

N° 108

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2017

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2018, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,
Rapporteur général,
Sénateur

TOME III

**LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES
ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES**

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 7

CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. Didier RAMBAUD

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Mme Fabienne Keller, MM. Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Arnaud Bazin, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougéin, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 235, 264 *rect.*, 266 *rect.*, 273 à 278, 345 et T.A. 33

Sénat : 107 et 109 à 114 (2017-2018)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
UNE MISSION MARQUÉE PAR UNE RELATIVE STABILITÉ, Y COMPRIS DANS SA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE	
A. UNE MAQUETTE INCHANGÉE DEPUIS 2014, EN RAISON DE LA NATURE PARTICULIÈRE DE SES PROGRAMMES.....	7
B. UNE FAIBLE ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION, RÉPLIQUÉE AU NIVEAU DE SES PROGRAMMES.....	7
C. UNE NOUVELLE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DANS LA CONTINUITÉ DE LA PRÉCÉDENTE	9
LE DÉTAIL DES CRÉDITS PAR PROGRAMME	
I. LE PROGRAMME 165 « CONSEIL D’ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES »	11
A. DES CRÉDITS EN LÉGÈRE HAUSSE	12
1. Une hausse des crédits également répartie dans les différents titres du programme	12
2. Un programme disposant de dérogation dans sa gestion budgétaire, qui participe néanmoins à l’effort de redressement des finances publiques	13
3. La poursuite de la maîtrise des dépenses de fonctionnement	13
B. UN BUDGET À LA HAUTEUR DES DÉFIS DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE : RÉDUIRE LES DÉLAIS DE JUGEMENT MALGRÉ L’ACCROISSEMENT DU CONTENTIEUX.....	14
1. La réduction des délais de jugement, principal objectif du programme	14
2. La poursuite de l’accroissement du contentieux administratif.....	15
3. De nouvelles mesures favorisant le traitement des requêtes	17
4. Une allocation des moyens supplémentaires ciblée vers la CNDA, en réponse à la hausse du contentieux de l’asile	17
II. LE PROGRAMME 126 : « CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL » (CESE).....	20
A. DES CRÉDITS EN LÉGÈRE HAUSSE MALGRÉ UNE MAÎTRISE DES DÉPENSES D’INVESTISSEMENT	20
1. Une tendance baissière dans la progression des crédits de paiement	20
2. Une modification de la gestion budgétaire dans les dépenses d’investissement	21
B. LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DE L’INSTITUTION, DANS LA PERSPECTIVE DE LA RÉFORME ANNONCÉE PAR LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE.....	22
1. Une gestion budgétaire et comptable renouvelée.....	22
2. Une activité consultative plus efficace et mieux suivie.....	23
3. Vers une « Chambre du futur » ?.....	24

III. LE PROGRAMME 164 : « COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES »	25
A. UN PROGRAMME SUJET À QUELQUES MODIFICATIONS POUR 2018.....	25
1. <i>Une progression modérée des crédits</i>	25
2. <i>Une maquette budgétaire modifiée</i>	26
3. <i>Des dépenses de fonctionnement en baisse malgré le début de la mise en œuvre du schéma stratégique des systèmes d'information pour la période 2018-2022</i>	27
B. UNE STABILISATION DE L'ACTIVITÉ DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES.....	28
1. <i>Des réorganisations internes sans incidences budgétaires majeures</i>	28
2. <i>La poursuite de l'extension des compétences de contrôle</i>	28
IV. LE PROGRAMME 340 : « HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES »	30
A. UN FAIBLE MONTANT DE CRÉDITS EU ÉGARD AUX BESOINS MODÉRÉS DE L'INSTITUTION	30
B. LE MAINTIEN DU PROGRAMME EN QUESTION	31
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	33
EXAMEN EN COMMISSION	35
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	41

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

- Les crédits demandés pour 2018 s'élèvent à **663,1 millions d'euros et progressent ainsi de 2,2 % cette année**, soit une augmentation voisine de celle constatée en 2017 (+2 %). Cette augmentation est principalement portée par le programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives ». Le budget de la mission « Conseil et contrôle de l'État » **s'inscrit donc dans une stabilité relative**, qui devrait se maintenir **dans la nouvelle programmation triennale pour 2018-2020**.
- Le **programme 165 concentre cette année la totalité de la hausse du plafond d'emplois** de la mission (+ 54 ETPT). Cette hausse intègre notamment la création de **51 emplois** auprès de la **Cour nationale du droit d'asile (CNDA) qui fait face à une augmentation inhabituelle du contentieux de l'asile**, tout en devant réduire ses délais de jugement. En hausse de 6,5 %, les dépenses hors titre 2 devraient notamment financer l'aménagement de nouveaux locaux pour la CNDA.
- Appelé à être réformé au cours de ce quinquennat, le **CESE (programme 126)** poursuit son entreprise de **modernisation institutionnelle**. Un décret de mai 2017 parachève ainsi la **rénovation de son régime financier et comptable**, avec l'introduction de mesures de contrôles internes et la **certification de ses comptes**. La réaffirmation de sa mission consultative se traduit par le développement de partenariats avec d'autres institutions et la **prochaine mise en place d'un indicateur sur les suites données aux préconisations du Conseil**.
- Après plusieurs années de réorganisation, la **Cour des comptes et les juridictions financières (programme 164)** devraient connaître de moindres évolutions en 2018. Elles poursuivent **l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales**, ainsi que la mise en œuvre de leur nouvelle compétence de contrôle des **établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESMS) et des établissements de santé privés**.
- La **pertinence du programme 340** « Haut Conseil des finances publiques » est toujours en question, aussi un **rattachement des crédits de cette institution au programme 164 pourrait s'envisager**.

Au 10 octobre 2017, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires concernant la présente mission, **65 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial**.

UNE MISSION MARQUÉE PAR UNE RELATIVE STABILITÉ, Y COMPRIS DANS SA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE

A. UNE MAQUETTE INCHANGÉE DEPUIS 2014, EN RAISON DE LA NATURE PARTICULIÈRE DE SES PROGRAMMES

Depuis sa création en 2006, la mission « Conseil et contrôle de l'État » a pour particularité de rassembler les crédits de programmes propres à des institutions et non à une politique publique. Sa maquette n'a connu qu'**une modification notoire en 2014 avec l'ajout d'un quatrième programme** retraçant les crédits du Haut Conseil des finances publiques, en raison de la création de cette même institution.

Aucune réforme majeure concernant ces institutions n'étant prévue, le projet de loi de finances pour 2018 ne prévoit pas d'évolution de la maquette de la mission, en conservant les quatre programmes :

- Programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives »
- Programme 126 « Conseil économique, social et environnemental »
- Programme 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières »
- Programme 340 « Haut Conseil des finances publiques », même si l'existence de ce dernier programme est régulièrement interrogée.

B. UNE FAIBLE ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION, RÉPLIQUÉE AU NIVEAU DE SES PROGRAMMES

En raison de leur forte concentration en dépenses de personnel – 85,2 % en 2017, 85 % en 2018 – **les crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'État » sont peu enclins à de significatives évolutions.**

Les **crédits demandés pour 2018 s'élèvent à 663,1 millions d'euros et progressent ainsi de 2,2 %** cette année, soit une augmentation voisine de celle constatée en 2017 (2 %). **Cette augmentation est, pour près des trois quarts, portée par le programme 165**, principal programme de la mission par le montant de ses crédits.

Présentation des crédits de la mission par programme

(en millions d'euros)

