



N° 292

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 octobre 2022.

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 2023** (n° 273),

PAR M. JEAN-RENÉ CAZENEUVE,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 10

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. LE PROGRAMME 165 <i>CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES : DES MOYENS ENCORE RENFORCÉS FACE À LA HAUSSE DURABLE DU CONTENTIEUX</i>	10
A. UNE PROGRESSION SIGNIFICATIVE DES CRÉDITS DE PERSONNEL ET DES EMPLOIS	12
1. La hausse des crédits.....	12
2. L'évolution des emplois.....	12
B. UNE HAUSSE DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT	15
C. DES PERFORMANCES STABLES	15
II. LE PROGRAMME 164 <i>COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES : DES MOYENS CONFORTÉS</i>	18
A. UNE PROGRESSION MESURÉE DES EFFECTIFS ET DES DÉPENSES DE PERSONNEL	19
1. La hausse des crédits.....	19
2. Un léger renforcement des effectifs.....	20
B. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS HORS PERSONNEL.....	23
C. UNE NOUVELLE ACTION <i>GOVERNANCE DES FINANCES PUBLIQUES</i> ...	23
1. Une action destinée à porter les moyens du Haut Conseil des finances publiques ...	23
2. Une stabilité bienvenue des moyens du HCFP	24
III. LE PROGRAMME 126 <i>CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL</i>.....	26
A. UNE MAQUETTE ET UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE PROFONDÉMENT REMANIÉES.....	28

1. De nouvelles actions trop peu expliquées.....	28
2. Une maquette de performance renouvelée.....	28
B. UNE PROGRESSION TRÈS MODÉRÉE DES EFFECTIFS ET DES DÉPENSES DE PERSONNEL	30
C. UNE QUASI-STABILITÉ DES CRÉDITS HORS PERSONNEL	30
1. Une modernisation en cours.....	30
2. Les dépenses immobilières envisagées.....	31
3. La question des ressources propres.....	31
a. La valorisation du Palais d'Iéna	32
b. Le fonds de dotation	32
EXAMEN EN COMMISSION	35
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	37

L'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 100 % des réponses relatives à la mission étaient parvenues à la commission des finances.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le projet de loi de finances pour 2023 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 %.

Face à la montée du contentieux, le programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives* bénéficierait de créations d'emploi, à hauteur de 41 équivalents temps plein (ETP) par an en 2023 et en 2024, puis de 40 ETP par an jusqu'en 2027. Le rapporteur spécial se félicite de ce renforcement des moyens humains de la juridiction administrative. Au-delà des dépenses de personnel, l'augmentation des crédits de paiement procéderait principalement de la hausse des dépenses d'informatique et d'immobilier, qu'il s'agisse des dépenses de l'occupant ou de celles du propriétaire, ainsi que des frais de justice du programme.

L'augmentation des moyens humains doit s'accompagner de mesures plus structurelles. Une nouvelle fois, le rapporteur spécial appelle le Gouvernement à se saisir des conclusions du rapport *20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous* adopté par le Conseil d'État en 2020. En outre, il appelle une nouvelle fois l'attention du Gouvernement sur la situation de la Commission du contentieux du stationnement payant (CCSP), qui appelle des mesures législatives.

Le programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières* connaît une modification de sa maquette, avec l'apparition d'une nouvelle action *Gouvernance des finances publiques*, qui portera désormais les crédits du Haut Conseil des finances publiques, auparavant portés par un programme distinct. Le rapporteur spécial prend acte avec satisfaction de cette évolution, conforme à ses recommandations ; il salue la pause bienvenue dans la hausse continue des crédits du Haut Conseil. Au-delà de cette mesure de périmètre, le relèvement des crédits du programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières* s'explique essentiellement par le financement de la Commission d'évaluation de l'aide publique au développement et par des mesures nouvelles liées aux évolutions de la fonction publique ou à celles intervenues dans le cadre de la convergence avec le régime indemnitaire des administrateurs de l'État.

Des trois programmes qui composent la mission *Conseil et contrôle de l'État*, le programme 126 *Conseil économique, social et environnemental* est celui dont les crédits connaîtraient la plus faible progression ; au total, ils augmenteraient d'un peu plus de 558 000 euros. À l'heure de la réforme dudit Conseil, la maquette du programme est refondue autour de nouvelles actions et de nouveaux indicateurs. Le rapporteur spécial se félicite de la quasi-stabilité des crédits de l'institution mais estime que l'information présentée dans les documents budgétaires mérite d'être enrichie.

DONNÉES CLÉS

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION

(en euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2022	PLF 2023	Variation	LFI 2021	PLF 2023	Variation
Programme 165 - Conseil d'État et autres juridictions administratives	441 798 728	611 889 278	+ 38,5 %	481 132 386	525 021 818	+ 9,12 %
Programme 126 - Conseil économique, social et environnemental	44 578 712	45 137 172	+ 1,25 %	44 578 712	45 137 172	+ 1,25 %
Programme 164 - Cour des comptes et autres juridictions financières	225 678 472	247 445 493	+ 9,65 %	226 587 764	247 416 003	+ 9,19 %
Programme 340 - Haut Conseil des finances publiques	1 352 354	0	- 100 %	1 352 354	0	- 100 %
Total de la mission	713 408 266	904 471 943	+ 26,78 %	753 651 216	817 574 993	+ 8,48 %

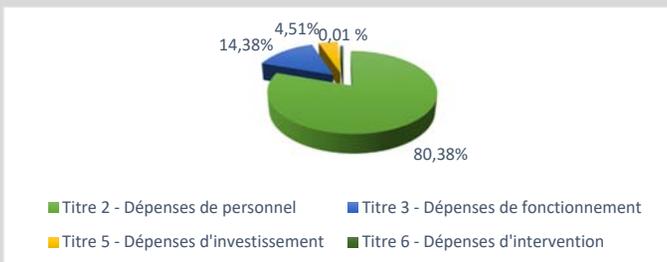
Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances pour 2023.

CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION PAR DESTINATION



Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances pour 2023.

CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION PAR NATURE



Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances pour 2023.

INTRODUCTION

La mission *Conseil et contrôle de l'État* regroupe trois 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 à celui-ci 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 le Haut Conseil des finances publiques, le Conseil des prélèvements obligatoires et la Commission permanente de contrôle des sociétés de perception et de répartition des droits.

Le projet de loi de finances pour 2023 (PLF 2023) propose de doter l'ensemble de ces programmes de **904,5 millions d'euros en autorisations d'engagement** (AE), en nette progression de 26,8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2022 (LFI 2022), et de près de **817,6 millions d'euros en crédits de paiement** (CP), soit une progression de 8,5 %.

Alors que les dotations des trois programmes devaient connaître des évolutions distinctes en 2022, toutes trois bénéficieraient, en 2023 de cette hausse globale des crédits de la mission, tant en AE qu'en CP. L'ampleur de la progression différerait cependant d'un programme à l'autre. Les crédits du Conseil économique, social et environnemental connaîtraient une progression très modérée de 1,25 % tant en AE qu'en CP, cependant que les autorisations d'engagement allouées au Conseil d'État et aux autres juridictions administratives augmenteraient de 38,5 % et ses crédits de paiement de 9,1 %. Les crédits alloués à la Cour des comptes et aux autres juridictions financières progresseraient pour leur part de 9,7 % en AE et de 9,2 % en CP.

Il convient par ailleurs de noter la disparition du programme 340 *Haut Conseil des finances publiques*, dont le seul objet était de porter les moyens de cette institution. Ceux-ci intègrent le programme 164, au sein duquel apparaît ainsi une nouvelle action *Gouvernance des finances publiques*.

I. LE PROGRAMME 165 CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES : DES MOYENS ENCORE RENFORCÉS FACE À LA HAUSSE DURABLE 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 2023, les moyens du Conseil d'État et des autres juridictions administratives atteindraient 611,9 millions d'euros en AE, soit une augmentation de 38,5 %, et 525 millions d'euros en CP, en hausse de 9,1 %, dans un contexte de croissance du contentieux devant les tribunaux administratifs. 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, qui connaissent par ailleurs la plus forte hausse du programme, ne relèvent pas exclusivement du titre 2.

