

N° 771

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 juin 2023

## RAPPORT

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi,  
rejeté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,  
de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2022,*

Par M. Jean-François HUSSON,  
Rapporteur général,  
Sénateur

TOME II  
CONTRIBUTION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

ANNEXE N° 7  
Conseil et contrôle de l'État

*Rapporteur spécial* : M. Christian BILHAC

---

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Daniel Breuiller, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mme Sylvie Vermeillet, *vice-présidents* ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, *secrétaires* ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Thierry Meignen, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16<sup>ème</sup> législ.) : 1095, 1271 et T.A. 125

Sénat : 684 (2022-2023)



## SOMMAIRE

|   | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| <b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....</b>  | <b>5</b>     |
| <b>I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2022 .....</b>   | <b>7</b>     |
| 1. <i>Une progression globale de l'exécution des crédits de la mission .....</i>  | <i>7</i>     |
| 2. <i>D'importants mouvements de crédits en gestion ciblés sur le programme 165.....</i>  | <i>8</i>     |
| 3. <i>Une nouvelle hausse des dépenses de personnel principalement imputable aux revalorisations indemnitaires des magistrats administratifs et financiers .....</i>        | <i>9</i>     |
| <b>II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL PAR PROGRAMME .....</b>   | <b>10</b>    |
| <b>A. LE PROGRAMME 165 « CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES ».....</b>   | <b>10</b>    |
| 1. <i>Une exécution complète du schéma d'emplois en rupture avec les reports annuels récurrents des années précédentes .....</i>  | <i>10</i>    |
| 2. <i>Une exécution des autorisations d'engagement largement supérieure à la prévision pour les dépenses d'investissement.....</i>  | <i>12</i>    |
| 3. <i>Une dégradation mesurée des délais moyens de jugement en 2022 et consubstantielle à la baisse des référés devant les juridictions administratives.....</i>            | <i>13</i>    |
| <b>B. LE PROGRAMME 126 « CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL » .....</b>  | <b>15</b>    |
| 1. <i>Un manque de lisibilité des informations budgétaires relatives au CESE masquant l'exécution effective des crédits .....</i>   | <i>15</i>    |
| 2. <i>Une consommation de l'enveloppe budgétaire allouée à la participation citoyenne en 2022 aux contours incertains en l'absence d'action budgétaire spécifique .....</i> | <i>16</i>    |
| 3. <i>L'équilibre financier de la caisse des retraites du CESE toujours tributaire d'une subvention étatique et dans un contexte de baisse de ses ressources .....</i>      | <i>18</i>    |
| <b>C. LES PROGRAMMES 164 « COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES » ET 340 « HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES » .....</b>                                   | <b>19</b>    |
| 1. <i>Une légère sur-exécution des crédits du programme 164.....</i>  | <i>19</i>    |
| 2. <i>Une nouvelle diminution des délais conforme à la stratégie « JF 2025 ».....</i>   | <i>20</i>    |
| 3. <i>Une sous-consommation encore constatée des crédits du Haut Conseil des finances publiques.....</i>  | <i>21</i>    |



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. La mission « Conseil et contrôle de l'État » comporte **quatre programmes** :

- le programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives » (476,2 millions d'euros de crédits de paiement consommés en 2022) ;

- le programme 126 « Conseil économique, social et environnemental » (42,7 millions d'euros de crédits de paiement consommés en 2022) ;

- le programme 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières » (232,1 millions d'euros de crédits de paiement consommés en 2022) ;

- le programme 340 « Haut Conseil des finances publiques » (0,85 million d'euros de crédits de paiement consommés en 2022).

En 2022, contribution au CAS (compte d'affectation spéciale) « Pensions » comprise, les dépenses de la mission se sont élevées à **832,3 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 755,1 millions d'euros en crédits de paiement (CP), en hausse de 16 % pour les AE et de 5,8 % pour les CP par rapport à 2021.**

**À l'échelle de la mission, les crédits ont été consommés à hauteur de 95 % pour les AE et de 96,7 % pour les CP.** Si le taux de consommation des CP est stable par rapport à l'an passé, le ratio des crédits consommés par rapport aux crédits disponibles **a augmenté de plus de 13 points pour les AE.**

2. **Les dépenses de personnel, qui représentent 82,4 % des crédits consommés en 2022 sur la mission, sont en hausse du fait de revalorisations indemnitaires des magistrats administratifs et financiers. Elles ont augmenté de 32 millions d'euros en 2022 par rapport à 2021.**

3. Contrairement aux précédents exercices, **le schéma d'emplois du programme 165 a été complètement exécuté en 2022.** Devant les juridictions administratives de droit commun, le délai moyen de jugement constaté connaît une légère dégradation liée à la baisse du nombre de référés en sortie de crise sanitaire.

4. Le rapporteur spécial **regrette de nouveau le manque de lisibilité des informations budgétaires relatives au CESE,** à la source de nombreuses divergences de données entre les documents budgétaires. Dans ce contexte, il est difficile de suivre la consommation des crédits alloués à la participation citoyenne, qui ne bénéficie de surcroît pas d'une action budgétaire spécifique.

5. **Une légère sur-exécution des crédits est constatée pour la Cour des comptes et les juridictions financières.** Les dépenses de personnel sont responsables pour 2,2 millions d'euros de l'écart à la prévision.