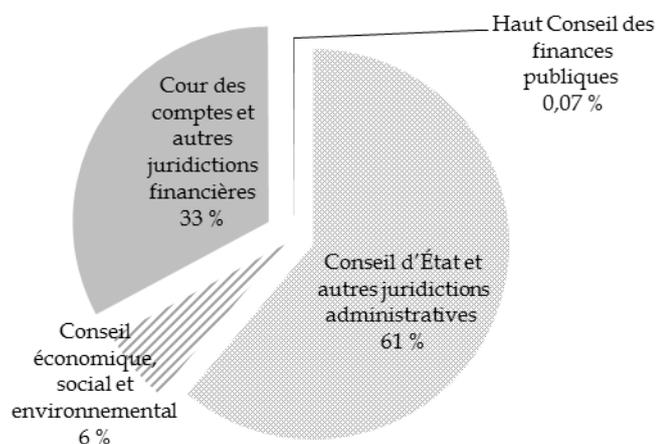
Numéro et intitulé du programme		Crédits de paiement			Variation 2018/2017 (2) / (1)	Fonds de concours attendus en 2018 (3)	Total 2018 (2) + (3)
		Réalisés en 2016	Ouverts en 2017* (1)	Demandés pour 2018* (2)			
165	Conseil d'État et autres juridictions administratives	377,6	395,0	405,2	+ 2,6 %	0,2	405,4
	<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	313,2	330,5	336,6	+ 1,8 %	0,0	336,6
	<i>Autres dépenses</i>	64,5	64,5	68,7	+ 6,5 %	0,2	
126	Conseil économique, social et environnemental	40,5	39,6	40,0	+ 1,2 %	2,1	42,1
	<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	35,3	34,1	34,7	+ 2,0 %		34,7
	<i>Autres dépenses</i>	5,2	5,5	5,3	- 3,5 %	2,1	
164	Cour des comptes et autres juridictions financières	205,6	214,1	217,4	+ 1,5 %	1,4	218,8
	<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	180,4	188,5	192,1	+ 1,9 %	0,2	192,3
	<i>Autres dépenses</i>	25,2	25,6	25,3	- 1,2 %	1,2	
340	Haut Conseil des finances publiques	0,4	0,5	0,5	+ 2,9 %	0,0	0,5
	<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	0,3	0,4	0,4	+ 3,3 %	0,0	0,4
	<i>titre 3 : dépenses de fonctionnement</i>	0,0	0,1	0,1	0,0%		
Total pour la mission		624,2	649,1	663,1	+ 2,2 %	3,7	666,9
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>		529,2	553,5	563,8	+ 1,9 %	0,3	564,1
<i>Autres dépenses</i>		94,9	95,6	99,3	+ 3,9 %	3,5	102,8

* Hors fonds de concours et attributions de produits

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances pour 2016 et le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2018

Cette progression globale des dépenses se reproduit de façon égale dans chacun des quatre programmes, maintenant ainsi une répartition des crédits hétérogène, inhérente à cette mission.

Ventilation des crédits de la mission par programme



Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2018

C. UNE NOUVELLE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DANS LA CONTINUITÉ DE LA PRÉCÉDENTE

Après avoir augmenté de 2 % en valeur de 2015 à 2017, lors de la programmation triennale pour 2015-2017, le plafond des crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'État » **devrait suivre une trajectoire similaire, dans la prochaine programmation pour 2018-2020, avec une hausse de 2,38 % de 2018 à 2020.**

En volume, les crédits de la mission ont baissé de 2 % de 2015 à 2017, alors que les dépenses totales de l'État diminuaient plus fortement, de 3,3 %. La prochaine programmation prévoit toujours une baisse en volume, de 0,58 % de 2018 à 2020, alors que l'ensemble de dépenses de l'État devrait augmenter de 0,5 %. La part de la mission dans les dépenses totales diminuerait ainsi, en ne représentant plus que 0,21 % en 2020 contre 0,24 % en 2017.

Hors contribution de l'État au compte d'affectation spéciale « Pensions »¹, **les crédits de la mission en 2018 s'élèvent à 518,4 millions d'euros et s'inscrivent ainsi en conformité avec le plafond de 0,52 milliard d'euros fixé par la nouvelle programmation.**

¹ À hauteur de 144,7 millions d'euros pour 2018, cette contribution se répartit entre le programme 165 (93 millions d'euros), le programme 126 (2,8 millions d'euros), le programme 164 (48,7 millions d'euros) et le programme 340 (0,1 million d'euros).

Évolution des plafonds des crédits de paiement**(en milliards d'euros)*

	Programmation 2014-2019			Évolution de 2015 à 2017	Programmation 2018-2022			Évolution de 2018 à 2020	Évolution de 2015 à 2020
	2015	2016	2017		2018	2019	2020		
Crédits de la mission en valeur	0,5	0,5	0,51	+ 2 %	0,52	0,53	0,53	+ 1,92 %	+ 6 %
Crédits de la mission en volume	0,5	0,49	0,49	- 2 %	0,51	0,52	0,51	- 0,58 %	+ 2,38 %
Dépenses totales de l'État en valeur	211,2	211,08	210,8	- 0,18 %	241,5	242,8	248,8	+ 3,01 %	+ 17,8 %
Dépenses totales de l'État en volume	209,3	206,3	202,4	- 3,3 %	239,1	237,8	240,3	+ 0,49 %	+ 14,79 %
Part des crédits de la mission dans les dépenses totales	0,24 %	0,24 %	0,24 %		0,22 %	0,22 %	0,21 %		

* Hors contribution de l'État au CAS « Pensions ».

Source : commission des finances, d'après les lois de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, et pour les années 2018 à 2022

LE DÉTAIL DES CRÉDITS PAR PROGRAMME

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

Observations principales sur le programme

- Les crédits de paiement s'élevaient à **405,2 millions d'euros pour 2018. Ces derniers augmentent ainsi de 2,6 % par rapport à l'année précédente**, soit une progression identique à celle de 2017. En **hausse de 6,5 %**, les **dépenses hors titre 2** devraient notamment **financer l'aménagement de nouveaux locaux pour la CNDA**.
- Le programme concentre cette année la totalité de l'augmentation du plafond d'emplois de la mission (+ 54 ETPT) : **51 emplois** sont ainsi créés auprès de **la Cour nationale du droit d'asile (CNDA)** et **3 emplois** sont transférés de la mission « Justice » vers le programme 165, en vue de la création de la **commission du contentieux du stationnement payant**.
- Les juridictions administratives poursuivent leurs efforts dans la réduction des frais de fonctionnement, **grâce à l'utilisation accrue des téléprocédures**.
- Malgré **l'accroissement du contentieux**, les **juridictions administratives respectent leurs objectifs de délai moyen de jugement**, notamment à l'aide d'évolutions procédurales permettant d'accélérer le traitement de certaines requêtes.
- Le renforcement de la capacité de jugement de la **CNDA se poursuit plus amplement en 2018, avec la création de 51 emplois et de deux nouvelles chambres, en réponse à la progression inhabituelle du contentieux de l'asile en 2017**, qui alourdit le stock d'affaires alors que le flux d'entrées devrait continuer d'augmenter en 2018.

Principal programme de la mission par le montant de ses crédits, le programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives » a **pour objet de garantir le respect du droit par les administrations**, à travers les missions **contentieuses et consultatives de ses 51 juridictions non spécialisées¹** et de la **Cour nationale du droit d'asile (CNDA)**, qui juge les décisions de l'Office français pour la protection des réfugiés et apatrides (Ofpra).

¹ Il s'agit du Conseil d'État, des 8 cours administratives d'appel (CAA) et des 42 tribunaux administratifs (TA), dont 11 sont situés outre-mer.

A. DES CRÉDITS EN LÉGÈRE HAUSSE**1. Une hausse des crédits également répartie dans les différents titres du programme**

Les crédits du programme 165 s'élèvent pour 2018 à **419,3 millions d'euros en AE et 405,2 millions d'euros en CP**. Ces derniers augmentent ainsi de **2,6 % par rapport à l'année précédente**, soit une progression identique à celle de 2017 et légèrement supérieure à la hausse du montant total des crédits de la mission (+ 2,2 %).

Répartition des crédits du programme 165 par titre*(en millions d'euros)*

Crédits de paiement	Ouverts en 2017* (1)	Demandés pour 2018* (2)	Variation 2018/2017 (2) / (1)
Montant total	395,0	405,2	+ 2,6 %
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>330,5</i>	<i>336,6</i>	<i>+ 1,8 %</i>
<i>dont titre 3 : dépenses de fonctionnement</i>	<i>57,1</i>	<i>60,6</i>	<i>+ 6,1 %</i>
<i>dont titre 5 : dépenses d'investissement</i>	<i>7,3</i>	<i>8,0</i>	<i>+ 9,5 %</i>

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2018

La progression des dépenses de titre 2 pour 2018, légèrement inférieure à celle inscrite en loi de finances pour 2017 (+ 2,8 %), est liée à des **facteurs identiques à ceux de 2017**, à savoir la prise en compte de l'évolution de la valeur du point de la fonction publique et **l'application du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR)**. Cependant, l'application de ce protocole, qui représente **un coût supplémentaire de 372 211 euros pour 2018, soit 10,6 % de l'augmentation totale des dépenses de titre 2 du programme¹, ne sera finalement pas mise en œuvre en 2018²**. Deux nouvelles opérations ont également une incidence sur les dépenses de personnel : **la création des 51 emplois autorisés en 2018 et le transfert de 3 emplois de magistrats en provenance du programme 166 « Justice judiciaire » dans le plafond du programme 165**.

Les **crédits hors titre 2** connaissent **une plus forte augmentation (+ 6,5 %) par rapport à l'année 2017**, qui s'explique notamment par la hausse des dépenses relatives au parc immobilier, comprenant notamment les **coûts supplémentaires liés à la location, au fonctionnement et l'aménagement des locaux supplémentaires de la CNDA**.