ÉVOLUTION EN 2023 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 165 PAR RAPPORT À LA LFI POUR 2022

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2022	PLF 2023	Évolution	LFI 2022	PLF 2023	Évolution
1 Fonction juridictionnelle : <i>Conseil d'État</i>	30,36	31,84	+ 4,9 %	30,36	31,84	+ 4,9%
2 Fonction juridictionnelle : <i>Cours administratives d'appel</i>	57,78	59,61	+ 3,2 %	57,78	59,61	+ 3,2%
3 Fonction juridictionnelle : <i>Tribunaux administratifs</i>	175,27	189,63	+ 8,2 %	175,27	189,63	+ 8,2%
4 Fonction consultative	16,80	16,76	- 0,2 %	16,80	16,76	- 0,2 %
5 Fonction Études, expertise et services rendus aux administrations de l'État et des collectivités	8,87	12,71	+ 43,4 %	8,87	12,71	+ 43,4%
6 Soutien	106,57	253,35	+ 137,7 %	145,90	166,49	+14,1%
7 Cour nationale du droit d'asile	46,15	47,99	+ 4 %	46,15	47,99	4 %
Totaux	441,8	611,89	+ 38,5 %	481,13	525,02	9,1%

Source : projet annuel de performance pour 2023.

En 2023, les crédits de titre 2 représenteraient 77,5 % de la dotation du programme en crédits de paiement. Ils ne contribueraient toutefois qu'à hauteur de 48 % à la hausse de son montant par rapport à la loi de finances pour 2022 et ne représenteraient plus que 66,5 % des AE programmées, soit une baisse de 19 points. La hausse des AE serait effectivement portée par la progression des crédits de fonctionnement, qui voient leur montant augmenter de 177 %.

Une hausse durable du volume du contentieux administratif

Au cours des huit premiers mois de l'année 2022, les entrées des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (183 995), se sont globalement stabilisées par rapport à la même période de l'année 2021 (183 797), après une progression globale de près de 40 % par rapport à la même période de l'année 2020.

Cependant, les TA sont confrontés à une augmentation importante de leurs entrées : après avoir renoué avec la forte tendance à la hausse de leurs entrées en 2021, année au cours de laquelle elles ont progressé de près de 15 % pour s'établir à un niveau supérieur de près de 5 % à celui, exceptionnellement élevé, de l'année 2019, les tribunaux sont une nouvelle fois confrontés, en 2022, à une hausse de 1,2 % du contentieux durant les huit premiers mois de l'année. Cette hausse concerne presque tous les contentieux, le contentieux des étrangers représentant 43,9 % du nombre total des entrées, et 44,1 % des affaires traitées. Par rapport au 31 août 2021, le stock global et le stock de plus de 2 ans augmentent respectivement de 4,7 % et 3,1 %.

Les cours administratives d'appel connaissent une baisse de leurs entrées de 11,7 %. La part relative du contentieux des étrangers dans les entrées poursuit sa progression pour représenter 54,9 %, contre 53 % pour les 8 premiers mois de l'année 2021. Le stock global et le stock de plus de 2 ans diminuent d'environ 6 %.

Devant le Conseil d'État, avec 6 906 entrées (en données nettes), le nombre de dossiers enregistrés au cours des 8 premiers mois de l'année 2022 par la section du contentieux est en baisse par rapport à 2021 (- 11,4 %) et en hausse par rapport à 2020 (+13,7 %). Cette situation vaut particulièrement pour les dossiers relevant des formations collégiales de la section (- 12 % par rapport à 2021 et +15 % par rapport à 2020), les requêtes en référé ayant connu en 2020 et 2021 une augmentation historique. Le nombre des dossiers qui se rattachent aux compétences propres du président de la section du contentieux (règlement des questions de répartition des compétences au sein de la juridiction administrative et recours contre les décisions du bureau d'aide juridictionnelle près le Conseil d'État), est en hausse de 8,5 % par rapport à 2021 et de 29,6 % par rapport à 2020.

Par rapport à 2021, on observe une baisse du contentieux, qu'il soit de premier ressort, d'appel ou de cassation (à l'exception toutefois des pourvois contre les ordonnances du juge des référés des tribunaux administratifs et des recours contre les décisions de rejet d'aide juridictionnelle). La baisse des contentieux de premier ressort et d'appel coïncide avec celle des entrées liées à l'activité du juge des référés et au contentieux des élections municipales.

Sur les huit premiers mois de l'année, le contentieux des étrangers représente 18,2 % des entrées (15,8 % des entrées), le contentieux fiscal 11,4 % et le contentieux de la fonction publique 11,2 %.

Après la forte baisse conjoncturelle induite par la crise sanitaire en 2020 (- 9 % dans les tribunaux administratifs, - 15 % dans les cours administratives d'appel et -22 % à la Cour nationale du droit d'asile), le contentieux est reparti à la hausse. Le nombre des affaires réglées sur les 8 premiers mois de l'année est, à période équivalente, en baisse de 10 % par rapport à 2021 et en hausse de 23,4 % par rapport à 2020. Cependant, le taux de couverture des entrées par les sorties est de 88 %, soit un point de plus qu'en 2021 et cinq points de plus qu'en 2020.

Source : Conseil d'État.

A. UNE PROGRESSION SIGNIFICATIVE DES CRÉDITS DE PERSONNEL ET DES EMPLOIS

Passant de 337,9 millions d'euros à 407,7 millions d'euros en AE et en CP, les crédits de titre 2 du programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives* progresseraient de 69,8 millions d'euros, soit 7,6 %.

1. La hausse des crédits

L'augmentation de crédits de personnel, retracés au titre 2, procéderait de plusieurs facteurs :

- l'évolution tendancielle des déterminants de la masse salariale, à hauteur de 14,8 millions d'euros ;
- les créations d'emplois intervenues en 2022 et celles prévues en 2023 ;
- de nouvelles mesures catégorielles, à hauteur de 500 000 euros ;
- l'extension en année pleine de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique, à hauteur de 10,9 millions d'euros.

2. L'évolution des emplois

Face à l'augmentation du contentieux, le programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives* bénéficierait de créations d'emploi, à hauteur de 41 équivalents temps plein (ETP) par an en 2023 et en 2024, puis de 40 ETP par an jusqu'en 2027.

Chaque année, ce sont 25 magistrats et 15 agents de greffe qui seraient affectés aux tribunaux administratifs et cours administratives d'appel. En 2023, serait également créé un emploi de membre du Conseil d'État.

Le plafond d'emplois serait relevé de 44 équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2023, pour atteindre 4 330 ETPT. Cette évolution procède, d'une part, à hauteur de 31 ETPT, de l'effet du schéma d'emplois pour 2023 et, d'autre part, à hauteur de 13 ETPT, de l'extension en année pleine du schéma d'emplois prévu en 2022.

CONSTRUCTION DU SCHEMA D'EMPLOIS DU PROGRAMME PAR CATEGORIE D'EMPLOIS

(en ETP, sauf mention contraire)

	Entrées 2023	Sorties 2023	Schéma d'emplois PLF 2023	Impact du SE 2023 en ETPT	Impact du SE 2022 en ETPT	Impact total en ETPT
Membres	31	30	1	2	- 1	1
Magistrats	155	130	25	29	- 3	26
Catégorie A	174	170	4	- 4	9	5
Catégorie B	91	85	6	1	6	7
Catégorie C	185	180	5	3	2	5
Total	636	595	41	31	13	44

Source : réponses au questionnaire budgétaire

C'est ainsi la catégorie des magistrats qui bénéficie le plus du relèvement du plafond d'emplois.

ÉVOLUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS PAR CATEGORIE

(en ETPT)

	Plafond d'emplois LFI 2022	Plafond d'emplois PLF 2023	Évolution par rapport à 2022
Membres	234	235	1
Magistrats	1 271	1 297	26
Catégorie A	1 060	1 065	5
Catégorie B	452	459	7
Catégorie C	1 269	1 274	5
Total	4 286	4 330	44

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Par catégorie de juridiction, la répartition de plafond d'emplois prévu par le projet de loi de finances pour 2023 est la suivante :

(en ETPT)

	Plafond d'emplois PLF 2023
Conseil d'État	679
Cours administratives d'appel	689
Tribunaux administratifs	2 228
Cour nationale du droit d'asile	719
Commission du contentieux du stationnement payant	15
Total	4 330

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Le rapporteur spécial se félicite de ce renforcement des moyens humains de la juridiction administrative face à la montée durable du contentieux.

