De plus, à la suite de la récente réforme de l'institution et compte tenu des nouvelles missions et priorités du CESE fixées par la loi organique du 15 janvier 2021 ⁽¹⁾, les actions, objectifs et indicateurs inclus dans les documents budgétaires vont faire l'objet d'une réflexion approfondie. **Le CESE annonce que de nouveaux indicateurs de performance devraient gagner en pertinence et contribuer à une clarification des enjeux budgétaires et de pilotage de l'institution.**

Le rapporteur spécial invite le CESE à s'engager pleinement à un effort d'amélioration de la qualité, de l'exhaustivité et de la lisibilité de l'information, qui permette une vision à la fois précise et détaillée de l'ensemble de la dépense. De même, il forme le vœu que la « troisième chambre » de la République respecte mieux les prérogatives de la première, en s'engageant à répondre dans les délais fixés par l'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances, soit « au plus tard le 10 octobre », au questionnaire budgétaire envoyé au mois de juillet. Force lui est de constater qu'en 2021, comme en 2020, aucune réponse ne lui est parvenue dans ce délai.

(1) Loi organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021 relative au Conseil économique, social et environnemental.

III. UNE LÉGÈRE PROGRESSION DES CRÉDITS DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

Le programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières* porte les moyens nécessaires au fonctionnement des juridictions que sont la Cour des comptes, les chambres régionales et territoriales des comptes, la Cour de discipline budgétaire et financière, le Conseil des prélèvements obligatoires et la Commission permanente de contrôle des sociétés de perception et de répartition des droits.

En 2022, ces crédits augmentent de 0,3 % en AE pour atteindre 225,8 millions d’euros et de 2,53 % en CP pour atteindre 226,7 millions d’euros. Cette légère hausse s’explique par celle des dépenses de personnel et par la poursuite des réformes de modernisation de la Cour.

ÉVOLUTION EN 2022 DES CRÉDITS DES ACTIONS DU PROGRAMME 164 PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES POUR 2021

(en millions d’euros)

Actions	Autorisations d’engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2021	PLF 2022	Évolution	LFI 2021	PLF 2022	Évolution
21 Examen des comptes publics	40,73	44,19	+ 8,50 %	40,6	44,20	+ 8,86 %
22 Contrôle des finances publiques	16,60	16,92	+ 1,91 %	16,60	16,92	+ 1,91 %
23 Contrôle des gestions publiques	62,78	63,92	+ 1,82 %	62,78	63,92	+ 1,82 %
24 Évaluation des politiques publiques	36,51	35,88	- 1,72 %	36,51	35,88	- 1,72 %
25 Information des citoyens	7,49	7,54	+ 0,76 %	7,49	7,54	+ 0,76 %
26 Mise en jeu de la responsabilité des comptables publics et des gestionnaires publics	4,96	5,06	+ 1,89 %	4,96	5,06	+ 1,89 %
27 Pilotage et soutien des juridictions financières	56,01	52,26	- 6,71 %	52,13	53,15	+ 1,97 %
Totaux	225,1	225,8	+ 0,3 %	221,08	226,69	+ 2,53 %

Source : projet annuel de performance pour 2022.

En 2022, les dépenses de personnel hors CAS *Pensions* augmentent de 4,4 millions d’euros par rapport à la loi de finances pour 2021 pour s’élever à 200,7 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement. Les dépenses hors titre 2 s’établissent 26 millions d’euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 1,1 million d’euros par rapport à la loi de finances pour 2021.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 164

(en millions d'euros)

	LFI 2021		PLF 2022		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Titre 2	196,2	196,2	200,7	200,7	2 %	2 %
Dont hors CAS Pensions	147,2	146,7	149,9	149,9	2 %	2 %
Dont CAS Pensions	49	49	50	50	3 %	3 %
Hors titre 2	28,9	24,9	25,1	26,0	- 13 %	5 %
Total (hors CAS pensions)	176,1	172,1	175,1	176,0	- 1 %	2 %
Total (y compris CAS pensions)	225,0	221,1	225,8	226,7	0	3 %

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performance.