¹ Hors contribution au CAS « Pensions ».

² D'après l'annonce du ministre de l'action et des comptes publiques lors du rendez-vous salarial du 16 octobre 2017.

2. Un programme disposant de dérogation dans sa gestion budgétaire, qui participe néanmoins à l'effort de redressement des finances publiques

Le programme 165 sera le seul cette année de la mission à **pouvoir déroger au plafond de reports de crédits de 3 % des crédits initiaux¹**, comme autorisé par l'article 15 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), compte tenu du report sur 2018 du financement de travaux immobiliers.

Ce programme est également **dispensé de la mise en réserve des crédits²**, mais le Conseil d'État ne se considère pas comme exonéré de l'obligation de solidarité gouvernementale. Ainsi, le Conseil d'État a subi un premier gel de 3,8 millions d'euros en CP en début d'exercice 2017 puis un second en mai 2017, de 2,5 millions d'euros en AE et en CP. Un dégel de 1 million d'euros est intervenu en mai. Le programme a enfin contribué pour 2 millions d'euros d'annulations de crédits, prévues par le décret d'avance du 20 juillet 2017.³

3. La poursuite de la maîtrise des dépenses de fonctionnement

Depuis plusieurs années, les juridictions administratives engagent des **mesures d'économie dans leurs dépenses de fonctionnement**. Ainsi, la **dématérialisation des procédures** prend de l'ampleur, l'application Télérecours étant devenue obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2017 pour les administrations et les avocats⁴, et devrait permettre d'économiser **3,1 millions d'euros en 2017**. Une extension de cette application aux **justiciables non représentés** est prévue au cours de l'année 2018 mais aurait peu d'incidence sur la réduction des frais d'affranchissement.

Le montant prévisionnel pour 2018 des frais de justice s'élève cependant à **plus de 10 millions d'euros**, en raison d'une progression du nombre d'affaires. Il augmente ainsi de **4,6 % par rapport à 2017**, après une baisse régulière des frais de justice depuis 2015. L'accroissement de ces frais en 2018 est principalement imputable **aux dépenses d'interprétariat** de la Cour nationale du droit d'asile, qui sont fonction du nombre des affaires entrantes, dont une hausse de 30 % est attendue en 2017.

Le Conseil d'État poursuit par ailleurs des mesures de maîtrise de la dépense à travers le rattachement aux marchés interministériels, le raccordement au réseau interministériel de l'État et la renégociation des baux en lien avec France domaine.

¹ Article 37 du projet de loi de finances pour 2018.

² Lettre du Premier ministre du 25 mai 2005 au vice-président du Conseil d'État.

³ Décret n° 2017-1182 du 20 juillet 2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

⁴ Décret n° 2016-1481 du 2 novembre 2016.

B. UN BUDGET À LA HAUTEUR DES DÉFIS DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE : RÉDUIRE LES DÉLAIS DE JUGEMENT MALGRÉ L'ACCROISSEMENT DU CONTENTIEUX

1. La réduction des délais de jugement, principal objectif du programme

Fixé à **un an depuis 2002** pour la juridiction administrative¹, l'objectif de délai moyen de jugement est suivi par **un indicateur**, dont le calcul est fondé sur le **délai moyen constaté de jugement des affaires depuis 2017**. Cet objectif est largement atteint depuis plusieurs années et devrait être respecté en 2018, avec des prévisions de délais quasiment égales à celles de 2017 :

- 9 mois devant le Conseil d'État ;
- 10 mois et 15 jours devant les cours administratives d'appel (CAA) ;
- 10 mois et 8 jours devant les tribunaux administratifs.

La prolifération des affaires soumises à un délai particulier de jugement, souvent court - 48 heures pour les référés - n'a pas nécessairement une influence favorable sur la réduction globale des délais de jugement. D'après le Conseil d'État, ils sont « *facteur d'éviction pour les autres contentieux* » et peuvent conduire à ralentir le traitement des autres affaires. Par ailleurs, les juridictions administratives sont parvenues depuis 2012 à faire infléchir leur délai moyen de jugement pour les affaires hors délais particuliers.

Évolution des délais de jugement hors procédure d'urgence

	2012	2013	2014	2015	2016
Tribunaux administratifs	1 an 10 mois 6 jours	1 an 10 mois 2 jours	1 an 9 mois 4 jours	1 an 9 mois 7 jours	1 an 8 mois 22 jours
CAA	1 an 2 mois 4 jours	1 an 2 mois 12 jours	1 an 2 mois 3 jours	1 an 1 mois 17 jours	1 an 1 mois 29 jours
Conseil d'État²	1 an 5 mois 15 jours	1 an 4 mois 5 jours	1 an 3 mois 9 jours	1 an 2 mois 24 jours	

Source : réponse du Conseil d'État au questionnaire budgétaire du rapport spécial pour 2018

¹ Loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ).

² Délais moyen des affaires ordinaires : hors référés, procédures d'urgence, ordonnances et hors affaires dont le jugement est enserré dans des délais particuliers.

La CNDA doit quant à elle poursuivre les objectifs de délais de cinq semaines pour la procédure à juge unique (procédure accélérée) et cinq mois pour les procédures en formations collégiales (procédure normale)¹. Ces objectifs ne devraient pas être atteints en 2017, ni en 2018, même si les délais prévus sont proches de la cible – 6 mois et 9 semaines.

2. La poursuite de l'accroissement du contentieux administratif

Depuis plusieurs années, les juridictions administratives sont confrontées à une augmentation du contentieux, tant quantitative que qualitative.

En effet, le nombre d'affaires relevant du contentieux de masse – contentieux sociaux : aide sociale, RSA, logement ; contentieux fiscal ; fonction publique ; droit des étrangers etc. – poursuit sa progression, tandis que la juridiction administrative doit connaître de nouvelles compétences à la suite de mesures législatives récemment adoptées.

Évolution du nombre d'entrées dans les différents niveaux de juridiction

	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution entre 2015 et 2016	Évolution entre 2012 et 2016
Conseil d'État	9 450	9 480	9 861	8 967	10 642	+ 19 %	+ 13 %
CAA	26 121	28 885	29 857	30 540	31 308	+ 3 %	+ 20 %
Tribunaux administratifs	182 842	179 050	195 577	191 997	193 512	+ 1 %	+ 6 %

Source : commission des finances, d'après les réponses du Conseil d'État au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial pour 2018

Comme le rappelait le rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2017², une série de réformes a contribué soit à une **augmentation du nombre d'affaires** devant les juridictions administratives, soit à une **complexification des procédures**, telles que la **loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à l'asile**, qui a introduit de nouvelles voies de recours pour les demandeurs d'asile. Les recours contre les décisions de maintien en rétention représentent ainsi près de 600 affaires annuelles tandis que le **nombre de recours contre les décisions de transfert s'est élevé à 3 800 affaires en 2016 et 3 873 rien que pour le premier semestre 2017**.

Si elle n'a pas eu d'incidence significative sur le nombre d'entrées, la **loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France a complexifié** les procédures relatives aux obligations de quitter le territoire français (OQTF) et par conséquent **a alourdi le travail des greffes et des**

¹ Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 portant réforme du droit d'asile.

² Mission « Conseil et contrôle de l'État », annexe 6 au rapport général (2016-2017) du 24 novembre 2016, Tome III, sur le projet de loi de finances pour 2017, d'Albéric de Montgolfier.

magistrats. Prévu par cette même loi, le transfert du contentieux de la légalité de la décision de placement en rétention au juge de la détention et des libertés ne semble pas avoir compensé cette augmentation de l'activité du personnel des juridictions administratives.

Le **contentieux du droit au logement opposable** représente toujours un grand nombre d'affaires devant les juridictions administratives (**7 % du contentieux total en 2015**, 11 768 affaires nouvelles en 2016). À ce titre, l'ampleur des moyens mis en œuvre pour ces procédures – magistrats, agents de greffe, frais de justice – semble très importante au regard du peu d'effet que ces procédures ont sur la situation du justiciable et sur l'attribution de logement.

Enfin, l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2018 de la dépenalisation du stationnement payant confiée à la compétence du juge administratif un nouveau type de contentieux qui pourrait s'avérer massif.

La commission du contentieux du stationnement payant

Prévue à l'article 63 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles¹, la **dépenalisation du stationnement payant est la conséquence du remplacement du paiement spontané de l'utilisateur par une redevance d'occupation du domaine public appelée « forfait de post-stationnement »**, dont le montant est déterminé par la collectivité.

L'**ordonnance n° 2015-45 du 23 janvier 2015** a organisé la création d'une nouvelle juridiction administrative spécialisée, la **commission du contentieux du stationnement payant**, qui sera **saisie des recours contre les avis de forfait de post-stationnement**, après recours préalable obligatoire devant la collectivité compétente. Présidée par un magistrat administratif ayant le grade de président, cette commission sera composée de magistrats administratifs et de magistrats judiciaires, d'où le transfert de trois ETP du programme 166 vers le programme 165.