Il convient toutefois de demeurer attentif à un phénomène dont la progression n'est, pour l'heure, pas enrayée. Comme le fait observer le Conseil d'État en réponse à un questionnaire que lui a adressé le rapporteur spécial au mois d'octobre 2022, la période récente montre que le contentieux peut croître rapidement et de manière imprévisible à la suite de décisions gouvernementales ou de dysfonctionnements des administrations. Ainsi, la contestation de l'obligation vaccinale chez les personnels de santé a provoqué plus de 3 000 requêtes sur l'ensemble de la France tandis que le contentieux lié aux difficultés des préfectures à faire face aux demandes de rendez-vous des étrangers sollicitant un titre de séjour a provoqué plus de 10 000 requêtes en moins de deux ans.

Certaines juridictions sont particulièrement exposées à un risque d'explosion du contentieux. C'est le cas du tribunal administratif de Mayotte, où le contentieux des étrangers est passé de 1 500 affaires en 2018 à 5 500 en 2022, dont près de 5 000 référés libérés liés au fait qu'à Mayotte le recours contre une obligation de quitter le territoire français n'a pas de caractère suspensif. C'est aussi le cas du tribunal administratif de Nantes, où le contentieux des visas est passé de 3 800 affaires en 2019 à 5 800 en 2022, et auquel s'ajoutera en 2023 le contentieux lié à l'entrée en vigueur du dispositif ETIAS (*European Travel Information and Authorization System*, système d'autorisation d'entrée sur le territoire Schengen des ressortissants étrangers en provenance d'un pays non soumis à visa) dont le ministère de l'intérieur estime qu'il devrait engendrer 750 affaires par an.

Le rapporteur spécial estime que l'augmentation des moyens humains doit s'accompagner de mesures plus structurelles. Une nouvelle fois, il appelle le Gouvernement à se saisir des conclusions du rapport *20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous* ⁽¹⁾.

(1) Pour une présentation plus complète de ce rapport adopté par l'assemblée générale du Conseil d'État le 5 mars 2020, cf. 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.

B. UNE HAUSSE DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT

Passant de 63,9 millions d'euros à 205,2 millions d'euros en AE et de 87,2 millions d'euros à 118,4 millions d'euros en CP, les crédits hors titre 2 du programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives* connaîtraient, par rapport aux montants ouverts par la loi de finances pour 2022, une progression de 141,3 millions d'euros en AE, soit 221 %, et de 15,1 millions d'euros en CP, soit 14,6 %.

La progression des autorisations d'engagement s'expliquerait principalement par la budgétisation de renouvellements de baux, tels ceux de l'immeuble Richelieu des services du Conseil d'État, de l'immeuble Arborial de la Cour nationale du droit d'asile et du site du tribunal administratif de Toulouse, et d'affectations d'AE destinées au lancement de grandes opérations immobilières, tels la réhabilitation du tribunal administratif de Nîmes, la phase 4 de la restructuration du tribunal administratif de Paris et le relogement de services du Conseil d'État et celui de la Cour administrative d'appel de Versailles.

L'augmentation des crédits de paiement procéderait principalement de la hausse des dépenses d'informatique, notamment pour le développement de nouveaux outils métiers, d'immobilier, qu'il s'agisse des dépenses de l'occupant ou de celles du propriétaire, ainsi que des frais de justice du programme, notamment en raison de l'augmentation de l'activité et des frais d'affranchissement et d'interprétariat.

C. DES PERFORMANCES STABLES

Les prévisions du projet annuel de performances pour 2023 relatives au Conseil d'État, aux cours administratives d'appel et aux tribunaux administratifs, restent globalement stables par rapport aux prévisions actualisées 2022.

Le délai moyen constaté de jugement des affaires devrait se maintenir en 2023 à neuf mois pour le Conseil d'État, en raison de la part prédominante – 63 % – des pourvois en cassation dans l'ensemble des contentieux enregistrés et de la complexité croissante de certaines affaires. Concernant les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs, l'amélioration constatée depuis l'année 2021 devrait se poursuivre en 2023 et permettre de stabiliser les délais de jugement à onze mois en appel et dix mois en première instance.

La proportion d'affaires en stock enregistrées depuis plus de deux ans devrait diminuer en 2022 et se stabiliser en 2023 à 5 % dans les cours administratives d'appel et 9 % dans les tribunaux administratifs. Au Conseil d'État elle devrait s'établir à un niveau extrêmement bas d'environ 2,3 %.

Une stabilisation du taux d'annulation des décisions juridictionnelles est envisagée, à 15 %.

Le nombre d'affaires réglées par les membres du Conseil d'État et les magistrats administratifs, qui s'est dégradé en 2020 du fait du contexte sanitaire et a connu une amélioration en 2021, devrait se stabiliser en 2023, aux alentours de 85 pour les membres du Conseil d'État, de 135 pour les magistrats d'appel et de 280 pour les magistrats de première instance.

Le nombre d'affaires réglées par agent de greffe, en amélioration depuis 2021, devrait s'établir, pour 2023, à 190 au Conseil d'État, à 130 dans les cours administratives d'appel et à 220 dans les tribunaux administratifs.

Les bons résultats obtenus les années précédentes en matière d'examen des textes en moins de deux mois par les sections administratives du Conseil d'État ont conduit à maintenir la prévision en fixant un objectif plancher de 95 % des lois et ordonnances et de 80 % des décrets examinés en moins de deux mois par les sections administratives du Conseil d'État.

En ce qui concerne la Cour nationale du droit d'asile, après une forte dégradation de l'activité en raison du contexte sanitaire et des annulations d'audiences, les principaux indicateurs se sont nettement redressés en 2022. Ils devraient continuer à s'améliorer à compter de 2023 : les délais moyens constatés sont ainsi prévus en 2023 à un niveau plus proche des délais fixés par le législateur, soit six mois pour les procédures ordinaires et six semaines pour les procédures accélérées. Après une exécution 2020 à 26,7 %, la proportion des affaires en stock enregistrées depuis plus d'un an, a connu une baisse sensible en 2021, pour atteindre 12,1 %, et devrait à nouveau baisser pour se stabiliser aux alentours de 10 % en 2022 et 2023. En 2022, en raison des renvois liés au mouvement de protestation des avocats, le nombre d'affaires réglées par rapporteur et par agent de greffe est légèrement inférieur à la cible fixée. Pour 2023, si aucun événement n'altère le rythme des audiences, ces indicateurs pourraient alors 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 devrait continuer de s'améliorer pour s'établir à un niveau faible de 3 % à compter de 2022.

La situation toujours plus préoccupante de la Commission du contentieux du stationnement payant

Le rapporteur spécial appelle une nouvelle fois l'attention du Gouvernement sur la Commission du contentieux du stationnement payant (CCSP), aux prises avec une progression spectaculaire de ce contentieux spécifique.

Juridiction administrative instaurée en 2018 à la suite de la dépenalisation du stationnement payant par la loi n° 2014-58 du 2 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi MAPTAM, la CCSP est établie à Limoges et ses effectifs sont composés de magistrats administratifs permanents, dont la gestion est assurée par le Conseil d'État, assistés par un greffe composé d'agents du ministère de l'intérieur. Ce ministère assume par ailleurs les coûts du fonctionnement de la CCSP et de son greffe.

Le Conseil d'État a porté l'effectif de référence de la CCSP de 6 à 9 magistrats en 2019 puis à 12 en 2020 et à 15 en 2022. Les trois créations de poste de l'année 2022 visaient à permettre à la juridiction de résorber significativement son stock, de faire face à ses entrées et de juger dans un délai raisonnable qui ne saurait être supérieur à un an.

Le nombre total des affaires entrantes devrait s'élever à 170 000 environ en 2022, sans compter l'effet du stationnement payant des deux-roues thermiques à Paris à partir de l'automne. Le volume des entrées de l'année 2022 dépasserait ainsi nettement celui de l'année 2021 (157 107) et celui de 2020 (61 818), et l'activité serait très supérieure à son niveau estimé – 100 000 requêtes par an – lors de la création de la CCSP.