## I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2022

En 2022, contribution au CAS (compte d'affectation spéciale) « Pensions » comprise, les dépenses de la mission « Conseil et contrôle de l'État » se sont élevées à **832,3 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et à **755,1 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**, en hausse de **16 % pour les AE** et de **5,8 % pour les CP** par rapport à 2021.

### 1. Une progression globale de l'exécution des crédits de la mission

À l'échelle de la mission, les crédits ont été consommés à hauteur de **95 % pour les AE** et de **96,7 % pour les CP**. Si le taux de consommation des CP est stable par rapport à l'an passé, le ratio des crédits consommés par rapport aux crédits disponibles a **augmenté de plus de 13 points pour les AE**. Pour rappel, le taux de consommation des AE était de 81,8 % en 2021. Le spectre de la sous-consommation des crédits des années 2020 et 2021 s'éloigne donc avec le retour à l'activité courante d'avant la crise sanitaire et la reprise des grandes opérations d'aménagement et d'investissement.

#### Évolution des crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'État » en 2022

(en millions d'euros et en pourcentage)

|  |    | 2021         |                      | 2022         |              | Exécution / LFI 2022 |                 | Exécution 2022 / 2021 |                |
|--|----|--------------|----------------------|--------------|--------------|----------------------|-----------------|-----------------------|----------------|
|  |    | LFI          | Exécution            | LFI          | Exécution    | en volume            | en %            | en volume             | en %           |
| <b>126</b> – Conseil économique, social et environnemental         | AE | 46,1         | 44,7 - 3 %           | 44,6         | 45,8         | + 1,2                | + 2,7 %         | + 1,1                 | + 2,5 %        |
|  | CP | 46,1         | 44,7 - 3 %           | 44,6         | 45,8         | + 1,2                | + 2,7 %         | + 1,1                 | + 2,5 %        |
| <b>164</b> – Cour des comptes et autres juridictions financières   | AE | 226,1        | 215,5 - 4,7 %        | 227,7        | 232,4        | + 4,7                | + 2,1 %         | + 16,9                | + 7,8 %        |
|  | CP | 222,1        | 218,3 - 1,7 %        | 228,6        | 232,1        | + 3,5                | + 1,5 %         | + 13,8                | + 6,3 %        |
| <b>165</b> – Conseil d'État et autres juridictions administratives | AE | 469,6        | 456,5 - 2,8 %        | 442          | 553,2        | + 111,2              | + 25,2 %        | + 96,7                | + 21,2 %       |
|  | CP | 451,9        | 450,0 - 0,4 %        | 481,3        | 476,3        | - 5                  | - 1 %           | + 26,3                | + 5,8 %        |
| <b>340</b> – Haut Conseil des finances publiques                   | AE | 1,1          | 0,5 - 54,5 %         | 1,3          | 0,8          | - 0,5                | - 38,5 %        | + 0,3                 | + 60 %         |
|  | CP | 1,1          | 0,5 - 54,5 %         | 1,3          | 0,8          | - 0,5                | - 38,5 %        | + 0,3                 | + 60 %         |
| <b>Total mission</b>   | AE | <b>743,0</b> | <b>717,5 - 3,5 %</b> | <b>715,6</b> | <b>832,3</b> | <b>+ 116,7</b>       | <b>+ 16,3 %</b> | <b>+ 89,3</b>         | <b>+ 12 %</b>  |
|  | CP | <b>721,2</b> | <b>713,6 - 1,0 %</b> | <b>755,9</b> | <b>755,1</b> | <b>- 0,8</b>         | <b>- 0,1 %</b>  | <b>+ 41,5</b>         | <b>+ 8,6 %</b> |

AE : autorisations d'engagement. CP : crédits de paiement. LFI : budgétisation en loi de finances initiale, y compris les prévisions de fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP). Exécution : consommation constatée dans le projet de loi de règlement.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires et les données de la Cour des comptes s'agissant du Conseil économique, social et environnemental

Ce constat masque toutefois d'importantes disparités selon les programmes. Pour les crédits du programme 340 – Haut Conseil des finances publiques – la consommation n'est de l'ordre que de 60 % en AE comme en CP, tandis que la consommation du programme 164 – Cour des comptes et autres juridictions financières – est proche de la programmation initiale, avec une légère sur-exécution des crédits en 2022.

## 2. D'importants mouvements de crédits en gestion ciblés sur le programme 165

La mission Conseil et contrôle de l'État a fait l'objet de mouvements en gestion plus importants que l'exercice précédent, mais qui demeurent de nouveau ciblés sur le programme 165 – Conseil d'État et autres juridictions administratives.