L'incidence budgétaire de cette réforme sur le programme 165 est encore incertaine, en dehors des emplois des magistrats qui seront rémunérés par le programme. **Les dépenses relative au fonctionnement et au personnel restant (114 ETPT de la mission « Sécurités » transférés) sont en effet supportées par les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État »**. Cependant, **les décisions de cette commission pouvant être contestées en cassation devant le Conseil d'État**, il est possible que cette réforme participe à la prolifération du contentieux, même si la part des affaires faisant l'objet d'un recours en cassation est difficilement quantifiable. D'après le ministère de l'intérieur, 559 654 contestations étaient enregistrées en 2013 devant les officiers du ministère public.

Source : réponse du Conseil d'État au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial

¹ Codifié à l'article L. 2333-87 du code général des collectivités territoriales.

3. De nouvelles mesures favorisant le traitement des requêtes

Contrairement aux années précédentes, les juridictions administratives feront face à cette hausse du contentieux **sans augmentation de leur plafond d'emplois**, même si des reports d'emplois en cours de gestion pourraient avoir lieu. Plusieurs mesures législatives et réglementaires ont également réformé certaines procédures au cours de l'année 2016 et 2017 et devraient favoriser les juridictions administratives dans le traitement de leurs requêtes.

En dehors de l'utilisation accrue des téléprocédures, permise par le **décret n° 2016-1481 du 2 novembre 2016, le décret dit « JADE »**, paru le même jour¹, vise également à **accélérer le traitement des requêtes, en dotant la juridiction administrative de nouveaux outils procéduraux**. Il introduit notamment la possibilité de faire produire un mémoire récapitulatif, de demander confirmation de la requête sous peine de désistement d'office en l'absence de réponse ou de procéder d'office à la cristallisation des moyens ou encore, devant la section du contentieux du Conseil d'État, d'expérimenter la clôture d'instruction.

Adoptée en novembre 2016, la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle² prévoit ainsi l'extension de la médiation administrative à tous les litiges relevant de la compétence du juge administratif, jusqu'alors réservée aux différends transfrontaliers, extension qui est désormais précisée par un décret de 2017³. De même, un autre décret a précisé la possibilité de présenter des actions collectives devant le juge administratif, prévue par la même loi.⁴

4. Une allocation des moyens supplémentaires ciblée vers la CNDA, en réponse à la hausse du contentieux de l'asile

Depuis plusieurs années, la CNDA fait face à une augmentation continue des entrées. Celles-ci dépendent directement du nombre de décisions de refus rendues par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra), qui suscitent un taux de contestations très élevé (81,1 % en 2016 et 90,7 % sur le premier semestre 2017).

¹ Décret n° 2016-1480 du 2 novembre 2016 portant modification du code de justice administrative, sur la juridiction administrative de demain (JADE).

² Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle.

³ Décret n° 2017-566 du 18 avril 2017 relatif à la médiation dans les litiges relevant de la compétence du juge administratif.

⁴ Décret n° 2017-888 du 6 mai 2017 relatif à l'action de groupe et à l'action en reconnaissance de droits prévues aux titres V et VI de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle.

Si la progression du nombre d'entrées suivait un mouvement régulier ces dernières années (+ 3,5 % en 2015, + 3,4 % en 2016), la Cour devrait connaître un bond en 2017, **avec une augmentation de 30 % des recours.**

Cette évolution significative est la conséquence de la croissance de la capacité de jugement de l'Ofpra, qui a bénéficié d'une création d'une centaine d'emplois en 2016, lui permettant de déstocker un grand nombre d'affaires.

En 2018, la CNDA sera donc soumise à une croissance tant du stock d'affaires dont elle est saisie, que du flux d'entrées, qui augmenterait de 5 %.

Un renforcement de la capacité de jugement s'avère donc nécessaire, d'autant plus que la CNDA doit poursuivre la réduction de ses délais de jugement, pour atteindre la cible fixée par le législateur de 5 mois pour les procédures normales et 5 semaines pour les procédures accélérées, au cours de l'année 2019.

L'augmentation des moyens alloués à la Cour se poursuit donc en 2018, aussi concentre-t-elle l'ensemble des 51 emplois (dont 24 rapporteurs) créés pour le programme, tandis que deux nouvelles chambres s'ajouteront aux treize existantes. Une extension des surfaces de 1 500 m² est également prévue, afin d'accueillir les emplois supplémentaires et d'aménager deux nouvelles salles d'audience.

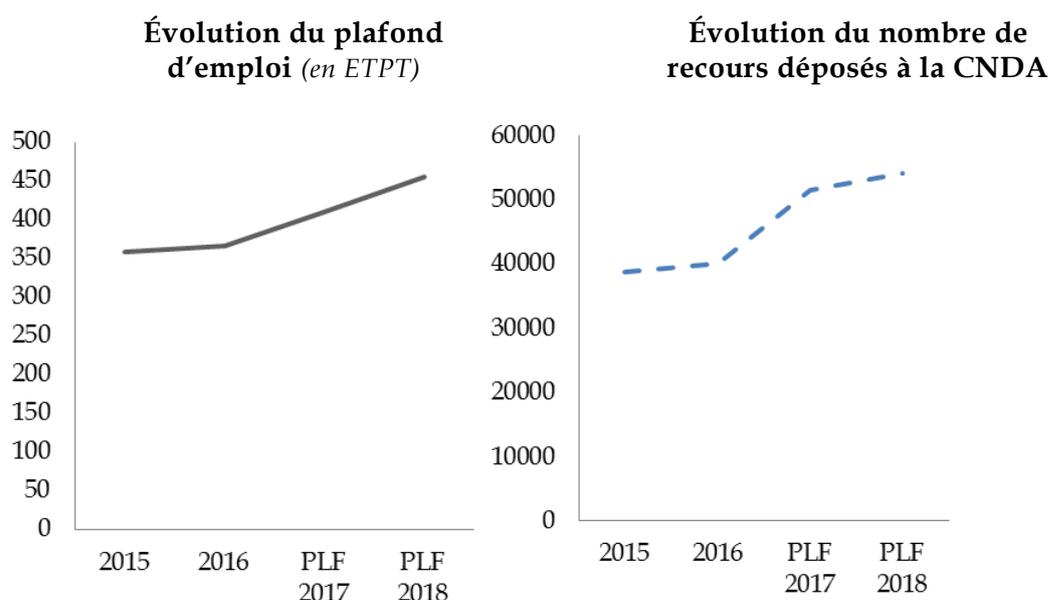
Répartition des créations d'emploi de la CNDA

(en ETPT)

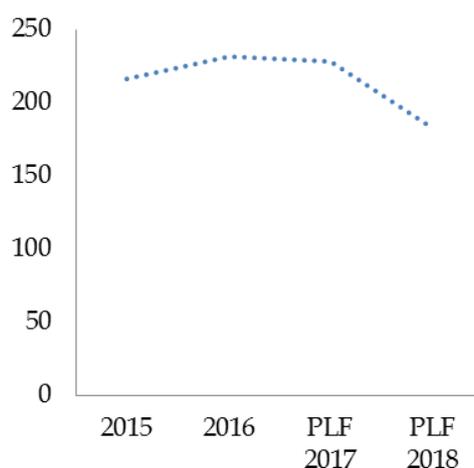
Catégorie	2017	2018
Magistrats	2	3
A	24	30
B	4	16
C	10	2
Total	40	51

Source : réponses du Conseil d'État au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial pour 2018

Cette hausse des moyens semble bienvenue, au regard des conclusions que l'on peut tirer des années passées : les augmentations d'emplois, liées à celles des recours, semble bien contenir la prolongation du délai moyen de jugement pour les procédures en formation collégiale.



Évolution du délai moyen de jugement (procédure normale, en jours) de la CNDA



Source : réponses du Conseil d'État au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial et projet annuel de performance pour 2018

La réduction des délais de jugement de la CNDA doit être encouragée, puisqu'elle peut contribuer à une diminution plus globale des dépenses de la politique de l'asile : en effet, une réduction d'un mois des délais de jugement, devant l'Ofpra et la CNDA, permettrait une **baisse de 10 à 15 millions d'euros** selon le ministère de l'intérieur.¹ **Des économies mensuelles de 6,8 millions d'euros** seraient notamment réalisées sur les allocations pour demandeur d'asile (ADA) et **de 8,3 millions d'euros** sur l'hébergement au titre de l'asile, hors coûts indirects liés à la couverture maladie universelle ou l'aide médicale d'État.

¹ Référé de la Cour des comptes de juillet 2015, relatif à l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile.