L'état du droit, tel qu'il résulte de l'abrogation par le Conseil constitutionnel des dispositions de l'article L. 2333-87-5 du code général des collectivités territoriales⁽¹⁾, n'est satisfaisant ni pour la commission exposée à une augmentation des affaires entrantes et de son stock des affaires pendantes ni pour le requérant dont le recours n'est pas doté de l'effet suspensif. **Il convient de légiférer pour rétablir le principe d'un paiement préalable au recours en l'assortissant des exceptions constitutionnellement justifiées. Le rapporteur spécial déposera une proposition de loi en ce sens.**

Le rapporteur spécial déplore en outre qu'il soit fait si peu de cas de la Commission du contentieux du stationnement payant dans les documents budgétaires. Si son greffe est évoqué en une ligne dans les pages du projet annuel de performances de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*, il n'est pas même fait mention de l'existence de cette juridiction dans celui de la mission *Conseil et contrôle de l'État*. **Aussi spécialisée soit-elle, cette juridiction sans équivalent est bel et bien une juridiction administrative à part entière, ce dont sa dénomination devrait d'ailleurs tenir compte.**

(1) Par sa décision QPC n° 2020-855 du 9 septembre 2020, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution la subordination de la recevabilité d'un recours devant la CCSP au paiement préalable du forfait de post-stationnement. Aucune disposition législative ne garantissant que la somme à payer pour contester les forfaits de post-stationnement et leur majoration ne soit pas trop élevée et aucune exception n'ayant été prévue par le législateur pour tenir compte de circonstances ou de situations particulières, il a effectivement estimé que cette exigence de paiement préalable n'était pas assortie de garanties légales suffisantes permettant de s'assurer qu'elle ne porte pas une atteinte excessive au droit d'exercer un recours juridictionnel effectif.

II. LE PROGRAMME 164 COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES : DES MOYENS CONFORTÉS

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 (CRTC), au nombre de treize en métropole et dix outre-mer, et les autres institutions associées que sont le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), le Conseil des prélèvements obligatoires et la Commission permanente de contrôle des sociétés de perception et de répartition des droits.

Aux termes du projet de loi de finances pour 2023, **les crédits alloués au programme atteindraient en 2023 le montant de 226,6 millions d’euros en AE, en hausse de 9,7 %, et de 247,4 millions d’euros en CP, soit une progression de 9,2 %**. Pour toutes les actions, à l’exception des actions 21 *Examen des comptes publics* et 27 *Pilotage et soutien des juridictions financières*, seules à porter des crédits de titres 3 (fonctionnement), 5 (investissement) et 6 (intervention), les montants respectifs des AE et des CP sont égaux.

ÉVOLUTION EN 2023 DES CRÉDITS DES ACTIONS DU PROGRAMME 164 PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES POUR 2022

(en millions d’euros)

Actions	Autorisations d’engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2022	PLF 2023	Évolution	LFI 2022	PLF 2023	Évolution
21 <i>Examen des comptes publics</i>	44,19	49,22	+ 11,4 %	44,20	49,22	+ 11,4 %
22 <i>Contrôle des finances publiques</i>	16,92	18,01	+ 6,5 %	16,92	18,01	+ 6,5 %
23 <i>Contrôle des gestions publiques</i>	63,92	68,09	+ 6,5 %	63,92	68,09	+ 6,5 %
24 <i>Évaluation des politiques publiques</i>	35,88	39,39	+ 9,8 %	35,88	39,39	+ 9,8 %
25 <i>Information des citoyens</i>	7,54	8,17	+ 8,3 %	7,54	8,17	+ 8,3 %
26 <i>Mise en jeu de la responsabilité des comptables publics et des gestionnaires publics</i>	5,06	5,27	+ 4,2 %	5,06	5,27	+ 4,2 %
27 <i>Pilotage et soutien des juridictions financières</i>	52,16	57,97	+ 11,2 %	53,05	57,94	+ 9,2 %
28 <i>Gouvernance des finances publiques</i>	–	1,32	–	–	1,32	–
Totaux	225,68	247,44	+ 9,7 %	226,59	247,42	+ 9,2 %

Source : projet annuel de performances pour 2023.

En 2023, les crédits de titre 2 représenteraient 88,6 % des montants alloués au programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières*, proportion stable par rapport à l’année 2023. Ils contribueraient en outre à hauteur de 85,6 % en AE et 89,5 % en CP à la hausse du montant de la dotation du programme. Hors titre 2, le montant des AE et des CP s’élève à 28,1 millions d’euros, en hausse de 12,5 % pour les AE et de 8,4 % pour les CP.

A. UNE PROGRESSION MESURÉE DES EFFECTIFS ET DES DÉPENSES DE PERSONNEL

Passant, tant en AE qu'en CP, de 200,7 millions d'euros à 219,3 millions d'euros, les crédits de titre 2 du programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières* progresseraient de 9,3 %.

1. La hausse des crédits

Le montant des crédits de personnel, figurant au titre 2 du programme, connaîtrait une augmentation de 18,6 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2022. Cette évolution s'explique, d'une part, par des mesures de périmètre et, d'autre part, par des mesures nouvelles en majeure partie liées aux évolutions générales de la fonction publique ou à celles obtenues dans le cadre de la convergence avec le régime indemnitaire des administrateurs de l'État.

Deux mesures de périmètre affectent le programme :

– le transfert entrant des crédits du programme 340 *Haut Conseil des finances publiques*, à hauteur de 1,31 million d'euros, dont 1 million d'euros hors contribution au CAS *Pensions* ;

– le financement de la Commission d'évaluation de l'aide publique au développement ⁽¹⁾, dont les missions nécessitent le recrutement de 5 ETP en 2023 pour son secrétariat permanent pour un coût global de 2 millions d'euros.

Au titre des mesures nouvelles, il convient particulièrement de relever :

– à hauteur de 4,1 millions d'euros, la mesure de revalorisation indemnitaire des conseillers de chambres régionales et territoriales des comptes et des magistrats de la Cour – auditeurs et conseillers référendaires en service extraordinaire – liée à la création du corps des administrateurs de l'État, prise dans le cadre de la convergence des régimes indemnitaires en vue de maintenir l'attractivité de ces corps ;

– les indemnités pour le télétravail et pour les maîtres d'apprentis pour un total de 0,3 million d'euros, mises en place en 2022 mais non prévues lors de l'élaboration du projet de loi de finances ;

– l'impact du schéma d'emplois, à hauteur de 3 millions d'euros ;

– l'impact du glissement-vieillesse-technicité solde pour 0,6 million d'euros hors contribution au CAS *Pensions*.

(1) Instituée par l'article 12 de la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, la Commission d'évaluation de l'aide publique au développement, placée auprès de la Cour des comptes, a pour mission de conduire des évaluations portant sur l'efficacité, l'efficacités et l'impact des stratégies, des projets et des programmes d'aide publique au développement financés ou cofinancés par la France. Son secrétariat est assuré par la Cour des comptes.

2. Un léger renforcement des effectifs

Sont anticipés 230 départs au total durant l'année 2023, dont 116 de catégorie A+ et 114 de catégories A, B et C. En premier lieu, 67 départs à la retraite et 114 autres départs définitifs sont attendus, notamment à la suite notamment de démissions, fins de contrat et, surtout, fins de détachement. Les départs temporaires prévus, par la voie du détachement et de la mise en disponibilité, seraient au nombre de 49, soit 39 magistrats et 10 agents des catégories A, B et C.

Parallèlement, le programme bénéficierait de 235 entrées, dont 121 de catégorie A+, 68 de catégorie A, 30 de catégorie B et 16 de catégorie C : 200 recrutements et 35 retours après des départs temporaires, notamment après des détachements ou mises en disponibilité, dont 30 magistrats, 4 agents de catégorie A et 1 agent de catégorie C.