### Modifications des crédits de la mission Conseil et contrôle de l'État en 2022

(en millions d'euros)

|                                   | Programme 126 |      | Programme 165 |       | Programme 164 |       | Programme 340 |     | Mission |       |
|-----------------------------------|---------------|------|---------------|-------|---------------|-------|---------------|-----|---------|-------|
|                                   | AE            | CP   | AE            | CP    | AE            | CP    | AE            | CP  | AE      | CP    |
| <b>LFI</b>                        | 44,6          | 44,6 | 441,8         | 481,1 | 225,7         | 226,6 | 1,4           | 1,4 | 713,4   | 753,7 |
| <b>LFR</b>                        | -0,1          | -0,1 | 8,9           | 7,3   | 3,8           | 3,8   |               |     | 12,5    | 11,0  |
| <b>Reports de crédits de 2021</b> |               |      | 137,9         | 9,4   | 6,7           | 2,1   |               |     | 144,6   | 11,5  |
| <b>FDC et ADP (horsreports)</b>   | 1,6           | 1,6  | 0,4           | 0,4   | 2,8           | 2,8   |               |     | 4,8     | 4,8   |
| <b>Autres mouvements</b>          | -0,2          | -0,2 | -1,0          | -1,0  | 1,6           | 1,6   |               |     | 0,4     | 0,4   |
| <b>Exécution</b>                  | 45,8          | 44,1 | 553,2         | 476,3 | 232,4         | 232,1 | 0,8           | 0,8 | 832,3   | 753,4 |

Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires et la note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Conseil et contrôle de l'État pour 2022

En premier lieu, le **Conseil d'État a bénéficié de reports de crédits d'un montant de 137,9 millions d'euros en AE et 9,4 millions d'euros en CP**. Dans ce contexte, les reports d'AE non consommés en 2021 ont permis de financer de nombreux travaux de rénovation non prévus en LFI. Ainsi, comme les années précédentes, l'écart entre la budgétisation en LFI et l'exécution en AE concerne essentiellement le programme 165.

En second lieu, la **loi de finances rectificative du 16 août 2022 a ouvert 9 millions d'euros en AE comme en CP** afin de financer la revalorisation indemnitaire des magistrats administratifs suite à la réforme de la haute fonction publique.

### 3. Une nouvelle hausse des dépenses de personnel principalement imputable aux revalorisations indemnitaires des magistrats administratifs et financiers

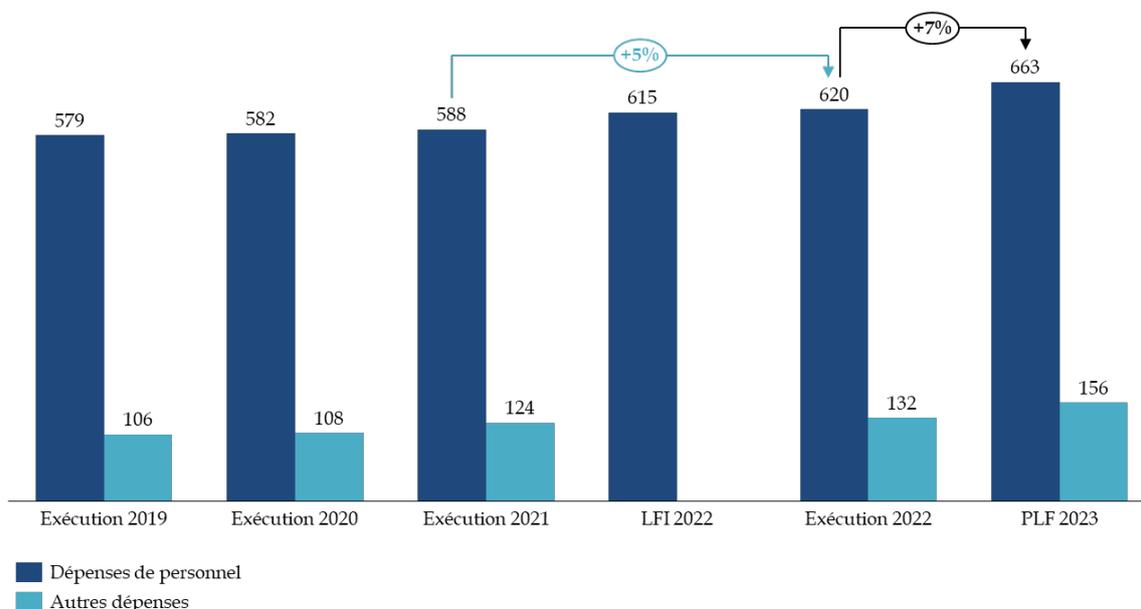
Les dépenses de personnel (titre 2) représentent 82,4 % des crédits consommés en 2022 sur la mission.

Là où les dépenses hors titre 2 sont relativement stables depuis 2019, les dépenses de personnel augmentent régulièrement. Alors que leur hausse était continue depuis 2019, elle est plus marquée de 2021 à 2022. En effet, alors que les crédits de titre 2 ont progressé de 6 millions d'euros de 2020 à 2021, ils ont augmenté de 32 millions d'euros en 2022 par rapport à ceux consommés en 2021.

Pour l'année 2022, la revalorisation indemnitaire des magistrats administratifs et financiers a tiré à la hausse les dépenses de personnel de la mission. La revalorisation indemnitaire des magistrats administratifs de tous les grades, soit 1 264 ETP, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2022, a coûté 7,6 millions d'euros. La revalorisation ciblée sur les magistrats administratifs en début de carrière, qui concerne 220 ETP, a coûté quant à elle 0,6 million d'euros. Le coût de la revalorisation des magistrats financiers a été de 2,8 millions d'euros en 2022.