A. UN RENFORCEMENT DES MOYENS LIÉ À L'ÉVOLUTION DES MISSIONS

L'augmentation des dépenses de personnel hors CAS *Pensions* de 4,4 millions d'euros est liée au renforcement des fonctions de contrôle et d'appui dans le cadre du projet JF2025 ⁽¹⁾, ainsi qu'au recrutement d'auditeurs financiers en vue de l'exercice par la Cour de comptes du mandat de commissaire aux comptes de l'Organisation des Nations unies qui lui sera confié pour les années 2022 à 2028.

Le plafond d'emplois connaîtrait une hausse de 10 ETPT, passant de 1802 à 1812 ETPT.

RÉPARTITION DU PLAFOND D'EMPLOIS PAR ACTION

(en ETPT)

21 Examen des comptes publics	355,52
22 Contrôle des finances publiques	145,68
23 Contrôle des gestions publiques	550,33
24 Évaluation des politiques publiques	311,14
25 Information des citoyens	62,49
26 Mise en jeu de la responsabilité des comptables publics et des gestionnaires publics	41,90
27 Pilotage et soutien des juridictions financières	344,61
Total	1 811,67

Source : projet annuel de performance pour 2022.

(1) Sur le projet JF 2025, cf. l'annexe n° 10 de M. Daniel Labaronne au rapport n° 3399 de M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2020, p. 36.

1. Le renforcement des fonctions de contrôle et d'appui au contrôle

Pour 2022, le programme 164 devrait bénéficier de 30 ETP supplémentaires. Cette augmentation s'explique par le **renforcement des fonctions de contrôle et d'appui au contrôle** à la Cour et dans les CRC dans le cadre du projet JF2025.

Dans un contexte d'extension progressive de leurs missions et de besoins en compétences nouvelles en matière d'appui aux équipes de contrôle – audit de systèmes d'information, gestion et analyse des données en particulier –, les recrutements non réalisés dans les chambres régionales des comptes durant la phase de réorganisation territoriale des années 2015 et 2016 sont rattrapés, et les effectifs des juridictions financières sont consolidés.

2. Le mandat de commissaire aux comptes des Nations unies 2022-2028

L'augmentation demandée des effectifs s'explique également par le recrutement d'auditeurs financiers en vue de l'exercice **du mandat de commissaire aux comptes des Nations unies pour les années 2022 à 2028**.

Le comité des commissaires aux comptes des Nations unies est en effet compétent pour contrôler les comptes et la gestion de 28 organismes et projets des Nations unies. Le montant total des budgets audités s'élève à environ 37,5 milliards de dollars. La charge de travail nécessaire pour assurer ces contrôles – audits financiers, audits de performance et audits de terrain – est estimée à 3 800 semaines par an.

Devront notamment être recrutés des experts financiers, des experts en système d'information ainsi que des rapporteurs, recrutés directement pour la mise en œuvre des missions de l'ONU ou pour remplacer les magistrats et rapporteurs de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes qui participeront eux-mêmes à ces missions. Les moyens augmenteraient significativement, à hauteur de + 25 ETPT rattachés en totalité à l'action 21 *Examen des comptes publics*. À quelques semaines d'un choix qui devrait être favorable à la Cour, **cette mission internationale recueille le plein soutien des pouvoirs publics**.

3. Une hausse nouvelle des dépenses hors titre 2 pour financer les réformes relatives à la modernisation des juridictions financières

Hors titre 2, le montant des AE diminue de 13 % pour atteindre 25,1 millions d'euros et celui des CP progresse de 4,9 % pour atteindre 26 millions d'euros. Ces fluctuations portent essentiellement sur l'action 27 *Pilotage et soutien des juridictions financières*.