SCHÉMA D'EMPLOIS DU PROGRAMME 164 POUR 2023

(en ETP)

Catégorie d'emplois	Sorties prévues	dont départs en retraite	Entrées prévues	dont primo recrutements	Schéma d'emplois
Catégorie A +	116,00	33,00	121,00	6,00	+ 5,00
Catégorie A	68,00	15,00	68,00	0,00	0,00
Catégorie B	30,00	15,00	30,00	0,00	0,00
Catégorie C	16,00	4,00	16,00	0,00	0,00
Total	230,00	67,00	235,00	6,00	+ 5,00

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

Le plafond d'emplois du programme serait relevé de 31 ETPT, passant de 1 804 à 1 835 ETPT, pour l'essentiel sous l'effet de l'extension sur une année pleine du schéma d'emplois de 2022. En effet, le schéma d'emplois autorisé pour 2022 est de 30 ETP, dont 25 au titre du mandat de commissaire aux comptes de l'Organisation des Nations unies (ONU) ⁽¹⁾.

(1) Compte tenu de la charge de travail que représente un tel mandat – 1 266 semaines de travail par an environ selon les attentes exprimées par le Secrétaire général des Nations unies, soit 6 300 jours de contrôle –, le besoin de recrutements avait été estimé à 30 ETPT pour la durée du mandat, dont 5 recrutements autorisés par le schéma d'emplois en 2021 et 25 recrutements autorisés en 2022.

ÉVOLUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS DU PROGRAMME 164

(en ETPT)

Catégorie d'emplois	Plafond pour 2022 (1)	Effet des mesures de périmètre pour 2023 (2)	Effet des mesures de transfert pour 2023 (3)	Effet des corrections techniques pour 2023 (4)	Impact des schémas d'emplois (5) = 6-1-2-3-4	dont extension en année pleine des schémas d'emplois 2022 sur 2023	dont impact des schémas d'emplois 2023 sur 2023	Plafond pour 2023 (6)
Catégorie A+	812,79	0,00	0,00	0,00	+ 31,68	+23,21	+8,47	844,47
Catégorie A	539,40	0,00	0,00	0,00	+ 3,50	+8,60	- 5,10	542,90
Catégorie B	261,13	0,00	0,00	0,00	- 1,13	+1,87	- 3,00	260,00
Catégorie C	190,60	0,00	0,00	0,00	- 2,93	+0,40	- 3,33	187,67
Total	1 803,92	0,00	0,00	0,00	+ 31,12	+34,08	- 2,96	1 835,04

Source : projet annuel de performances pour 2023.

Le mandat de commissaire aux comptes de l'ONU

Par la résolution 74 (I) du 7 décembre 1946, l'Assemblée générale de l'ONU a créé le Comité des commissaires aux comptes (CCC), dont la mission est de vérifier les comptes des fonds et programmes de l'ONU et de transmettre ses constatations et recommandations à la Cinquième Commission permanente de l'Assemblée générale, lesquelles sont assorties de l'avis du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB). L'Assemblée générale élit à cette fin trois commissaires aux comptes, ayant qualité de « vérificateur général des comptes » (ou autre titre équivalent) d'un État membre, soit le chef de l'institution supérieure de contrôle d'un État membre. La durée du mandat est de six ans et le comité est renouvelé par tiers tous les deux ans. Actuellement le Comité des commissaires aux comptes se compose des membres suivants du Premier Président de la Cour des comptes, élu au mois de novembre 2021 pour un mandat allant du 1^{er} juillet 2022 au 30 juin 2028, du Contrôleur général du Chili, élu en 2017, et de l'Auditeur général de Chine, élu en 2019.

Entièrement indépendant, le CCC assume la responsabilité exclusive de la vérification des comptes et des audits de performance. Toutefois, le CCQAB peut lui demander d'effectuer certains examens spécifiques et d'émettre des rapports distincts sur leurs résultats.

Le CCC peut procéder à tout examen et contrôle détaillé qu'il juge utiles de toutes les pièces comptables. Ses membres et son personnel ont libre accès à tout moment opportun à tous les livres, documents et autres pièces qui sont, de l'avis du CCC, nécessaires à l'exécution de l'audit. Le CCC est responsable de la vérification des comptes de 28 organismes du système des Nations unies. Avec l'assentiment du CCQAB, il alloue et répartit les projets entre ses membres qui travaillent individuellement. Toutefois, la responsabilité des rapports du CCC est collégiale et le CCC effectue ses audits conformément aux normes internationales de vérification des comptes.

La Cour des comptes avait déjà exercé ce mandat de 1986 à 1989 et de 2001 à 2010. Le siège auquel elle accède et qui était détenu précédemment par la Cour des comptes allemande, est traditionnellement réservé à l'institution supérieure de contrôle d'un pays occidental.

La candidature de la Cour a été reconnue par le Président de la République comme un objectif stratégique auquel les administrations devaient concourir, affirmant notamment que *« cette démarche participe tant du rayonnement de notre pays que de sa constante mise en responsabilité au sein des organisations internationales »*.

Les ressources (déplacements, frais de mission et traitements du personnel national d'appui) nécessaires à l'exercice de ce mandat d'audit externe sont couvertes par le budget des Nations unies et déterminées en fonction des audits particuliers à effectuer. Les coûts sont financés par les divers organismes du système des Nations unies. Cette ressource est versée par quart chaque trimestre, sous forme d'attributions de produits rattachées au programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières*. Chaque année, il sera demandé à la Cour de transmettre au Secrétariat exécutif du CCC un état récapitulatif des coûts exposés dans l'exercice de son mandat afin d'attester de la réalité des dépenses à hauteur de la ressource perçue.

B. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS HORS PERSONNEL

Les montants sollicités pour 2023 au titre du programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières* s'élèvent à 28,1 millions d'euros, l'écart entre le montant des AE et celui des CP étant de 30 000 euros environ.

Leur progression de 3,1 millions d'euros en AE et 2,1 millions d'euros en CP s'explique principalement par le financement des coûts de fonctionnement de la commission d'évaluation de l'aide publique au développement, pour 1,5 million d'euros en CP, et par l'augmentation des coûts énergétiques en raison de la crise internationale, pour 0,7 million d'euros en CP.

Si l'on considère plus précisément l'évolution des crédits par titre, les dépenses de fonctionnement croîtraient de 19,3 % en AE et de 13,4 % en CP, tandis que les dépenses d'investissement diminueraient de 62,7 % en AE et de 60,1 % en CP. Interrogé par le rapporteur spécial sur ces évolutions très divergentes des crédits de titre 3 et de titre 5, le responsable de programme a précisé que la baisse des montants demandés au titre des crédits d'investissement s'expliquait par la moindre part de dépenses pour lesquelles une immobilisation comptable est requise. C'est notamment le cas pour les logiciels produits en interne, ce qui concerne spécifiquement le renouvellement du logiciel utilisé pour la programmation des contrôles des juridictions financières dont les dépenses prévisionnelles immobilisables étaient plus importantes sur l'année 2022 qu'elles ne le seront en 2023.

C. UNE NOUVELLE ACTION GOUVERNANCE DES FINANCES PUBLIQUES

Le projet de loi de finances pour 2023 est l'occasion d'une modification importante de la maquette du programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières*. Une nouvelle action *Gouvernance des finances publiques* est destinée à retracer les moyens – stables par rapport aux montants ouverts par la loi de finances initiale pour 2022 – du Haut Conseil des finances publiques, en lieu et place du programme 340 *Haut Conseil des finances publiques*, qui était l'un des moins dotés du budget général de l'État.

1. Une action destinée à porter les 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 ⁽¹⁾ disposait : « 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*. » Le rapporteur spécial s'interrogeait sur la pertinence de l'existence de ce programme spécifique. Ainsi écrivait-il dès le début

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

de la XV^e législature ⁽¹⁾ : « *le constat [d'une enveloppe modeste et sous-consommée] ne peut que raviver les interrogations quant à la pertinence de son maintien et ne peut qu'encourager son rattachement au programme 164 Cour des comptes et autres juridictions financières* ».

En outre, il convient de préciser que le secrétariat permanent du Haut Conseil est dirigé par un conseiller maître de la Cour des comptes, qui est assisté de trois conseillers référendaires et d'une macroéconomiste, ainsi que de deux conseillers référendaires en service extraordinaire et d'une assistante dont le temps de travail est partagé entre le Conseil des prélèvements obligatoires, la Commission de contrôle des organismes de gestion des droits d'auteur et des droits voisins et le Haut Conseil. Par ailleurs, le Haut Conseil des finances publiques se réunit à la Cour, dans une salle spécifiquement aménagée pour ses besoins – insonorisation, visioconférence –, et bénéficie des facilités matérielles que lui offre cet hébergement. Sa logistique – gestion des ressources humaines, informatique, autres fonctions support – est assurée par la Cour des comptes.