#### Évolution des dépenses de la mission (en CP) entre 2019 et 2023

(en millions d'euros)

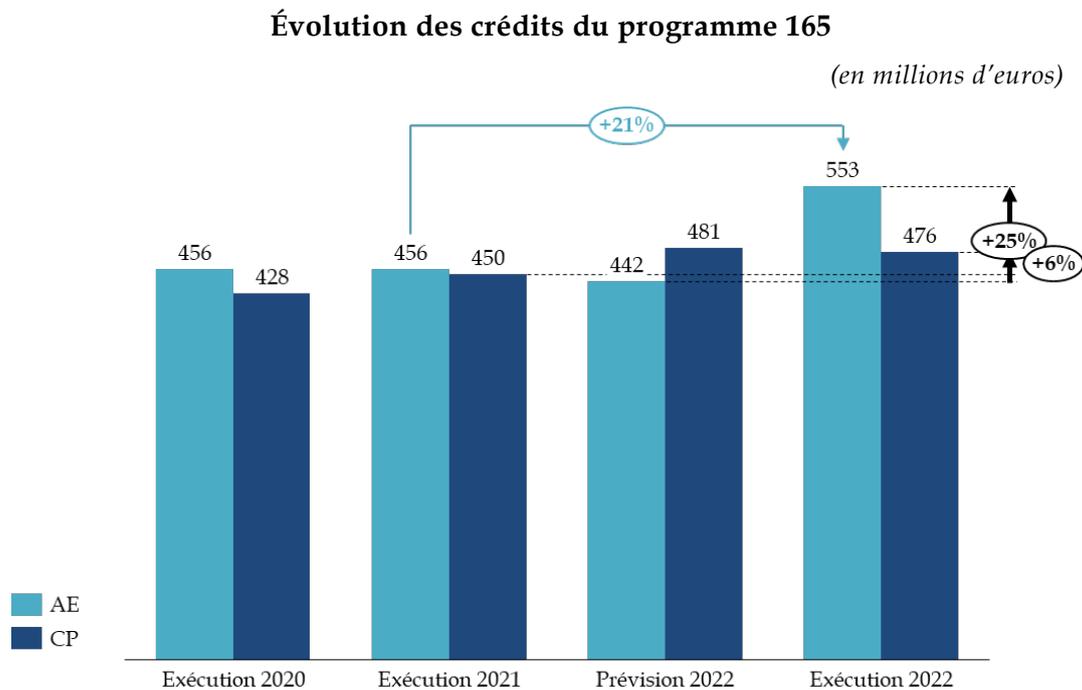


Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

## II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL PAR PROGRAMME

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

Le principal enjeu de la mission Conseil et contrôle de l'État demeure l'adéquation des moyens du programme 165 avec la croissance continue du contentieux administratif, en particulier pour la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). **Les dépenses sont en hausse de 6 % en CP et 21,3 % en AE par rapport à 2021.** Si les AE sont bien supérieures à celles anticipées en LFI 2022, les CP sont eux établis à un niveau inférieur à la prévision.



#### 1. Une exécution complète du schéma d'emplois en rupture avec les reports annuels récurrents des années précédentes

**Les dépenses de personnel sont en hausse de 5,6 % par rapport à 2021.** Cette augmentation est due à deux facteurs, d'une part, la réalisation du schéma d'emplois et, d'autre part, la revalorisation du régime indemnitaire des magistrats.

**En 2022, les créations nettes d’emplois dans les juridictions administratives se sont établies à 72 ETP.** Elles s’inscrivent dans une tendance de fond de renforcement des effectifs des juridictions pour faire face à la hausse du contentieux administratif.

Le schéma d’emplois initial était fixé à + 41 ETP, majoré en gestion de + 31 ETP au titre du rattrapage de la sous-exécution du schéma d’emplois de 2021. En effet, seuls 42 ETP avaient été pourvus sur le schéma d’emplois de + 73 ETP, lui aussi rehaussé de + 45 ETP du fait de la sous-exécution du schéma d’emplois de 2020. Ainsi, contrairement aux précédents exercices, **le schéma d’emplois a été complètement exécuté en 2022.** Aucun report ne sera donc possible sur l’année 2023.

Corollaire de l’exécution complète du schéma d’emplois, **la répartition des emplois créés ne s’écarte pas négativement du projet annuel de performance du programme**, sauf pour les membres du Conseil d’État, où un écart de l’ordre de - 3 ETP est constaté par rapport à la prévision. Les créations d’emploi en 2022 ont notamment concerné les magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d’appel (+ 36 ETP), avec 12 postes créés en plus par rapport au schéma d’emplois du projet annuel de performance (+ 24 ETP).

La Cour des comptes<sup>1</sup> mentionne, à défaut de figurer formellement dans le rapport annuel de performance, que, sur l’ensemble des créations de postes, 3 ETP concernent la mise à disposition de magistrats auprès de la commission du contentieux du stationnement payant. Par ailleurs, trois agents ont été mis à disposition de la Commission européenne et de la Cour européenne des droits de l’homme.