D'une part, le montant des autorisations d'engagement inférieur de 3,8 millions d'euros à la loi de finances pour 2021 s'explique par l'inscription en LFI 2021 de 3,7 millions d'AE en vue de la construction du nouveau siège de la chambre territoriale des comptes de Polynésie française dans le cadre de la création

d'une cité judiciaire, projet immobilier finalement abandonné en raison de l'augmentation de son coût prévisionnel, qui rendait le retour sur investissement insuffisamment avantageux pour les juridictions financières.

D'autre part, les crédits de paiement pour 2022 sont supérieurs de 1,2 million d'euros à ceux prévus par la loi de finances pour 2021 pour plusieurs raisons :

– le renforcement pour l'ensemble des juridictions financières de la compétence d'évaluation des politiques publiques, qui nécessite notamment des crédits d'expertise supplémentaires à hauteur de 0,2 million d'euros ;

– le financement complémentaire des projets structurants immobiliers, en l'espèce des travaux de rénovation et de mise aux normes énergétiques ;

– la poursuite des projets relatifs à la dématérialisation des contrôles et des échanges, aux besoins en matière de pilotage des travaux des juridictions financières et aux outils d'aide au contrôle, ainsi qu'à la sécurisation des systèmes d'information, notamment en application d'exigences européennes.

La Cour des comptes souligne que cette augmentation de crédits hors titre 2 est la première depuis 2014, puisque ces crédits ont diminué de 3,5 % à périmètre constant de 2014 à 2018, avant d'être stabilisés en valeur jusqu'en 2021.

B. UNE RÉDUCTION DES DÉLAIS DE JUGEMENT

Après une stabilité observée de 2015 à 2019, l'année 2020 a connu une **baisse significative du délai de jugement sur le périmètre des comptes relevant de la compétence de la Cour**, en passant de 12,3 mois à 10,8 mois. Le délai de jugement est calculé entre la notification du réquisitoire (acte par lequel la procédure de mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables est engagée) et le prononcé de l'arrêt.

ÉVOLUTION DU DÉLAI DE JUGEMENT

Année	Nombre d'arrêts	Nombre de débits	Délai de jugement (en mois)
2016	123	199	11,4
2017	145	327	11,6
2018	151	341	12,3
2019	168	380	12,3
2020	84	220	10,8

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Les délais de jugement constatés correspondent à des délais permettant un travail de qualité, dans le respect, d'une part du principe du délai raisonnable de jugement prévu à l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et, d'autre part, des règles de procédure édictées par le code des juridictions financières.

Enfin, la création d'une chambre juridictionnelle à la Cour des comptes, à compter du 1^{er} septembre 2021, en application du décret n° 2021-604 du 18 mai 2021 modifiant la partie réglementaire du code des juridictions financières, contribuera à réduire et rendre encore plus efficient les délais de jugement de la Cour et des affaires d'appel des chambres régionales et territoriales des comptes.

IV. VERS UN NOUVEL ACCROISSEMENT DES MOYENS DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES ?

L'article 22 de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques dispose : « Le président du Haut Conseil des finances publiques gère les crédits nécessaires à l'accomplissement de ses missions. Ces crédits sont regroupés au sein d'un programme spécifique de la mission *Conseil et contrôle de l'État*. »

Compte tenu tant de la disproportion du montant des crédits de ce programme avec les masses du budget général de l'État que de la proximité de cette institution avec une Cour des comptes qui lui donne, outre son président, quatre de ses membres et qui l'héberge en ses murs, **le rapporteur spécial s'interroge sur la pertinence d'un programme 340 Haut Conseil des finances publiques distinct du programme 164 Cour des comptes et autres juridictions financières**. Sans préjuger de son adoption, **il constate avec intérêt que le texte de la proposition de loi organique n° 4110 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques** présentée par MM. Laurent Saint-Martin et Éric Woerth, en cours d'examen, **prévoit de supprimer la mention d'après laquelle les crédits du HCFP sont retracés au sein d'un programme spécifique** de la mission *Conseil et contrôle de l'État*.