L'article 30 de la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques ⁽²⁾ a abrogé l'article 22 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, ce qui, sans contraindre la maquette budgétaire, levait l'interdiction que les moyens du HCFP fussent fondus avec ceux de la Cour des comptes, l'autonomie de gestion du président du Haut Conseil des finances publiques étant par ailleurs préservée à la suite de l'adoption d'un amendement du rapporteur spécial ⁽³⁾.

Ainsi la maquette de la mission *Conseil et contrôle de l'État* peut-elle prévoir qu'à compter de 2023 les moyens du Haut Conseil des finances publiques soient portés par une action *ad hoc* du programme 164 *Cour des comptes et juridictions financières*. **Le rapporteur spécial se félicite de cette évolution.**

2. Une stabilité bienvenue des moyens du HCFP

Alors que le programme 340 *Haut Conseil des finances publiques* était doté par la loi de finances initiale pour 2022 de crédits d'un montant de 1,35 million d'euros en AE et en CP, la nouvelle action 28 *Gouvernance des finances publiques* du programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières* est dotée de 1,32 million d'euros en AE et en CP. Les moyens alloués au Haut Conseil seraient ainsi relativement stables.

(1) Annexe n° 10 de M. Daniel Labaronne au rapport n° 1302 de M. Joël Giraud, rapporteur général, sur le projet de loi de finances pour 2019, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2018.

(2) Loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

(3) Amendement CS7 de M. Daniel Labaronne à l'article 12 de la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques n° 4110.

Le rapporteur spécial se félicite de constater que la progression des crédits du Haut Conseil des finances publiques marque une pause. Celle-ci est d'autant plus opportune que, depuis sa création, le Haut Conseil a systématiquement sous-consommé les moyens qui lui étaient alloués.

**EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT
DU PROGRAMME 340 HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES**

(en euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Crédits initiaux ⁽¹⁾	782 396	818 675	816 546	522 842	454 144	467 481	428 302	479 812	1 103 078
dont titre 2	332 396	368 675	366 546	372 842	404 144	417 481	378 189	429 673	1 052 939
hors titre 2	450 000	450 000	450 000	150 000	50 000	50 000	50 113	50 139	50 139
Consommation	354 735	332 397	219 805	365 297	362 155	332 001	349 106	383 130	535 153
dont titre 2	196 439	311 674	204 131	344 736	357 248	319 977	333 407	372 616	512 324
hors titre 2	158 296	20 723	15 674	20 561	4 907	12 024	15 699	10 514	22 830
Taux de consommation	45,3 %	40,6 %	26,9 %	69,9 %	79,7 %	71,0 %	81,5 %	79,9 %	48,5 %
Taux de consommation des crédits de titre 2	59,1 %	84,5 %	55,7 %	92,5 %	88,4 %	76,6 %	88,2 %	86,7 %	48,7 %
Taux de consommation hors titre 2	35,2 %	4,6 %	3,5 %	13,7 %	9,8 %	24 %	31,3 %	21 %	45,5 %

Source : commission des finances d'après les rapports annuels de performances de la mission Conseil et contrôle de l'État pour les années 2013 à 2021.

Selon les indications fournies par le responsable de programme, l'année 2022, ultime année d'existence du programme 340, devrait d'ailleurs être marquée par une sous-exécution de 20 % de ses ressources, qui s'explique par des recrutements intervenus plus tardivement que prévus.

(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.

III. LE PROGRAMME 126 CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Les crédits demandés pour le Conseil économique, social et environnemental (CESE) s'établiraient à 45,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Quoique supérieure à celle enregistrée en 2022, qui n'était que de 0,31 %, l'augmentation des crédits du programme 126 resterait très limitée, à 1,25 %. Des trois programmes qui composent la mission *Conseil et contrôle de l'État*, le programme 126 est ainsi celui dont les crédits connaîtraient la plus faible progression. Au total, ils progresseraient d'un peu plus de 558 000 euros, dont 441 000 euros de crédits de titre 2 et 117 000 euros hors titre 2.

C'est toutefois dans le cadre d'une maquette profondément remaniée que s'inscrit cette relative stabilité de la programmation.

ÉVOLUTION EN 2023 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 126 PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES POUR 2022

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2023	PLF 2022	Évolution	LFI 2023	PLF 2022	Évolution
1 Représentation des activités économiques et sociales	30,23	–	– 100 %	30,23	–	– 100 %
2 Fonctionnement de l'institution	12,5	–	– 100 %	12,5	–	– 100 %
3 Communication et international	1,85	–	– 100 %	1,85	–	– 100 %
4 Travaux consultatifs	–	32,23	–	–	32,23	–
5 Fonctions supports à l'institution	–	12,91	–	–	12,91	–
Totaux	44,58	45,14	+ 1,25 %	44,58	45,14	+ 1,25 %

Source : projet annuel de performances pour 2023.

Atteignant 35,96 millions d'euros, les crédits de titre 2 représenteraient 79,7 % des crédits du programme et de chacune des deux actions 4 *Travaux consultatifs* et 5 *Fonctions supports à l'institution*. Ils seraient complétés par des attributions de produit à hauteur de 170 000 euros. La totalité des crédits restants, d'un montant de 9,18 millions d'euros, seraient alloués au titre 3, destiné à financer les dépenses de fonctionnement ; ils seraient complétés par des attributions de produit à hauteur de 1 530 000 euros.

La diminution de 58 du nombre des membres du CESE et la suppression des personnalités associées semblent avoir permis de dégager les marges de manœuvre budgétaires nécessaires à la mise en œuvre de la réforme : création d'une plateforme de pétitions, accueil de représentants des conseils territoriaux, recueil de la parole citoyenne.

Les travaux du CESE en 2023

Régulièrement actualisé à l'occasion des réunions et séminaires de la gouvernance de l'institution (présidence et bureau, présidences des formations de travail et des groupes), le programme de travail du CESE ne s'inscrit pas formellement dans un cadre annuel.

Au mois d'octobre 2021, une Conférence des enjeux rassemblant l'ensemble des membres du Conseil a permis d'établir collectivement les orientations stratégiques du CESE pour la mandature. Ces dernières, déclinées autour de trois grandes familles – les enjeux de résilience, les enjeux de transition et les enjeux de transformation –, ont été adoptées par les conseillères et les conseillers en séance plénière. Par ailleurs, les séminaires de gouvernance des mois de mai et juillet 2022 ont permis d'évoquer notamment une thématisation des travaux (convention citoyenne, pétitions, etc).

C'est dans le cadre de ces orientations stratégiques que le CESE détermine les sujets sur lesquels portent ses travaux.

Le programme de travail pour les prochains mois se dessine progressivement avec :

- la Convention citoyenne sur la fin de vie, dont les conclusions sont attendues pour le mois de mars 2023, une commission temporaire du CESE accompagnant ses travaux ;
- une possible deuxième convention citoyenne, au second semestre, dont le thème de travail serait choisi par le CESE ;
- les travaux du Conseil national de la refondation ;
- les exercices récurrents que sont chaque année le *Rapport sur l'état de la France* et la *Contribution du CESE à la consultation sur le Programme national de réforme* ;
- les saisines du Conseil par le Premier ministre – le CESE étant en outre obligatoirement saisi pour avis sur tout projet de loi de programmation à caractère économique, social et environnemental –, par les présidents des deux assemblées parlementaires ou par voie de pétition citoyenne ;
- les « saisines d'initiative » proposées au bureau du CESE par les différentes formations de travail et qui doivent notamment s'inscrire dans les orientations stratégiques.

Une dizaine de saisines d'initiative ont d'ores et déjà été validées par le bureau et aboutiront à la présentation d'avis au premier semestre 2023. Devraient ainsi être adoptés des travaux portant sur : la politique foncière ; le financement de la Stratégie française pour l'énergie et le climat ; la sobriété ; la pollution plastique ; inégalités de genre, crise climatique et transition écologique ; la gestion durable de l'eau ; les mobilités durables et inclusives en zones peu denses ; le travail et la santé-environnement ; le développement du parasport et la perte d'autonomie.