### Exécution du schéma d’emplois du programme 165 en 2022

(en ETP)

| Catégorie d’emploi                  | Sorties    |               | Entrées    |              | Créations nettes d’emploi |             |
|-------------------------------------|------------|---------------|------------|--------------|---------------------------|-------------|
|                                     | Prévues    | Réalisées     | Prévues    | Réalisées    | Prévues PAP               | Réalisées   |
| Membres du Conseil d’État           | 30         | 47            | 32         | 31           | + 2                       | - 0,6       |
| Magistrats de l’ordre administratif | 130        | 171,3         | 154        | 119          | + 24                      | + 36        |
| Catégorie A                         | 200        | 242,9         | 203        | 337,13       | + 3                       | + 13,8      |
| Catégorie B                         | 85         | 95,8          | 91         | 75,06        | + 6                       | + 11,9      |
| Catégorie C                         | 180        | 254,3         | 186        | 264,48       | + 6                       | + 10,9      |
| <b>Total</b>                        | <b>625</b> | <b>811,30</b> | <b>666</b> | <b>883,3</b> | <b>+ 41</b>               | <b>+ 72</b> |

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

<sup>1</sup> Note d’analyse de l’exécution budgétaire de la mission Conseil et contrôle de l’État pour 2022.

**Malgré un relèvement de 4 253 ETPT à 4 286 ETPT, le plafond d'autorisation d'emplois est quant à lui de nouveau légèrement sous-consommé en 2022.** Cet écart entre le plafond autorisé et le plafond consommé de 4 219 ETPT est conjoncturel et s'explique principalement par des recrutements intervenus plus tardivement que prévu ayant ainsi une incidence moins forte en ETPT. Toutefois, la **consommation 2022 connaît une augmentation de 24 ETP par rapport à la consommation 2021**, qui résulte d'une part, de l'impact du schéma d'emplois réalisé en 2022 (+ 51 ETPT pour 72 créations d'emplois) et, d'autre part, de l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2021 (- 27 ETPT).

Ainsi, **les crédits de titre 2 ouverts en LFI étaient de 377,9 millions d'euros, en progression de 10,5 millions d'euros par rapport à 2021, pour une consommation de 380,5 millions d'euros.**

Le rapporteur spécial **salue l'exécution complète pour l'année 2022 du schéma d'emplois**, qui met un terme pour 2023 aux nouveaux reports liés aux sous-exécutions des années précédentes.

## **2. Une exécution des autorisations d'engagement largement supérieure à la prévision pour les dépenses d'investissement**

**Le programme 165 concentre l'essentiel des dépenses d'investissement de la mission, avec 130,2 millions d'euros exécutés en AE et 32,5 millions d'euros en CP.** Ces montants représentent respectivement **97,6 % et 94 % des dépenses d'investissement de la mission en AE et en CP.**

Alors que la programmation initiale ne prévoyait qu'une hausse de l'ordre de 2,3 millions d'euros des dépenses d'investissement en AE, **le différentiel entre la programmation et l'exécution est de 121,5 millions d'euros.** S'agissant des CP, ils avaient été revalorisés de 18,1 millions d'euros, participant ainsi à une **exécution conforme aux prévisions**, avec une consommation qui s'élève à 32,5 millions d'euros pour une prévision initiale de 31,9 millions d'euros.

Cet écart s'explique par le fait que le Conseil d'État a obtenu **la totalité des AE affectées non engagées en 2021, soit 137,9 millions d'euros en AE**, au bénéfice particulièrement de l'opération de relogement de la CNDA et du tribunal administratif de Montreuil représentant 111,5 millions d'euros en AE, du fait de perturbations des opérations immobilières des juridictions administratives suite à la crise sanitaire. Ces reports ont permis de financer en 2022 des opérations non prévues en loi de finances initiale telles que la poursuite de la restructuration du rez-de-chaussée de l'aile Colette du Palais-Royal, le traitement des façades du tribunal administratif de Nîmes, l'extension du tribunal administratif de

Dijon, le renouvellement du bail du tribunal administratif de Toulon et des refontes d'applications informatiques et outils statistiques.

Les crédits hors titre 2 du programme sont toutefois **sous-consommés** à raison des **dépenses de fonctionnement**, en AE comme en CP. **Le montant des crédits de paiement ouverts et non exécutés est ainsi de 8,2 millions d'euros pour les dépenses de fonctionnement**, qui sont d'ailleurs en baisse de 1,3 million d'euros en CP entre 2021 et 2022. Cette sous-consommation résulte principalement d'une exécution moindre des frais de justice et de la renégociation de certains baux, en particulier celui du tribunal administratif de Toulon. Par ailleurs, comme le relève la Cour des comptes, les accords-cadres de fourniture d'énergie ont préservé tous les programmes des effets de l'inflation, limitant ainsi les dépenses d'énergie du programme 165.

### **3. Une dégradation mesurée des délais moyens de jugement en 2022 et consubstantielle à la baisse des référés devant les juridictions administratives**

Le rapporteur spécial est particulièrement vigilant concernant la maîtrise des délais de jugement, qui a été l'enjeu majeur des juridictions administratives ces vingt dernières années, et qui doit être conjugué avec le maintien de la qualité des décisions juridictionnelles. Outre bien sûr le coût humain et social que peuvent représenter des procédures trop longues, la réduction des délais de jugement génère des économies importantes. **Un gain d'un mois de délai moyen de jugement se traduit par une baisse des dépenses de 14 millions euros.**

**Entre 2002 et 2022, le délai prévisible moyen de jugement a été divisé par deux, passant de près de 20 mois à 10 mois environ en première instance.**

**Pour l'année 2022, une légère dégradation des délais moyens de jugement devant les juridictions administratives de droit commun est constatée par rapport à l'année 2021.** En première instance, le délai moyen a progressé de quatre jours, même s'il se situe toujours en deçà du délai cible. En appel, le délai moyen a lui aussi augmenté, de trois jours. En cassation, le délai moyen constaté de jugement des affaires a augmenté de six jours.