II. LE PROGRAMME 126 : « CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL » (CESE)

Observations principales sur le programme

- **Les crédits du CESE devraient croître plus faiblement en 2018 qu'en 2017**, d'environ 0,4 million d'euros, et dépasser pour la première fois le seuil des 40 millions d'euros.
- Cette évolution s'explique par la hausse des dépenses de titre 2, tandis que les dépenses d'investissement sont nulles en 2018, en raison d'une **modification de la gestion budgétaire impliquant l'affectation de ses ressources propres au financement des projets d'investissement**.
- Depuis 2015, le CESE a amorcé une entreprise de modernisation institutionnelle. Celle-ci se décline à travers la **rénovation de son régime financier et comptable**, prévoyant entre autres des contrôles internes et la **certification de ses comptes** ; et la réaffirmation de sa mission consultative, avec notamment la prochaine **mise en place d'un indicateur sur les suites données aux préconisations du Conseil**.
- Cet axe de modernisation pourrait être prolongé **avec la réforme de l'institution, envisagée par le président de la République**, qui entend relancer son activité consultative tout en diminuant le nombre de ses membres.

A. DES CRÉDITS EN LÉGÈRE HAUSSE MALGRÉ UNE MAÎTRISE DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT

1. Une tendance baissière dans la progression des crédits de paiement

Après avoir connu une augmentation de 1,7 million d'euros en 2017, **les crédits du CESE devraient croître plus faiblement en 2018, de l'ordre de 0,4 million d'euros**, et dépasser pour la première fois le seuil des 40 millions d'euros. Cette évolution s'explique par la **hausse des dépenses de titre 2**, qui progressent de 2,2 % (contre + 5,5 % l'an dernier).

Cette hausse ne doit cependant pas occulter les efforts réalisés en matière de dépenses hors titre 2, qui devraient diminuer de 3,5 %, après avoir stagné en 2017.

Cette tendance vers une progression moindre des crédits se répercute dans la programmation triennale pour 2018-2020, qui prévoit une augmentation de 0,5 % entre 2018 et 2019, ainsi qu'entre 2019 et 2020.

**Programmation pour 2018-2020
du programme 126**

(en euros)

Plafonds de crédits de paiement	2018	2019	2020
Titre 2	34 747 508	34 933 319	35 119 434
<i>Dont personnel (hors CAS « Pensions »)</i>	11 619 897	11 734 672	11 879 136
<i>Dont CAS « Pensions »</i>	2 879 549	2 921 096	2 962 642
Titre 3	5 300 000	5 300 000	5 300 000
Titre 5	0		
Total	40 047 508	40 233 319	40 419 434

Source : réponse du CESE au questionnaire de la commission des finances

2. Une modification de la gestion budgétaire dans les dépenses d'investissement

La présentation des crédits en 2018 se distingue par un montant nul des dépenses de titre 5, alors que 850 000 euros de crédits étaient inscrits dans cette ligne budgétaire depuis 2014. Le CESE a en effet initié, en accord avec le ministère du budget, **une modification de sa gestion budgétaire dans les dépenses d'investissement**. En conséquence, **les investissements du Palais d'Iéna ne seront plus financés par des crédits du titre 5, mais par les attributions de produits issus de la valorisation et du mécénat**, tandis que le financement du fonctionnement du CESE sera supporté par l'État.

Les recettes réalisées en 2017 par le CESE étaient jusqu'alors attribuées au financement d'opérations de fonctionnement, à hauteur de 1,1 million d'euros, et d'opérations d'investissement pour 1 million d'euros. Pour 2018, **seuls 400 000 euros seront ponctionnés sur les ressources propres afin d'abonder les dépenses de titre 3**. En contrepartie, **les crédits de ce même titre en 2018 augmentent de quelque 600 000 euros**, afin de favoriser cette nouvelle démarche.

Le CESE semble bien engagé dans cette action, même si les produits issus de la valorisation sont directement liés à l'état du Palais, dont les coûts de rénovation pourraient s'avérer supérieurs aux produits réalisés par le CESE. La dépendance financière de ses ressources propres, appelée à s'accroître, serait alors compromise, et freinerait les possibilités d'investissement du CESE, notamment dans ses développements informatiques.

B. LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DE L'INSTITUTION, DANS LA PERSPECTIVE DE LA RÉFORME ANNONCÉE PAR LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Depuis le renouvellement de 2015, le Conseil s'est engagé dans une modernisation de sa gestion interne et de son activité consultative. Ce mouvement pourrait se prolonger à travers le projet de réforme souhaitée par le président de la République¹.

1. Une gestion budgétaire et comptable renouvelée

En raison de sa spécificité institutionnelle, le Conseil bénéficie d'une importante autonomie de gestion prévue par l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social. Les règles de gestion, contenues dans un décret de 1959 méritaient toutefois d'être adaptées au nouveau cadre financier et comptable public introduit par le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique de 2012².

À cet effet, le décret publié en mai 2017 a ainsi clarifié le régime du CESE³, en confirmant notamment certaines dérogations dont il bénéficie, telles que la disposition d'un compte bancaire propre pour l'exécution de certaines opérations ou la tenue des comptes par un trésorier du Conseil et non un comptable public de la DGFIP.

En contrepartie, **le décret impose une présentation et un contrôle comptable plus rigoureux,** avec notamment la création de trois sections et de trois comptes distincts pour le CESE, la caisse de retraite et le fonds de réserve de la caisse de retraite, **la mise en place d'un contrôle interne comptable ou budgétaire,** et la remise d'un rapport tous les cinq ans au Premier ministre analysant la soutenabilité de la caisse de retraite et la fourniture annuelle au contrôleur budgétaire comptable ministériel des engagements hors bilan concernant la caisse de retraite. **Les comptes du CESE seront également certifiés dès l'exercice 2019, vraisemblablement par la Cour des comptes.**

¹ Discours du Président de la République devant le Parlement réuni en congrès, 3 juillet 2017.

² Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique dit « GBCP ».

³ Décret n° 2017-934 du 10 mai 2017 relatif au régime administratif et financier du Conseil économique, social et environnemental.

2. Une activité consultative plus efficace et mieux suivie

Le bilan des travaux de 2016 révèle que, pour le cas **des avis produits sur saisine externe du Conseil, deux tiers des préconisations de ces avis produits sont reprises dans des textes ultérieurs.**

Dès lors, le CESE cherche à d'accroître la part de saisines selon cette voie, afin de renforcer l'impact de ses travaux consultatifs. En février 2017, une lettre du Premier ministre, a été remise au CESE pour la première fois sur le fondement l'ordonnance organique de 1959¹, et précise les suites données par le Gouvernement aux travaux achevés depuis le début de la période 2015-2020.

Le CESE cherche également à donner davantage d'échos à sa production intellectuelle **en développant des partenariats avec d'autres institutions.** Des avis ont ainsi été rendus en lien avec la **Cour des comptes** ou le **Défenseur des droits**, tandis qu'une collaboration avec **France Stratégie** est à l'étude.

Le développement d'un indicateur de suivi des préconisations est toujours en projet pour 2018, afin de mesurer l'impact des travaux de nature consultative du Conseil. Cette démarche amorcerait ainsi **un suivi plus abouti de la performance, à l'instar de l'indicateur sur les suites données aux recommandations de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes**².

Le CESE entend par ailleurs approfondir sa mission, et souhaite être consulté en amont en participant aux études d'impact des projets de texte, et en aval pour l'évaluation des politiques publiques. Il espère également une **ouverture prochaine de la dématérialisation et du recueil en ligne des pétitions**, à travers une modification de la loi organique de 2010³. Dans l'attente de ces développements, **le CESE suit les pétitions recueillies sur des sites internet bien établis et s'autosaisit le cas échéant**, comme sur le sujet des « déserts médicaux ».

¹ Article 4 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social.

² Indicateur 2.1 du programme 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières ».

³ Article 5 de la loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental.

3. Vers une « Chambre du futur » ?

En juillet 2017, le président de la République avait annoncé son intention de réformer le CESE dans un discours devant le Parlement réuni en congrès, souhaitant en faire une « *Chambre du futur* », en réaffirmant sa mission de « *créer entre la société civile et les instances politiques un trait d'union, fait de dialogue constructif et de propositions suivies d'effets* ». ¹

D'après ce discours, cette réforme aurait d'abord pour objet de rationaliser l'institution, notamment par la diminution d'un tiers de ses membres. Elle devrait également **faire du Conseil l'unique « carrefour des consultations publiques », eu égard au grand nombre d'instances consultatives existantes**. ²

Il est encore tôt pour évaluer les impacts budgétaires de cette réforme, d'autant que son calendrier n'est pas encore connu, et que la programmation triennale ne prévoit pas d'évolutions budgétaires majeures.