Le CESE entend également poursuivre le renforcement du suivi de l'impact de ses préconisations. Une mission dédiée a d'ailleurs été confiée à une vice-présidente du CESE tandis qu'ont été élus au sein de chaque formation de travail un vice-président ou une vice-présidente plus particulièrement chargés du suivi et de la promotion des avis. L'expérimentation de nouveaux formats, la diversification et la dynamisation des séances plénières y participeront également.

A. UNE MAQUETTE ET UNE DÉMARCHÉ DE PERFORMANCE PROFONDÉMENT REMANIÉES

Comme le rappelle le projet annuel de performances pour 2023 de la mission *Conseil et contrôle de l'État*, la réforme du Conseil économique, social et environnemental ⁽¹⁾ « positionne le CESE comme le centre du recueil de la parole citoyenne sous toutes ses formes, que ce soit par la collecte des pétitions dématérialisées, par la mise en place de plates-formes participatives ou par l'organisation de groupes citoyens ou encore d'une convention citoyenne ».

La prise en compte de cette réforme a justifié une refonte des actions telles qu'elles figurent dans le PAP et une nouvelle maquette de performance.

1. De nouvelles actions trop peu expliquées

À la tripartition des crédits entre les actions 1 *Représentation des activités économiques et sociales*, 2 *Fonctionnement de l'institution* et 3 *Communication et international* succède une distinction entre les crédits relatifs aux *Travaux consultatifs*, qui seront portés par l'action 4, et ceux liés aux *Fonctions supports à l'institution*, objet de l'action 5. Si l'intitulé de ces nouvelles actions met l'accent sur ce qui est désormais la fonction première du CESE, force est toutefois de constater que le projet annuel de performances de la mission *Conseil et contrôle de l'État* n'offre guère de détails, à tel point que la justification par action des crédits du programme y tient sur une page, sous la seule forme de tableaux que n'accompagnent aucun commentaire ni aucune explication.

Le rapporteur spécial estime que cette présentation devra être enrichie.

2. Une maquette de performance renouvelée

Le CESE avait indiqué au rapporteur spécial, dans le cadre de ses travaux relatifs au projet de loi de finances pour 2022, qu'une réflexion sur les indicateurs avait été engagée au second semestre de l'année 2021, devant aboutir à des indicateurs de performance plus qualitatifs portant sur le cœur de métier du Conseil tout en s'articulant mieux aux enjeux budgétaires et de pilotage de l'institution.

Le PAP pour l'année 2023 témoigne de l'achèvement de cette démarche, qui substitue aux objectifs « *Associer les principales organisations de la société civile à l'élaboration de la politique économique sociale et environnementale de la Nation* » et « *Assurer le bon fonctionnement de l'institution* », déclinés chacun en plusieurs indicateurs et sous-indicateurs, les objectifs « *Conseiller les pouvoirs publics* », « *Participer à la transition sociale, écologique et éducative* », et « *Dialoguer et coopérer avec les instances consultatives créées auprès des collectivités* », reposant chacun sur un seul indicateur.

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

CESE : ÉVOLUTION DE LA MAQUETTE DE PERFORMANCE DU PROGRAMME 126

Maquette de performance pour l'année 2022					
Objectifs	Associer les principales organisations de la société civile à l'élaboration de la politique économique sociale et environnementale de la Nation			Assurer le bon fonctionnement de l'institution	
Indicateurs	Production intellectuelle du CESE	Activités partenariales	Diffusion des avis du CESE et mention dans la presse de l'institution et de ses travaux	Assiduité aux réunions	Fonctionnement
Sous-indicateurs	<i>Nombre d'avis produits</i>	<i>Nombre de colloques et événements institutionnels organisés par le CESE ou en partenariat</i>	<i>Nombre de visiteurs</i>	<i>Taux de présence en plénières</i>	<i>Évolution des dépenses de fonctionnement stricto sensu par membre</i>
	<i>Études et communications</i>	<i>Nombre de personnes ayant participé à un de ces colloques et événements organisés au CESE</i>	<i>Retombées presse (articles mentionnant le CESE, son Président, ses membres, ses travaux à travers la presse écrite, web et audiovisuelle)</i>	<i>Taux de présence en sections</i>	<i>Pourcentage des recettes de valorisation du Palais d'Éna par rapport au budget du CESE</i>
Maquette de performance pour l'année 2023					
Objectifs	Conseiller les pouvoirs publics		Participer à la transition sociale, écologique et éducative	Dialoguer et coopérer avec les instances consultatives créées auprès des collectivités	
Indicateurs	Participation à l'élaboration et à l'évaluation des politiques publiques		Gestion environnementale du CESE	Interagir avec les territoires	
Sous-indicateurs	<i>Part des travaux résultant d'une saisine parlementaire</i>		<i>Impact carbone des déplacements</i>	<i>Pourcentage de formations de travail associant des représentantes et représentants des instances consultatives créées auprès des collectivités territoriales</i>	
	<i>Part des travaux résultant d'une saisine d'initiative citoyenne</i>				
	<i>Pourcentage de travaux associant la participation de citoyennes et citoyens</i>		<i>Bilan carbone du bâtiment</i>		
	<i>Pourcentage de travaux associant la participation de citoyens et citoyennes</i>				

Source : commission des finances, d'après les projets annuels de performance pour 2022 et 2023.

B. UNE PROGRESSION TRÈS MODÉRÉE DES EFFECTIFS ET DES DÉPENSES DE PERSONNEL

Aux termes du projet de loi de finances pour 2023, les crédits de titre 2 connaîtraient une augmentation modérée de 1,24 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2022.

La construction du schéma d’emplois 2023, positif à hauteur d’un ETP, de catégorie A+, tient compte des conséquences de la réforme de l’institution et de la modification de l’organigramme du CESE. En elle-même, la réduction du nombre de conseillers du CESE est sans incidence sur la volumétrie des effectifs du CESE, compte tenu du renforcement des missions de l’institution et de ses nouvelles attributions, notamment dans le domaine de la parole citoyenne. Le plafond d’emplois autorisé sera, en 2023, de 153 ETPT.

Il convient toutefois de noter que le développement du recueil de la parole citoyenne nécessitera des moyens humains supplémentaires. Les besoins devraient être partiellement pourvus par des redéploiements de postes, il est également prévu que le budget de l’État accompagne cette évolution. Ainsi le CESE a-t-il indiqué au rapporteur spécial que les prévisions à quatre ans – pour la période 2023-2027 –, acceptées par la direction du budget et le cabinet de la Première ministre, prévoient la création d’un ETP par an, les nouveaux emplois devant être prioritairement affectés à la parole citoyenne, notamment à l’animation des groupes citoyens.

C. UNE QUASI-STABILITÉ DES CRÉDITS HORS PERSONNEL

Hors titre 2, les crédits alloués au Conseil économique, social et environnemental connaîtraient une progression, à peine supérieure, de 1,29 %.

Si la réforme du CESE et la modernisation de ses services permettent de dégager, par un redéploiement interne des ressources, des marges de manœuvre qui expliquent en partie cette quasi-stabilité des moyens, des dépenses n’en sont pas moins nécessaires en matière immobilière, au financement desquelles pourront également contribuer les ressources propres – extrabudgétaires – de l’institution.

1. Une modernisation en cours

Le CESE a entamé la modernisation de son système d’information, favorisant ainsi l’amélioration des conditions de travail des membres et des agents, notamment grâce au développement de la dématérialisation et du télétravail, tout en contribuant également à la sécurisation des données. Cette démarche, qui doit progressivement permettre des économies indirectes, aurait d’ores et déjà engendré une diminution des dépenses dans certains domaines tels que les frais de déplacement.

Dans ce cadre, la création d’une direction des systèmes d’information et des usages numériques permettra une véritable stratégie numérique. Un audit devrait d’ailleurs être lancé à la fin de l’année 2022 afin de définir une stratégie pluriannuelle.