Aux termes du PLF 2022, les crédits du programme connaîtraient une hausse de 249 276 euros, au seul bénéfice du titre 2, qui porte 95,5 % des crédits du programme en 2021. Cette progression, tant en AE qu'en CP, de 22,6 % des crédits du programme et de 23,7 % de ses dépenses de titre 2 est justifiée par le projet annuel de performance dans les termes suivants : « Cette augmentation des moyens du Haut Conseil a pour objectif de renforcer ses capacités, notamment en matière de prévisions macroéconomiques, et ainsi d'étendre la portée de son travail pour tirer tout le profit de son potentiel, dans le cadre du mandat qui lui est fixé par la loi organique. » Trois rapporteurs seraient ainsi recrutés à partir du mois d'août, ce qui peut augurer d'une nouvelle demande de hausse des crédits dans le cadre du projet de loi de finances pour 2023, dont l'objet serait de financer l'extension en année pleine du schéma d'emploi 2022.

Le rapporteur s'étonne qu'une nouvelle hausse des moyens du Haut Conseil soit demandée après celle dont il a bénéficié en 2021.

Le projet de loi de finances initiale pour l'année 2021 prévoyait un triplement des crédits du Haut Conseil des finances publiques, qui devaient passer de 479 812 euros en loi de finances pour 2020 à 1 503 078 euros en 2021. Le projet annuel de performance de la mission *Conseil et contrôle de l'État* justifiait brièvement cette évolution par le recrutement en 2021 de cinq nouveaux rapporteurs. Un vif débat, qui avait porté sur la nécessité d'une telle hausse, s'en était suivi lors de l'examen, en première lecture, des crédits de la mission *Conseil et contrôle de l'État* par l'Assemblée nationale.

À la suite de l'adoption, avec l'avis favorable du rapporteur spécial, d'un amendement II-1470 de Mme Christine Pires Beaune et plusieurs de ses collègues dont l'objet était de réduire des deux cinquièmes son ampleur, les crédits du HCFP auront finalement connu en loi de finances initiale pour 2021 une progression non négligeable de 130 %.

Il ne paraît pas nécessaire de renforcer encore les moyens dont le Haut Conseil dispose déjà. **L'augmentation demandée paraît d'autant moins justifiée que, depuis sa création, le Haut Conseil a systématiquement sous-exécuté son plafond d'emplois et sous-consommé les crédits dont il était doté, sans que cela l'empêche jamais de remplir sa mission.** Ainsi, le taux de consommation des crédits ouverts a oscillé depuis la création du Haut Conseil entre 59 % et 93 % – ce maximum étant atteint en 2016. Comme le rapporteur spécial a déjà eu l'occasion de le montrer dans son rapport de l'édition 2021 du Printemps de l'évaluation ⁽¹⁾, si un nouveau renforcement des moyens du Haut Conseil devait intervenir, il devrait être très limité et postérieur à une évaluation très précise des nouveaux besoins qui seraient nés d'un élargissement de son mandat.

Certes, le mandat du Haut Conseil des finances publiques pourra se trouver élargi au terme de l'examen, en cours, de la proposition de loi organique relative aux lois de finances. Il serait cependant de mauvaise politique de préempter les choix qui pourront être faits par la commission mixte paritaire. En outre, la création d'une vigie budgétaire qui produirait ses propres prévisions macroéconomiques, telle que la souhaitait la commission sur l'avenir des finances publiques présidée par M. Jean Arthuis, semble exclue. Par ailleurs, la richesse de la production du monde académique mais aussi des organismes internationaux et des institutions financières publiques ou privées nationales ou internationales en matière de prévisions macroéconomiques semble déjà de nature à éclairer les choix politiques et les débats que peuvent mériter les hypothèses de croissance du Gouvernement ; le Haut Conseil des finances publiques en tient d'ailleurs le plus grand compte.

(1) Cf. annexe n° 10 de M. Daniel Labaronne au rapport n° 4195 de M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 26 mai 2021.