**Cette hausse des délais moyens de jugement est toutefois minime et s'explique aussi par des délais moyens artificiellement bas en 2020 et 2021,** du fait d'une augmentation exceptionnelle du nombre de référés, provoquant une baisse mécanique du délai moyen. En 2021 par exemple, sur 233 254 affaires jugées, 46 100 l'ont été en urgence.

**Délai moyen de jugement par niveau de juridiction  
y compris procédures d'urgence**

|                                      | 2020                | 2021                | Prévision<br>LFI 2022 | Réalisation 2022    |
|--------------------------------------|---------------------|---------------------|-----------------------|---------------------|
| <b>Tribunaux administratifs</b>      | 10 mois             | 9 mois et 16 jours  | 10 mois et 15 jours   | 9 mois et 20 jours  |
| <b>Cours administratives d'appel</b> | 1 an et 3 jours     | 11 mois et 15 jours | 11 mois               | 11 mois et 18 jours |
| <b>Conseil d'État</b>                | 7 mois et 29 jours  | 7 mois et 8 jours   | 9 mois                | 7 mois et 14 jours  |
| <b>CNDA - procédures ordinaires</b>  | 10 mois et 19 jours | 8 mois et 16 jours  | 7 mois                | 7 mois et 5 jours   |
| <b>CNDA - procédures accélérées</b>  | 16 semaines         | 17 semaines         | 7 semaines            | 5 mois et 8 jours   |

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

Devant la CNDA, juridiction administrative spécialisée, la **sortie de crise sanitaire a permis en 2022 de tendre vers les délais fixés par le législateur pour les procédures ordinaires**. En effet, le **délai moyen constaté est de 7 mois et 5 jours, pour un délai de 7 mois fixé par la loi**. La crise sanitaire avait en effet fortement dégradé les capacités de jugement de la CNDA et les délais moyens de jugement des affaires en procédure ordinaire en 2020 et 2021 s'établissaient respectivement à 10 mois et 19 jours et 8 mois et 16 jours. Une baisse significative de plus d'un mois est donc observée de 2021 à 2022. Pour les procédures accélérées, **le délai moyen constaté est toujours largement supérieur à l'objectif de 7 semaines fixé par le législateur**. De plus, il est passé de 4 mois en 2021 à 5 mois et 8 jours en 2022, notamment eu égard au mouvement social des avocats en début d'année 2022.

L'amélioration globale du délai moyen constaté à l'échelle de la juridiction a été principalement permise par **une baisse des recours de 10 % par rapport à 2021**, avec 61 552 nouveaux recours enregistrés en 2022, même si ce chiffre est toutefois en hausse de 4 % par rapport à 2019, dernière année d'activité « normale » avant la pandémie.

**S'agissant du stock des dossiers anciens, il est en diminution pour les cours administratives d'appel**. La proportion d'affaires en stock depuis plus de deux ans est passée de 5,2 % en 2021 à 4,7 % en 2022, ce qui est toutefois en deçà de l'objectif cible pour 2022 fixé à 3,6 %. Une **hausse**

sensible est constatée pour le Conseil d'État et les tribunaux administratifs.

Ces chiffres sont aussi à mettre en parallèle avec les saisines des juridictions. En effet, **sur les 281 405 recours effectués devant les juridictions administratives en 2022**, en légère baisse au niveau agrégé de toutes les juridictions administratives de droit commun, **241 187 ont été exercés devant les tribunaux administratifs**. Les tribunaux administratifs ont donc absorbé, pour 2022, 86 % des recours, soit une hausse de l'ordre de 2 % par rapport à 2021.

### **B. LE PROGRAMME 126 « CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL »**

En 2022, les dépenses du programme 126 ont atteint **44,1 millions d'euros en AE** et sont ainsi proches de la programmation initiale de **44,6 millions d'euros**. Le différentiel est plus important s'agissant des dépenses en CP, qui s'éloignent de deux millions d'euros de la programmation initiale.

Selon les données figurant dans le rapport annuel de performance, **les crédits consommés sont en baisse de 4,5 %, passant de 44,7 millions d'euros en CP en 2021 à 42,7 millions d'euros en 2022**.

#### **1. Un manque de lisibilité des informations budgétaires relatives au CESE masquant l'exécution effective des crédits**

Le rapporteur spécial regrette de nouveau le manque de lisibilité des informations budgétaires relatives au CESE. Du fait du régime comptable et administratif spécifique au CESE, le suivi budgétaire au CESE est dérogatoire à au moins à deux titres.

En premier lieu, **le CESE ne dispose pas de comptable public**, ce rôle étant assumé par le trésorier et les deux questeurs.

En second lieu, **ses dépenses ne sont pas retracées dans Chorus**, le système d'information comptable et budgétaire de l'État. Le rapporteur spécial tient à ce titre à souligner **qu'il appelle de ses vœux chaque année à la mise en place de Chorus pour gagner en lisibilité**.

