

... le projet de loi de finances pour 2023

MISSION « CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT »

M. Christian BILHAC, rapporteur spécial, Sénateur de l'Hérault.

La mission « Conseil et contrôle de l'État » rassemble les crédits de trois programmes propres à des institutions : le Conseil d'État ainsi que les juridictions administratives, le Conseil économique, social et environnemental (CESE), la Cour des comptes ainsi que les juridictions financières. Les crédits du Haut Conseil des finances publiques (HCFP) ont été intégrés, depuis le projet de loi de finances pour 2023, au programme de la Cour des comptes et des autres juridictions financières.

1. UN BUDGET EN AUGMENTATION

La mission bénéficierait en 2023 de 817,6 millions d'euros en crédits de paiement, soit une hausse de 8,5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2022. Les dépenses de personnel représentent 80,9 % des crédits demandés pour la mission.

Le programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives » représente 64,2 % des dépenses de la mission, contre 30,3 % pour les juridictions financières et seulement 5,5 % pour le CESE.

Évolution des crédits de paiement de la mission « Conseil et contrôle de l'État »

(en millions d'euros et en pourcentage)

Intitulé des programmes et titres de la dépense	LFI 2022	PLF 2023	Évolution PLF 2023/LFI 2022 (volume)
165 - Conseil d'État et autres juridictions administratives	481,2	525,0	+ 9,1 %
126 - Conseil économique, social et environnemental	44,6	45,1	+ 1,2 %
164 - Cour des comptes et autres juridictions financières	226,7	247,4	+ 9,2 %
340 - Haut Conseil des finances publiques	1,35	0	- 100 %
Mission « Conseil et contrôle de l'État »	753,7	817,6	+ 8,5 %

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

La hausse des crédits s'explique principalement par le poids accru des dépenses de personnel, sous l'effet de 41 créations d'emplois pour les juridictions administratives, des revalorisations indemnitaires pour les magistrats administratifs et financiers et de l'augmentation de 3,5 % du point d'indice de la fonction publique.

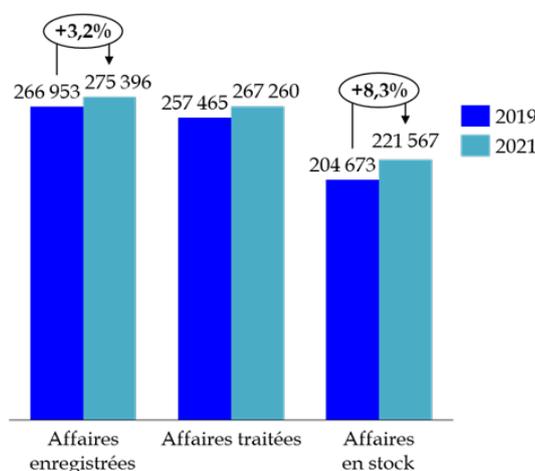
Les dépenses de fonctionnement sont elles aussi en nette progression, de + 117 % en AE et + 13 % en CP. Ces hausses se concentrent sur le programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives » à raison notamment de l'accroissement des charges locatives, dont le coût prévisionnel passe de 2,7 millions en AE en 2022 à 84 millions d'euros en AE en 2023. Les frais de consommations énergétiques et de justice sont aussi en forte hausse.

2. UN RENFORCEMENT DES MOYENS ACCORDÉS AUX JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES DANS UN CONTEXTE D'ACCROISSEMENT DES VOLUMES CONTENTIEUX

Rassemblant près des deux-tiers des crédits de la mission, le budget des juridictions administratives est fixé à **611,89 millions d'euros en AE** et à **525,02 millions d'euros en CP**, soit une augmentation de **38,5% des AE** et de **9,1 % des CP** par rapport à 2022. **Les crédits de titre 2 progressent de 7,6 % par rapport à 2022.** Cette hausse s'explique principalement par le **renforcement du schéma d'emplois du programme de + 41 ETP**, l'augmentation de 3,5 % du **point d'indice de la fonction publique** pour un coût de **10,9 millions d'euros en année pleine** et la **revalorisation indemnitaire des magistrats administratifs**, à hauteur de **8,3 millions d'euros**.