LA SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Crédits ouverts en LFI^(a)	782 396	818 675	816 546	522 842	454 144	467 481	428 302	479 812
dont titre 2	332 396	368 675	366 546	372 842	404 144	417 481	378 189	429 673
hors titre 2	450 000	450 000	450 000	150 000	50 000	50 000	50 113	50 139
Crédits après annulations en LFR* de fin de gestion^(b)	610 019	389 674	289 284	388 233	424 144	454 505	425 344	479 812
dont titre 2	330 019	311 674	269 284	363 233	404 144	404 505	376 734	429 673
hors titre 2	280 000	78 000	20 000	25 000	20 000	50 000	48 610	50 139
Consommation^(c)	354 735	332 397	219 805	365 297	362 155	332 001	349 106	383 130
dont titre 2	196 439	311 674	204 131	344 736	357 248	319 977	333 407	372 616
hors titre 2	158 296	20 723	15 674	20 561	4 907	12 024	15 699	10 514
Taux d'exécution des crédits disponibles^(c/b)	58,2 %	85,3 %	76, %	94,1 %	85,4 %	73, %	82,1 %	79,9 %
Taux de consommation des crédits de titre 2	59,50 %	100,00 %	75,80 %	94,90 %	88,40 %	79,10 %	88,50 %	86,70 %
Taux de consommation hors titre 2	56,50 %	26,60 %	78,40 %	82,20 %	24,50 %	24,00 %	32,30 %	21,00 %
Taux de consommation^(c/a)	45,3 %	40,6 %	26,9 %	69,9 %	79,7 %	71,0 %	81,5 %	79,9 %
Taux de consommation des crédits de titre 2	59,1 %	84,5 %	55,7 %	92,5 %	88,4 %	76,6 %	88,2 %	86,7 %
Taux de consommation hors titre 2	35,2 %	4,6 %	3,5 %	13,7 %	9,8 %	24,0 %	31,3 %	21,0 %

(*) : loi de finances rectificative.

Source : commission des finances, d'après les rapports annuels de performance.

Le rapporteur spécial a donc déposé un amendement tendant à maintenir les moyens du Haut Conseil au niveau qui était le leur en loi de finances initiale pour 2021 ⁽²⁾.

(1) Pour l'année 2013, les montants sont ceux ouverts par le décret d'avance n° 2013-398 du 13 mai 2013 et prélevés, à due concurrence, sur les crédits ouverts au sein du programme 164 Cour des comptes et autres juridictions financières, le calendrier d'examen par le Parlement du projet de loi de finances pour 2013 n'ayant pas permis de doter le programme 340 Haut conseil des finances publiques.

(2) Amendement II-1362 de M. Daniel Labaronne.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mercredi 20 octobre 2021, la commission a examiné les crédits de la mission Conseil et contrôle de l'État.

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

La [vidéo](#) et le [compte rendu](#) de cette réunion sont disponibles sur le site de l'Assemblée nationale.

*

* *

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Syndicat de la juridiction administrative (SJA) : Mme Maguy Fullana, présidente.

Conseil économique, social et environnemental : M. Thierry Beaudet, président, et M. Luc Machard, secrétaire général.

Conseil d'État : M. Thierry-Xavier Girardot, secrétaire général, M. Sylvain Humbert, secrétaire général adjoint, et M. Jean-Noël Bruschini, directeur de la prospective et des finances du Conseil d'État.

Cour nationale du droit d'asile : Mme Dominique Kimmerlin, présidente.

Commission de contrôle du stationnement payant : Mme Marianne Pouget, présidente.

Syndicat des juridictions financières (SJF) : M. Yves Roquelet, président, et M. Nicolas Billebaud, vice-président.

Union syndicale des magistrats administratifs (USMA) : M. Emmanuel Laforêt, président et Mme Anne Triolet, secrétaire générale adjointe.

Cour des comptes : M. Pierre Moscovici, premier président, M. Jean-Michel Thornary, secrétaire général et Mme Marie-Laure Berbach, secrétaire générale adjointe.