Concrètement, le CESE dispose d'un compte bancaire séparé de la comptabilité de l'État depuis un décret du 10 mai 2017<sup>1</sup>. Chaque année, le CESE consomme intégralement les crédits du programme 126 dès lors que les crédits sont virés sur le compte au Trésor détenu par le CESE au début de

---

<sup>1</sup> Décret n° 2017-934 du 10 mai 2017 relatif au régime administratif et financier du Conseil économique, social et environnemental.

l'exercice, puis sur son compte bancaire propre<sup>1</sup>. Afin de suivre ses opérations au jour le jour, le CESE tient en parallèle une comptabilité interne. La Cour des comptes relève à ce titre que le CESE « mobilise les services de la Première ministre pour effectuer ses opérations dans Chorus, qui sont très peu nombreuses : en début d'année, le versement en deux opérations (T2 et HT2) de la dotation annuelle du CESE sur un compte ouvert à la DGFIP ; en cours d'année, une ou deux demandes de reversement des attributions de produits résultant de la mise à disposition du Palais d'Iéna ».

Cette spécificité budgétaire et comptable est à la source de nombreuses divergences, au sein des documents budgétaires eux-mêmes. En effet, le montant des AE consommées en 2022 est de 44,1 millions d'euros dans le rapport annuel de performance, tandis que le projet de loi de règlement mentionne un montant de 45,85 millions d'euros. Il en va de même pour les CP, le montant figurant dans le rapport annuel de performance est de 42,7 millions d'euros, mais de 45,85 millions d'euros dans le projet de loi de règlement.

Selon les données transmises par le CESE à la Cour des comptes, l'exécution réelle des crédits pour 2022 serait de 40 millions d'euros en AE et 39 millions d'euros en CP, soit une exécution supérieure à la consommation effective de 2021 (36 millions d'euros en AE et 36 millions d'euros en CP).

Dans ces circonstances, le rapporteur spécial salue la demande du Président du CESE, formulée en 2021 au Premier président de la Cour des comptes, afin de mettre en place une procédure d'audit financier pour les états financiers de 2022, supervisée par un magistrat de la Cour des comptes et assimilable en partie à une certification des comptes.

## **2. Une consommation de l'enveloppe budgétaire allouée à la participation citoyenne en 2022 aux contours incertains en l'absence d'action budgétaire spécifique**

Une enveloppe de 4,2 millions d'euros a été allouée à la participation citoyenne en 2022, celle-ci faisant par ailleurs l'objet d'une sous-consommation récurrente. Par exemple, en 2020, seul un million d'euros a été dépensé pour financer le surcoût de la prolongation de la convention citoyenne pour le climat.

Cette enveloppe est imputée sur l'action 1 - Représentation des activités économiques et sociales, abondée de 23,6 millions d'euros. Les documents budgétaires ne permettent donc pas de suivre l'exécution des crédits dédiés à tous les dispositifs de participation citoyenne organisés au CESE. Seule la maquette de performance a été adaptée aux nouvelles

---

<sup>1</sup> Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Conseil et contrôle de l'État pour 2022.

missions du CESE en tant que « carrefour des consultations publiques »<sup>1</sup>, à partir de 2023<sup>2</sup>.

Selon les informations transmises au rapporteur spécial dans le cadre de son contrôle budgétaire portant sur l'activité du CESE consacrée à la participation citoyenne, **le CESE a chiffré le coût de la convention citoyenne sur la fin de vie, organisée de décembre 2022 à avril 2023, à 4,7 millions d'euros**, hors coût des différents dispositifs dits de « redevabilité » pour présenter les travaux de la convention. Sur ces 4,7 millions d'euros, le CESE n'a toutefois pas précisé la répartition des montants imputés sur 2022 et 2023.

**Pour les autres dispositifs de participation citoyenne**, le CESE a communiqué au rapporteur spécial un montant global de l'ordre de **0,3 million d'euros**, répartis de la façon suivante :

- 77 020 euros pour l'intégration de 12 citoyens à une commission temporaire dans le cadre de l'avis « *Engagement et participation démocratique des jeunes* » ;

- 92 000 euros pour la plateforme de consultation en ligne et la journée délibérative au CESE pour l'avis sur les métiers de la cohésion sociale ;

- 106 000 euros pour la plateforme de consultation en ligne et la journée délibérative au CESE dans le cadre de l'avis « *Quelles politiques pour favoriser l'évolution de la société vers la sobriété ?* ».

Face à ces incertitudes concernant l'exécution de ces crédits, **le rapporteur spécial a effet formulé, lors de son contrôle budgétaire, la nécessité de créer une action spécifique pour la participation citoyenne, ou, a minima, d'isoler la consommation des crédits** de l'enveloppe budgétaire allouée à la participation citoyenne. Celle-ci est d'autant plus nécessaire que le CESE a annoncé vouloir organiser une convention citoyenne tous les 14 à 18 mois, ce qui implique nécessairement un financement de ces conventions toujours à cheval sur deux exercices budgétaires.

---

<sup>1</sup> Exposé des motifs de la loi organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021 relative au Conseil économique, social et environnemental.