¹ Discours du Président de la République devant le Parlement réuni en congrès, 3 juillet 2017.

² Au 16 septembre 2016, elles seraient au nombre de 443 d'après le jaune budgétaire annexé au projet de loi de finances pour 2017.

III. LE PROGRAMME 164 : « COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES »

Observations principales sur le programme

- Les crédits demandés atteignent **217,4 millions d'euros en 2018**, soit une augmentation de 1,5 %, qui s'explique par une hausse des dépenses de personnel. Cette hausse des dépenses est notamment due à une augmentation du nombre d'emplois de catégorie A (+10 ETPT) et une baisse équivalente du nombre d'emplois de catégories B et C ainsi qu'à une hausse du régime indemnitaire des magistrats financiers.
- Les dépenses de fonctionnement, faible diminution, prévoient le financement du déploiement du **schéma stratégique des systèmes d'information, pour près de 1 million d'euros**.
- La présentation du suivi de la performance est modifiée en 2018, notamment du fait de **l'introduction d'une nouvelle méthode de calcul de l'indicateur mesurant les effets sur les comptes des travaux de certification**. Celui-ci prend désormais en compte le nombre de constats d'audit, **et traduit plus fidèlement l'effet positif des travaux de certification sur les entités contrôlées**.
- Après plusieurs années de réorganisation, quelques évolutions sont attendues en 2018, et l'activité des juridictions financières devrait se stabiliser. Elles poursuivent cependant **l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales**, ainsi que la mise en œuvre de leur nouvelle compétence de contrôle des **établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESMS) et aux établissements de santé privés**.

Le programme 164 retrace les crédits de la **Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC)**, ces dernières regroupant **18 chambres régionales des comptes (CRC)**, dont 5 en outre-mer et **5 chambres territoriales des comptes (CTC)**, situées en outre-mer¹.

A. UN PROGRAMME SUJET À QUELQUES MODIFICATIONS POUR 2018

1. Une progression modérée des crédits

Les crédits demandés **atteignent 217,4 millions d'euros en 2018**, soit une augmentation de 1,5 %, après une progression de 0,5 %. Les dépenses hors titre 2 diminuent sensiblement (-1,2 %) mais moins fortement qu'en 2017 (-8,2 %). Ce mouvement s'inscrit dans celui d'une diminution, amorcé en 2015, et lié notamment à la sortie du dispositif des loyers budgétaires de plusieurs chambres régionales des comptes, à la suite de la révision des conventions d'utilisation de 2015.

¹ Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Saint-Barthélemy et Saint-Martin ainsi que Saint-Pierre et Miquelon.

Les dépenses de titre 2 (88 % des crédits) augmentent en 2018 de la même manière que l'année précédente, de 1,9 %, sans toutefois permettre de saturer le **plafond d'emploi, qui demeure fixe à 1 840 ETPT**.¹ Cette hausse résulte de la politique de revalorisation des emplois, de la hausse du régime indemnitaire des magistrats financiers (+ 0,8 million d'euros) et de **la poursuite de la mise en œuvre du protocole interministériel dit « PPCR »**. Cependant, **ce protocole ne sera finalement pas appliqué en 2018**², aussi le **coût supplémentaire qu'il représente, de l'ordre de 293 740 euros - soit 8,2 % de l'augmentation des dépenses de titre 2 du programme**³ - n'aura pas lieu d'être.

2. Une maquette budgétaire modifiée

Depuis sa refonte en 2012, la maquette du programme n'avait pas connu de changement et a conservé les mêmes objectifs et indicateurs de performance. Le projet annuel de performance pour 2018 intègre une révision changement dans le calcul de l'un principaux indicateurs, mesurant les effets sur les comptes des travaux de certification⁴. Il ne prend plus en compte les montants financiers des corrections demandées par la Cour aux entités contrôlées, mais désormais **les constats d'audit formulés lors des travaux de certification**.

La méthodologie de calcul de l'indicateur retenue précédemment conduisait en effet à une interprétation négative de la performance réalisée. Il mesurait en effet le taux « corrections réalisées/corrections demandées », constitué par la moyenne des taux mesurés pour la certification des comptes de l'État et pour la certification des comptes du régime général de la sécurité sociale. Depuis 2015, ce taux diminue, non en raison d'une moindre prise en compte des corrections demandées.

Cette diminution traduit en réalité une situation positive : sous l'effet de long terme des travaux de certification, la fiabilisation des comptes de l'État conduit à diminuer le volume financier d'anomalies détectées par la Cour, aussi le montant des corrections demandées s'est-il réduit. En revanche, cette meilleure prise en compte des corrections dans les comptes de l'État a eu pour effet de mettre plus explicitement en évidence la situation des régimes sociaux, dont le volume financier de corrections demandées demeure élevé, et pondère ainsi à la baisse l'indicateur.

¹ Le plafond d'emploi demeure sous-exécuté en 2018, à 1790 emplois. Les prochains projets de loi de finances devraient permettre d'atteindre progressivement le seuil des 1840 de 2019 à 2022.

² D'après l'annonce du ministre de l'action et des comptes publiques lors du rendez-vous salarial du 16 octobre 2017

³ Hors contribution au CAS « Pensions »

⁴ Indicateur 1.2 de l'objectif n° 1 « Garantir la qualité des comptes publics ».

Ainsi, l'indicateur dans sa nouvelle formule traduit plus fidèlement l'impact positif des travaux de certification de la Cour, et met en exergue une fiabilisation des comptes des entités contrôlées : 135 constats étaient réalisés en 2016, 123 devraient l'être en 2017, et l'objectif pour 2018 est fixé à 117.

Par ailleurs, l'objectif n° 6 « Améliorer le fonctionnement des juridictions financières » et l'indicateur sur l'efficacité de la gestion des ressources humaine qui lui était rattaché sont retirés de la maquette. La partie consacrée aux coûts synthétiques transversaux de la justification au premier euro reprend les données qui étaient associées à cet indicateur.

Les autres indicateurs sont inchangés et leurs prévisions de performance pour 2018 sont, comme en 2017, satisfaisantes.

3. Des dépenses de fonctionnement en baisse malgré le début de la mise en œuvre du schéma stratégique des systèmes d'information pour la période 2018-2022

Les crédits de titre 3 enregistrent une baisse de 0,8 % par rapport à 2017, qui reste cependant très inférieure à la diminution entre 2016 et 2017 (-9,5 %). L'essentiel de ces crédits est affecté au fonctionnement récurrent du programme, aussi la somme allouée aux projets de développement demeure résiduelle. Près d'un million d'euros sont affectés au financement du déploiement du **schéma stratégique des systèmes d'information (SSSI)** pour 2018.

Ce schéma vise à accélérer la dématérialisation des pièces et des procédures de contrôle, qui aboutirait à l'amélioration d'une plateforme existante et faciliterait les échanges entre les juridictions financières avec les entités contrôlées d'une part et la Direction générale des finances publiques d'autre part.

B. UNE STABILISATION DE L'ACTIVITÉ DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

Après plusieurs années de réorganisation, dont notamment la révision de la carte territoriale des juridictions financières, seules quelques évolutions sont attendues en 2018, et l'activité de la Cour des comptes et des CRTC devrait ainsi se stabiliser.

1. Des réorganisations internes sans incidences budgétaires majeures

Les textes législatifs et réglementaires régissant les juridictions financières ont été modifiés en 2017¹. **Réalisée à moyens constants, cette modification a permis une réelle simplification des règles**, une clarification des procédures, un renforcement des droits de la défense et une suppression de certaines dispositions obsolètes ou susceptibles d'être déclarées non conformes à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme.

Une réorganisation des chambres de la Cour des comptes sera avalisée en 2018, avec une répartition nouvelle des compétences entre elles et la fusion de deux chambres, portant ainsi leur nombre de 7 à 6. Les enjeux budgétaires sont moindres, mais cette réorganisation favorisera une plus grande cohérence dans le travail de chacune des chambres en fonction de leurs compétences.

2. La poursuite de l'extension des compétences de contrôle

De nouvelles compétences introduites ces dernières années sont progressivement mise en œuvre par les juridictions financières. En vue de mettre en place la certification des comptes des collectivités territoriales, la Cour et les CRTC ont préparé le lancement d'une expérimentation « *de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements*² », qui **devrait débiter en 2018, par la réalisation d'audits ciblés avec les collectivités expérimentatrices**. La liste de ces collectivités a été publiée dans un arrêté de novembre 2016³. Cette expérimentation est menée en deux phases, la première, entre 2017 et 2020 portant sur un accompagnement des collectivités par les juridictions financières dans l'évaluation de la fiabilité de leurs comptes ; la seconde, entre 2021 et 2023, étant réservée à la réalisation de certifications

¹ Ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016 modifiant la partie législative du code des juridictions financières et décret n° 2017-671 du 28 avril 2017 modifiant la partie réglementaire du code des juridictions financières.

² Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

³ Arrêté du 10 novembre 2016 fixant la liste des collectivités territoriales et groupements admis à intégrer le dispositif d'expérimentation de la certification de leurs comptes.

préparatoires. Un bilan sera remis sous la forme d'un rapport du Gouvernement au Parlement en 2023.

La préparation de cette expérimentation s'est traduite par un redéploiement interne de ressources humaines et budgétaire dès 2016, qui devrait perdurer en 2018.

La loi de modernisation de notre système de santé a également étendu la compétence de contrôle des juridictions financières aux établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESMS) et aux établissements de santé privés¹, ce qui représente 36 000 organismes publics et 33 milliards d'euros d'argent public, et 2 000 établissements de santé privés et 14 milliards d'euros d'argent public. Les conclusions des premiers travaux de contrôle devraient être publiées en 2018. Si ce nouveau mode de contrôle, aujourd'hui limité à quelques établissements, était amené à se développer, une création d'emplois pourrait être envisagée.

Encore en cours de discussion, le **projet de loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022** prévoit une mesure introduisant une **nouvelle règle prudentielle pour la maîtrise de l'endettement des collectivités territoriales²**. Les collectivités devront respecter des plafonds nationaux d'années en matière de ratio d'endettement. Dans le cas où elles dépassent ce plafond, elles devront produire un rapport, qui, s'il ne contient pas de mesures suffisantes pour revenir en-dessous du seuil de référence ou s'il n'est pas adopté, conduira les **CRC à rendre un avis d'analyse de la situation financière** des collectivités concernées. L'étude d'impact du projet de loi indique qu'un certain nombre de collectivités pourraient être concernées - 178 communes, 27 groupements, 8 départements et 3 régions. Cette mesure pourrait **donc accroître la charge de travail des CRC**, mais le projet de loi de programmation étant toujours en discussion, son éventuel impact budgétaire sur le programme 164 n'est évidemment pas pris en compte dans le projet de loi de finances pour 2018.

¹ Article 109 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé.

² Article 24 du projet de loi n°40 (2017-2018) de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, supprimé par le Sénat en première lecture.

IV. LE PROGRAMME 340 : « HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES »

Principales observations sur le programme

- La création du programme 340 « Haut Conseil des finances publiques » résulte de son introduction à l'article 22 de la **loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques**.
- Les crédits pour 2018 sont en hausse de près de 3 %, ce qui semble surprenant au regard des sous-consommations régulières des crédits de ce programme.
- La **pertinence de ce programme** est toujours en question, aussi un **rattachement des crédits du Haut Conseil au programme 164 serait envisageable**.

Créé en 2012, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) est un organisme indépendant, dont le président est le Premier président de la Cour des comptes.

A. UN FAIBLE MONTANT DE CRÉDITS EU ÉGARD AUX BESOINS MODÉRÉS DE L'INSTITUTION

Les crédits pour 2018 demeurent faibles, à 0,467 million d'euros, mais sont en hausse, en raison d'une hausse des dépenses de personnel, liée à un « glissement vieillissement technicité » positif.

Cette évolution semble surprenante au regard des sous-consommations régulières des crédits de ce programme depuis sa création. Le précédent rapporteur spécial observait même en juillet 2017 que le projet de loi de finances pour 2018 tire les conséquences de « *l'annulation de près de 25 % des crédits dont a fait l'objet le programme 340 [...] en ajustant les crédits de ce programme à la baisse.*¹ »

Les dépenses de titre 2 représentent presque la totalité des crédits du programme, et concernent la rémunération des trois agents du Haut Conseil (deux magistrats de la Cour des comptes et un rapporteur extérieur).

¹ Contribution d'Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial de la mission « Contrôle et conseil de l'État » au rapport n° 645 (2016/2017), tome II, sur le projet de loi de règlement du budget et de l'approbation des comptes de l'année 2016, p. 118.

B. LE MAINTIEN DU PROGRAMME EN QUESTION

Le maintien de ce programme suscite des discussions, au regard du montant très faible des moyens, qui sont par ailleurs principalement issus de la Cour des comptes (locaux, fonctions support...).

Un rattachement des crédits du Haut Conseil au programme 164, sous la forme d'une action, serait envisageable et ne devrait pas porter atteinte à l'autonomie financière de l'institution. La Cour des comptes n'y serait d'ailleurs pas opposée.

Une telle modification est cependant difficile à mettre en œuvre. En effet, la présentation des crédits du Haut Conseil dans un programme séparé résulte des dispositions introduites à l'initiative du Sénat et fait l'objet d'un accord en commission mixte paritaire, dans **l'article 22 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Le Conseil constitutionnel a toutefois déclaré que ces dispositions** « dérogent au deuxième alinéa du paragraphe I de l'article 7 de la loi organique du 1^{er} août 2001 ».¹ Ainsi, alors que la création ou la suppression d'un programme s'effectue généralement en loi de finances, il faudrait l'adoption d'une loi organique pour modifier la structure des crédits du Haut Conseil.

C'est ce que visait la proposition de loi organique déposée en décembre 2015 par le député Philippe Vigier², ancien rapporteur spécial de la mission « Conseil et Contrôle de l'État ».

¹ Décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012.

² Proposition de loi organique n° 3306 déposée à l'Assemblée nationale le 7 décembre 2015, tendant à mettre fin au statut de programme, au sens de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), des crédits du Haut Conseil des finances publiques.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement visant à majorer les crédits de titre 2 de la mission de 2,151 millions d'euros en AE et en CP, hors contributions au compte d'affectation spéciale « Pensions ».

Cette majoration correspond à la création d'une prime compensatrice de la hausse de la contribution sociale généralisée (CSG), qui s'élève à 2,817 millions d'euros pour les fonctionnaires rémunérés par le programme 165 et le programme 164¹. Parallèlement, cette somme est diminuée de 0,66 million d'euros, au titre du décalage de l'application du protocole « PPCR », portant ainsi le mouvement global de crédits à une majoration de 2,151 millions d'euros.

1,466 millions d'euros supplémentaires et 0,685 million d'euros sont ainsi respectivement inscrits au titre 2 des programmes 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives » et 166 « Cour des comptes et autres juridictions financières ».

L'Assemblée nationale a par ailleurs adopté un amendement du Gouvernement sur l'article 37, afin d'ajouter, entre autres, le programme 166 « Cour des comptes et autres juridictions financières » à la liste des programmes pouvant déroger au plafond de reports de crédits de 3 % des crédits de la gestion 2017 sur la gestion 2018.

¹ Conformément aux décisions prises lors du rendez-vous salarial du 16 octobre entre le ministre de l'action et des comptes publics et les organisations syndicales de la fonction publique.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 25 octobre 2017, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Didier Rambaud, rapporteur spécial, sur la mission « Conseil et contrôle de l'État ».

M. Didier Rambaud, rapporteur spécial. - La mission « Conseil et contrôle de l'État » se compose de quatre programmes : le Conseil d'État et les autres juridictions administratives, la Cour des comptes et les autres juridictions financières, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) et, depuis la loi de finances pour 2014, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP).

Le budget de cette mission devrait augmenter de 1,92 % sur la période 2018-2020, soit une augmentation inférieure à celle des dépenses totales de l'État, qui progresseront de 3 %, d'après la loi de programmation des finances publiques.

Pour 2018, les crédits de la mission s'élèvent à 663 millions d'euros et sont en hausse de 2,2 %.

Cette hausse est principalement portée par le budget alloué au Conseil d'État et aux autres juridictions administratives, principal programme de la mission par son montant.

Les crédits de ce programme progressent de 2,6 % par rapport à 2017 et atteignent 405 millions d'euros, en raison notamment d'une hausse des dépenses de personnel. Trois emplois des juridictions judiciaires sont ainsi transférés vers le programme, en vue de la création de la commission du contentieux du stationnement payant. Cette création, en elle-même, aura peu d'incidence sur le budget du programme, puisque la quasi-totalité du personnel sera rémunérée *via* la mission « Administration générale et territoriale de l'État ». Le Conseil d'État pourrait malgré tout connaître une augmentation des affaires entrantes, en sa qualité de juge de cassation.

Les 51 autres emplois créés seront intégralement affectés à la Cour nationale du droit d'asile, dont les locaux devraient également s'étendre pour accueillir ces nouveaux emplois et de nouvelles salles d'audience.