En 2021, la baisse conjoncturelle des entrées liée à la crise sanitaire s'est progressivement résorbée. Le niveau des entrées a même dépassé de 3,2 % celui de l'année 2019 devant les tribunaux et les cours.

Évolution des recours devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel entre 2019 et 2021



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

La réduction des délais de jugement représente ainsi un enjeu de long terme. Entre 2002 et 2021, le délai prévisible moyen de jugement est passé en 1^{ère} instance de près de 20 mois à 9 mois et 16 jours.

Délai moyen de jugement par niveau de juridiction

	2019	2020	2021	2022 (cible PAP 2022)	2023 (cible)
Tribunaux administratifs	9 mois et 4 jours	10 mois	9 mois et 16 jours	10 mois et 15 jours	10 mois
Cours administratives d'appel	10 mois et 26 jours	1 an et 3 jours	11 mois et 15 jours	11 mois	11 mois
Conseil d'État	7 mois et 20 jours	7 mois et 29 jours	7 mois et 8 jours	9 mois	9 mois

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

Pour maîtriser les délais, une attention doit être portée à l'enrayement des entrées contentieuses, via le développement de la **médiation**, à la **maîtrise des stocks**, notamment pour les dossiers de plus de deux ans, et au **perfectionnement de la gestion prévisionnelle des effectifs**, dans un contexte de départs en mobilité accrus du fait de la réforme de la haute fonction publique.

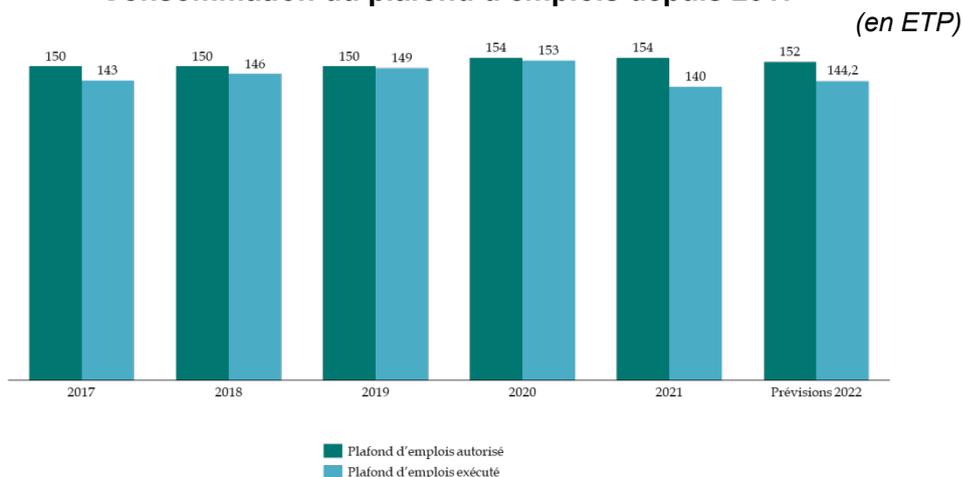
3. UNE ÉVOLUTION LIMITÉE DES MOYENS ACCORDÉS AU CONSEIL ÉCONOMIQUE SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL MAIS ENTÉRINANT LA PÉRENNISATION DE LA HAUSSE DES MOYENS DÉDIÉS À LA PARTICIPATION CITOYENNE

Les crédits demandés pour 2023 sont légèrement en hausse de 1,2 % avec 45,1 millions en AE et en CP. Si cette évolution est limitée, ce budget est toutefois en dissonance avec le manque de visibilité des travaux du CESE.

Pour 2023, les moyens accordés à la participation citoyenne sont pérennisés, pour une enveloppe de 4,2 millions d'euros entièrement fléchée vers cette dernière. Le coût de l'organisation de la convention citoyenne sur la fin de vie devrait s'élever à 3 millions d'euros, ce coût demeurant tributaire de la capacité du CESE à nouer des partenariats et à négocier les prix de la prise en charge des frais des citoyens.