2. Les dépenses immobilières envisagées

Pour l'année 2023 et les années suivantes trois grands projets sont programmés dont l'un fait à ce stade l'objet d'une assistance à maîtrise d'ouvrage :

– la **réfection des sols de la salle hypostyle, des circulations et des escaliers**. Alarmé par l'état de dégradation des sols des grandes salles monumentales, le CESE souhaite entreprendre une campagne de restauration et de mise en valeur de ces espaces. Le budget complet a été évalué à 5,93 millions d'euros toutes dépenses confondues, dans l'hypothèse d'une opération unique, sans interruption du chantier ;

– la **réfection des étanchéités du Palais sur la partie monument historique**. En 2015, une première estimation avait évalué cette opération à 228 000 euros. Cette évaluation doit être mise à jour pour prendre en compte l'ensemble des besoins, avant de financer et programmer cette opération. L'architecte en chef des monuments historiques s'est vu confier en 2021 une mission à cet effet et doit rendre son étude de diagnostic. Toutefois, en reprenant l'estimation de 2015 et sur la base d'un ratio de surface, le coût des travaux peut être estimé à 880 000 euros, soit 1 320 000 euros toutes dépenses confondues – études et travaux ;

– la **réfection des étanchéités de la façade de l'aile du bâtiment dit Albert de Mun et l'aménagement de la terrasse pour la rendre accessible au public**. Le bâtiment dit Albert de Mun date de 1995. Une expertise ayant mis en évidence des malfaçons et des erreurs de conception, un programme de travaux de réparation, qui comprendront notamment la réfection des joints, la reprise des menuiseries métalliques – façades et chéneaux – et la reprise des tablettes et voussures endommagées à l'intérieur des locaux, a été établi. En complément de ces travaux et pour répondre à une forte demande de clients désireux d'y organiser des événements, le CESE souhaite ouvrir au public les terrasses du bâtiment, le toit du palais bénéficiant d'une vue unique sur la Seine et la tour Eiffel. Pour tenir compte des différents travaux en façades, en toitures mais aussi de l'ensemble des aménagements intérieurs, une première estimation est fixée à 3 millions d'euros toutes dépenses confondues. Une assistance à maîtrise d'ouvrage est missionnée depuis le mois de juin 2022 et la réception des travaux est programmée en deux phases pour le printemps 2024, en ce qui concerne la terrasse, et l'été 2025, en ce qui concerne les façades.

3. La question des ressources propres

Aux crédits budgétaires du CESE s'ajoutent des ressources propres procurées par la valorisation des locaux du Palais d'Iéna. En 2020, a en outre été créé un fonds de dotation.

a. La valorisation du Palais d'Iéna

S'établissant à 1,7 million d'euros par an en 2021 et 2022, soit un montant inférieur d'environ 400 000 euros à celui engrangé les années précédentes, les ressources propres du CESE ont pâti, d'une part, de la pandémie, qui a interdit les manifestations de grande ampleur, et, d'autre part, de travaux d'accessibilité – maintenant achevés – qui ont conduit à la fermeture de l'entrée principale du Palais d'Iéna pendant près de six mois.

Pour 2023, les recettes atteindraient le même montant de 1,7 million d'euros. Certes, les travaux d'accessibilité sont terminés et, à moins d'un rebond de la pandémie que l'on ne peut prévoir, la crise sanitaire devrait produire moins d'effets, mais le couturier qui était depuis onze ans le partenaire du CESE a dénoncé le contrat qui le liait à l'institution. Si le CESE a bien entamé des démarches pour lui trouver un successeur, l'hypothèse prudente de recettes propres encore limitées à 1,7 million d'euros a été retenue par son administration.

b. Le fonds de dotation

En 2020, un fonds de dotation Co-Construire a été construit, qui vise à compenser en partie la diminution des recettes de valorisation des locaux par la réception de fonds de mécènes en vue de contribuer aux rénovations jugées prioritaires :

- du mobilier Paulin, pour un coût de 400 000 euros ;
- du sol de la salle hypostyle qui coûtera 600 000 euros.

Un pôle mécénat et valorisation au sein du Conseil a pour mission de rechercher activement et régulièrement de nouveaux partenariats.

La transformation de l'organisation administrative du CESE sous l'effet de la réforme de l'institution

La « participation citoyenne » est le principal axe de la réforme du CESE, laquelle instaure la possibilité d'une saisine du CESE par voie de pétition et prévoit la consultation du public ou sa participation aux travaux de l'institution. La déontologie est également un axe important de la réforme, avec l'obligation d'effectuer une déclaration d'intérêts et la création d'un organe de déontologie.

Au premier semestre de l'année 2022 a donc été créée une direction de la participation citoyenne qui joue un rôle de coordination et d'animation dans l'exercice par le CESE de cette nouvelle mission. Comptant actuellement deux agents, elle est amenée à se développer mais pourra également bénéficier, dans le cadre du recueil de la parole citoyenne, du soutien de l'ensemble des autres directions du CESE, notamment la direction des services consultatifs, les administrateurs du CESE devant être impliqués dans l'animation des groupes citoyens quelle que soit leur taille ou pour les synthèses des plateformes.

A également été mise en place une direction des relations européennes et internationales. Le CESE ne disposait que d'une mission de veille internationale, insuffisante pour le développement souhaitable de la coopération internationale. La nouvelle présidence du CESE souligne que le récent projet de jumelage avec le Conseil national économique, social et environnemental (CNESE) algérien a mis en lumière la nécessité d'une telle direction pour mener à bien un tel projet. En son absence, les rapports entre le secrétariat général, le cabinet et l'administration étaient loin d'être aussi fluides qu'il aurait été nécessaire. Plus généralement, les projets de coopération étaient sous-investis par l'administration en raison de l'absence de relais entre les composantes du CESE. Cette nouvelle direction, placée auprès du secrétaire général, comptera un directeur et un directeur adjoint.

Au début de l'année 2023, une direction des systèmes d'information et des usages numériques sera créée. L'actuel département de la gouvernance et de l'information, sous l'autorité hiérarchique de la direction administrative et financière, comprend trois sous-ensembles dont aucun ne mentionne un service aux usagers. Outre son positionnement dans l'organigramme qui laisse à penser que les systèmes d'information ne seraient pas une priorité, l'absence de stratégie numérique ne permet pas une anticipation des besoins des usagers. Ainsi l'intranet Iéna a-t-il été interrompu alors même qu'aucun outil de remplacement n'avait été envisagé. La nouvelle présidence du CESE estime donc nécessaire de mettre le numérique au cœur du développement de l'institution, d'ériger le DGI en direction et de dégager les moyens financiers nécessaires à la mise en place d'une véritable gouvernance numérique. Dans ce cadre, il sera possible de reformuler un certain nombre de profils de postes afin de prendre en compte l'intégralité des compétences des agents ou de constater l'absence de certaines compétences. Cette direction sera opérationnelle à la fin du premier semestre de l'année 2023. Un audit aura préalablement été lancé, à la fin de l'année 2022, afin de définir une stratégie numérique pluriannuelle.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 21 octobre 2022 à 15 heures, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Conseil et contrôle de l'État.

L'enregistrement audiovisuel de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale.

Le compte rendu sera bientôt consultable en ligne.

Suivant l'avis du rapporteur spécial, la commission a adopté les crédits de la mission Conseil et contrôle de l'État.

*

* *

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Syndicat de la juridiction administrative

- Mme Maguy Fullana, présidente
- Mme Clotilde Bailleul, secrétaire générale

Union syndicale des magistrats administratifs

- Mme Anne-Sophie Picque, secrétaire générale
- Mme Sophie Edert, vice-présidente

Syndicat des juridictions financières

- M. Pierre Genève, président

Conseil d'État

- M. Thierry-Xavier Girardot, secrétaire général
- M. Sylvain Humbert, secrétaire général adjoint
- M. Jean-Noël Bruschini, directeur de la prospective et des finances

Conseil économique, social et environnemental

- M. Thierry Beaudet, président
- M. Valéry Molet, secrétaire général

Association des magistrats de la Cour des comptes

- M. Philippe-Pierre Cabourdin, président
- Mme Anne Mondoloni, vice-présidente
- M. Jean-François Guillot, membre du conseil d'administration

Cour des comptes

– M. Pierre Moscovici, Premier président

Cour nationale du droit d’asile

– M. Mathieu Herondart, président

– M. Olivier Massin, secrétaire général

Déplacement à Limoges

– M. Patrick Gensac, président du tribunal administratif de Limoges

– Mme Fabienne Billet-Ydier, présidente de la Commission du contentieux du stationnement payant

– M. Sylvain Humbert, secrétaire général adjoint du Conseil d’État

*

* *