Ces moyens supplémentaires permettront à la CNDA de faire face à l'augmentation continue du contentieux de l'asile, qui a progressé de 30 % entre 2016 et 2017. Ils l'aideront également à poursuivre son objectif de réduction des délais de jugement : on observe en effet que les créations d'emplois des dernières années ont permis à la CNDA de contenir ses délais moyens de jugement à 7 mois environ, soit une durée proche de la cible de 5 mois fixée par le législateur en 2015.

Les autres juridictions administratives seront également soumises à une hausse de leur contentieux, du fait d'un nombre élevé d'affaires entrantes pour les contentieux de masse tels que le contentieux des étrangers ou le contentieux du droit au logement opposable (7 % du contentieux total). Elles devraient malgré tout parvenir à respecter leur objectif de délai moyen de jugement.

J'en viens maintenant aux crédits du Conseil économique, social et environnemental, qui s'élèvent à 40 millions d'euros, l'augmentation étant de 1,2 %, bien inférieure à celle constatée l'an dernier.

Le CESE s'est notamment engagé, pour 2018, dans une nouvelle gestion budgétaire, avec pour conséquence l'affectation de ses ressources propres au financement des projets d'investissement.

Depuis le dernier renouvellement de 2015, le CESE poursuit une modernisation institutionnelle, qui inclut une rénovation de son régime financier et comptable. Cette rénovation prévoit entre autres l'introduction de plusieurs mesures de contrôle et de la certification de ses comptes, laquelle devrait être réalisée par la Cour des comptes. Le CESE cherche également à réaffirmer sa mission consultative, en développant un indicateur destiné à mesurer les suites données à ses préconisations, et en produisant des avis en lien avec d'autres institutions comme la Cour des comptes ou le Défenseur des droits.

Ce projet de modernisation pourrait être prolongé dans le cadre de la réforme annoncée par le Président de la République, en juillet dernier, devant le Congrès - il avait alors évoqué une « chambre du futur ». Mais il est encore trop tôt pour estimer les incidences d'une telle réforme sur le budget de l'institution.

Deuxième budget de la mission par son montant, le programme « Cour des comptes et autres juridictions financières » est, quant à lui, en augmentation de 1,5 % par rapport à 2016, et atteint 217,4 millions d'euros.

Cette augmentation est principalement due à une hausse des dépenses de personnel, liée à la revalorisation des emplois et à la hausse du régime indemnitaire des magistrats des chambres régionales des comptes.

Le nombre d'emplois reste plafonné à 1 840 et peu de changements interviendront au cours de l'année 2018 pour les juridictions financières. Ces dernières poursuivent l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales, et la mise en œuvre de leur nouvelle compétence de contrôle des établissements et services sociaux et médicaux-sociaux (ESMS) et des établissements de santé privés.

L'un des principaux indicateurs de performance du programme, mesurant les effets sur les comptes des travaux de certification, voit changer sa méthode de calcul. Celle-ci prend désormais en compte le nombre de

constats d'audits et traduit ainsi plus fidèlement l'impact positif des travaux de certification de la cour.

Les autres indicateurs restent inchangés et atteignent un niveau satisfaisant en 2018.

Dernier programme de la mission, le budget du « Haut Conseil des finances publiques » atteint comme l'an dernier à peine un demi-million d'euros. La pertinence de ce programme interroge toujours, vu le montant très faible des moyens qui lui sont consacrés, lesquels sont par ailleurs issus de la Cour des comptes (employés, locaux, fonctions supports, etc.).

Une présentation des crédits du Haut Conseil au sein d'une action du programme « Cour des comptes et autres juridictions financières » serait envisageable, mais il faudrait pour cela une modification de la loi organique du 17 décembre 2012, qui prévoit l'existence de ce programme.

En conclusion, je propose à la commission d'adopter, sans modification, les crédits proposés pour la mission et pour chacun de ses programmes.

M. Patrick Kanner, rapporteur pour avis de la commission des lois. - Ce budget s'inscrit dans la continuité des précédents, avec un effort en faveur de la CNDA. Je suivrai ces évolutions en vue de l'examen de la mission par la commission des lois.

Mme Christine Lavarde. - La réforme du stationnement payant peut aboutir à une véritable prolifération du contentieux administratif. Les échelons locaux auront à gérer les recours administratifs préalables obligatoires, ce qui aura un coût : dans ma commune, nous passons un marché de 200 000 euros pour créer une cellule de traitement de ces recours. Il serait bon, l'an prochain, de disposer d'un chiffre consolidé.

M. Michel Canevet. - L'évolution globale de ce budget est de 2,2 %. Or on demande aux collectivités territoriales de limiter à 1,2 % la hausse annuelle de leurs dépenses pendant le quinquennat. Pourtant, c'est l'État qui est dans la situation financière la plus difficile et qui devrait réaliser l'essentiel des efforts de réduction du déficit ! Je ne méconnais pas la croissance de la charge de travail des juridictions administratives mais des dispositions évitant d'alourdir le contentieux peuvent être prises, comme nous l'avons mentionné au cours de notre débat en séance sur les propositions de loi pour le redressement de la justice.

M. Julien Bargeton. - L'essentiel de l'évolution des crédits profite à la CNDA, dont la masse salariale augmente. Les crédits du Haut Conseil représentent 0,07 % du coût de la mission. Ce n'est pas grand-chose, et ce programme pourrait être rapproché de celui qui concerne la Cour des comptes.

M. Victorin Lurel. - Oui, une augmentation de 2,2 %, ce n'est pas rien. En 2012, le législateur organique a voulu affirmer l'indépendance du Haut conseil des finances publiques. Il ne me paraît donc pas pertinent de fusionner ce programme avec celui de la Cour des comptes.

Mme Nathalie Goulet. - Avez-vous évalué le bénéfice de la réforme, annoncée par le Président de la République, consistant à réduire d'un tiers les membres du CESE ? Quant à ce programme 340, pourquoi ne pas le transformer en action ?

M. Didier Rambaud, rapporteur spécial. - Il faut une loi organique.

M. Emmanuel Capus. - Réduire les dépenses publiques, oui ; mais nous ne devons pas économiser sur le régalien. Entre 2012 et 2016, le nombre de recours au Conseil d'État a crû de 12 %, de 20 % devant les cours administratives d'appel et de 6 % devant les tribunaux administratifs. Et les missions confiées à la justice administrative sont toujours plus larges. Il faut donc adopter ces crédits.

M. Thierry Carcenac. - Pour réduire les délais d'instruction des demandes d'asile, il faut des crédits - et cela impose de trouver des locaux pour loger les intéressés. Quels seront les effets de la suppression d'une chambre à la Cour des comptes ? Le programme 340 peut être transformé en action, mais *quid* des autres instances comme l'observatoire, ou le comité des finances locales ? Il faudrait une vision globale.

M. Didier Rambaud, rapporteur spécial. - La CNDA est en effet confrontée à une progression continue du contentieux de l'asile - 30 % en 2017 - ce qui réclame des moyens. La secrétaire générale du Conseil d'État m'a fait la même remarque que Christine Lavarde : le contentieux du stationnement s'avère massif, nous verrons ce qu'il en est l'an prochain. Oui, la progression des crédits de la mission est supérieure à celle des dépenses des collectivités territoriales, mais cette mission contribue régulièrement à l'effort de réduction des dépenses en cours de gestion. Deux millions d'euros ont ainsi été annulés dans le dernier décret d'avance.

Une résolution de l'Assemblée générale de l'ONU garantit l'indépendance du programme 164. Le HCFP ne perdrait donc pas son indépendance avec un rattachement de ses crédits au programme 164. D'autant que d'autres institutions indépendantes n'ont pas leurs crédits présentés dans un programme spécifique.

Je vois Didier Migaud demain matin et compte l'interroger sur les conséquences de la suppression de la deuxième chambre.

La réforme du CESE doit encore être précisée, nous devons sans doute attendre d'ici 2020 pour avoir les évaluations d'impact.

M. Vincent Éblé, président. - Merci.

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'État ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 23 novembre 2017, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Conseil économique, social et environnemental

- M. Patrick BERNASCONI, Président ;
- Mme Marie-Andrée BLANC, questeur ;
- M. Jean GROSSET, questeur ;
- M. Luc MACHARD, secrétaire général ;
- Mme Catherine LOPEZ, conseillère au cabinet du Président.

Conseil d'État et Cour nationale du droit d'asile

- Mme Catherine BERGEAL, secrétaire générale du Conseil d'État ;
- M. David MOREAU, secrétaire général adjoint du Conseil d'État ;
- M. Jean-Noël BRUSCHINI, Directeur de la prospective et des finances du Conseil d'État ;
- M. Philippe CAILLOL, secrétaire général de la Cour nationale du droit d'asile.

Cour des comptes

- M. Didier MIGAUD, Premier président ;
- M. Xavier LEFORT, secrétaire général ;
- M. Marie-Laure BERBACH, secrétaire générale adjointe.