Le **plafond d'emplois** a été relevé pour créer un poste à la direction de la participation citoyenne, passant de **152 ETP à 153 ETP**. Pour autant, le plafond d'emplois du CESE est chroniquement sous-exécuté. Le **plafond d'emplois autorisé pour 2021** était de **154 ETP**, pour une **exécution 2021** de **140,4 ETP**. Le CESE prévoit une saturation de ce plafond d'emplois début 2023.

Consommation du plafond d'emplois depuis 2017



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Par ailleurs, le CESE tente de **développer le mécénat** pour pallier la baisse durable de ses ressources propres, afin de financer des travaux de rénovation du Palais d'Iéna.

4. UNE PROGRESSION DU BUDGET DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES EN PARTIE DÛE AUX EFFETS DE PÉRIMÈTRE DANS UN CONTEXTE DE DIVERSIFICATION DE LEURS MISSIONS

Le budget des juridictions financières s'élève pour 2023 à 247,4 millions en CP, dont 219,3 millions de dépenses de personnel, soit une hausse de 9,2 % par rapport à 2022.

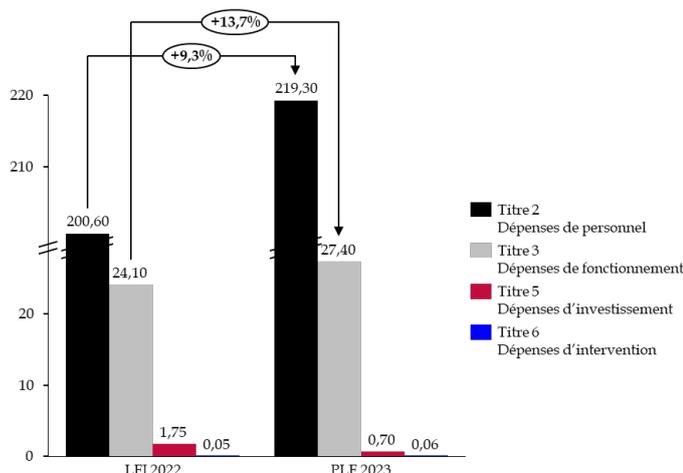
Le budget de la Cour des comptes et des juridictions financières est en hausse en partie à raison du **rattachement du budget du HCFP, stable par rapport à 2022, à hauteur de 1,3 million d'euros**. De même, le budget des juridictions financières supporte les dépenses de

personnel et de fonctionnement de **la nouvelle commission d'évaluation de l'aide publique au développement (CEAPD), pour un montant de 3,5 millions d'euros, réparti entre 2 millions pour les dépenses de personnel et 1,5 million d'euros pour les dépenses de fonctionnement.** La CEAPD concentre ainsi presque la moitié de la hausse des dépenses de fonctionnement du programme, due aussi à l'augmentation des coûts énergétiques pour 0,7 million d'euros.

Par ailleurs, comme les magistrats administratifs, les magistrats financiers bénéficient d'une **revalorisation indemnitaire, estimée à 4,1 millions d'euros en année pleine, hors CAS Pensions**, qui a été appliquée pour les auditeurs et les conseillers référendaires en service extraordinaire, mais pas encore déployée pour les conseillers de chambres régionales et territoriales des comptes. La hausse du **point d'indice** représente quant à elle **un coût annuel de 4,4 millions d'euros hors CAS Pensions.**

Évolution des crédits de paiement du programme 164 par titre

(en millions d'euros)



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

Dans le cadre de la réforme des juridictions financières, dite « JF 2025 », celles-ci poursuivent la refonte de leurs missions, avec le développement et le perfectionnement des missions de contrôle et d'évaluation de politiques publiques, à effectifs constants.

Réunie le mardi 25 octobre 2022, sous la présidence de M. Claude RAYNAL, président, la commission des finances a décidé de réserver son vote sur les crédits de la mission.



Christian BILHAC
Rapporteur spécial
Sénateur (Rassemblement
Démocratique et Social Européen)
de l'Hérault

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28