<sup>2</sup> L'objectif « Associer les principales organisations de la société civile à l'élaboration de la politique économique, sociale et environnementale de la Nation » devient « **Conseiller les pouvoirs publics** », avec un indicateur unique afférent à la participation à l'élaboration et à l'évaluation des politiques publiques. Ce sont surtout les sous-indicateurs qui ont plus de pertinence au regard des nouvelles missions du CESE. En effet, un sous-indicateur présente le pourcentage de travaux associant les citoyens, tandis qu'un autre s'attache à quantifier la visibilité du CESE à travers la presse, les réseaux sociaux, la participation aux plateformes et les conventions citoyennes.

### 3. L'équilibre financier de la caisse des retraites du CESE toujours tributaire d'une subvention étatique et dans un contexte de baisse de ses ressources

Le rapporteur spécial tient à attirer l'attention sur l'équilibre financier délicat de la caisse des retraites des anciens membres du CESE, dans un contexte de baisse drastique de ses ressources. Tout d'abord, l'année 2022 est marquée par une **diminution des membres du CESE**, de 233 à 175, qui sont les seuls cotisants à ce régime. Par ailleurs, l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 a **supprimé le régime spécial des conseillers du CESE**. L'article L. 381-32 du code de la sécurité sociale dispose désormais que « *Les membres du Conseil économique, social et environnemental sont affiliés à l'assurance vieillesse du régime général de sécurité sociale* ».

Les prestations sont financées majoritairement par les cotisations des conseillers en cours de mandat, des cotisations « patronales », les ressources propres du CESE et une subvention de l'État d'un montant de 5,4 millions d'euros depuis 2018. Par ailleurs, depuis 2011, le CESE a mis en place une **contribution de sauvegarde** prélevée sur les pensions, générant ainsi 0,3 million d'euros par an et calculée sur la base de 3 % des pensions.

#### Équilibre financier de la caisse des retraites du CESE

(en millions d'euros)

|  | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Cotisation des conseillers                     | 1,88        | 1,92        | 1,84        | 1,40        | 1,54        |
| Cotisations « patronales »                     | 2,87        | 2,87        | 2,87        | 2,87        | 2,87        |
| Subvention de l'État                           | 5,40        | 5,40        | 5,40        | 5,40        | 5,40        |
| Contribution de sauvegarde                     | 0,03        | 0,03        | 0,03        | 0,03        | 0,03        |
| Financement sur les ressources propres du CESE | 0           | 0           | 0           | 0,56        | 0,50        |
| <b>Total des ressources</b>                    | <b>10,4</b> | <b>10,4</b> | <b>10,4</b> | <b>10,5</b> | <b>10,6</b> |
| Total des pensions                             | 11,5        | 10,2        | 9,91        | 10,1        | 10,2        |
| Ratio des ressources par rapport aux dépenses  | - 0,07      | + 0,02      | + 0,05      | + 0,04      | + 0,03      |
| Fonds de réserve                               | 6,01        | 6,09        | 6,08        | 6,11        | 6,11        |

Sources : commission des finances du Sénat, d'après les données du CESE

Hors cette subvention de l'État, la caisse de retraite des anciens membres du CESE est toujours déficitaire<sup>1</sup>. **Les cotisations des conseillers et du CESE couvrent moins de la moitié des prestations.** En l'absence de cette subvention étatique, le CESE épuiserait son fonds de réserve, d'un montant de 6,1 millions d'euros en 2022, et ce, dès l'année 2023<sup>2</sup>.

**Même si le montant des prestations a vocation à diminuer de 10,6 millions d'euros en 2022 à 7,0 millions d'euros en 2041** selon les projections de la Caisse des dépôts et consignations, transmises par le CESE, la caisse des retraites est toutefois exposée à un fort besoin de financement suite aux réformes du nombre des membres et des retraites.

**Le rapporteur spécial sera donc attentif aux conséquences budgétaires de cette perte de ressources de la caisse, qui doit encore financer en 2022 la pension de 633 anciens conseillers du CESE.** Au total, en incluant les pensions de réversion et les pensions d'orphelin, **876 pensions sont servies au 30 juin 2022** par la caisse de retraite du CESE. La Cour des comptes a évoqué la possibilité d'une hausse de la contribution de sauvegarde prélevée sur les pensions.

### ***C. LES PROGRAMMES 164 « COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES » ET 340 « HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES »***

L'année 2022 est le dernier exercice budgétaire où le Haut Conseil des finances publiques fait l'objet d'un programme propre dans la mesure où il a été intégré dès 2023 au programme 164 de la Cour des comptes et des juridictions financières, avec sein de l'action 28 - Gouvernance des finances publiques.

Le montant accordé à la Cour des comptes et aux chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) en LFI 2022 était de **228,6 millions d'euros en CP et 227,7 millions d'euros en AE.**

#### **1. Une légère sur-exécution des crédits du programme 164**

**La consommation des crédits est donc supérieure à la prévision,** avec 232,1 millions d'euros consommés en CP (+ 1,5 % par rapport à la prévision) et 232,4 millions d'euros consommés en AE (+ 2 % par rapport à la prévision).

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, Rapport public annuel de 2015 – tome II La gestion du Conseil économique, social et environnemental : une volonté de réforme, des efforts à poursuivre.

<sup>2</sup> Caisse des dépôts et consignations, Projections pour le régime de retraite du CESE, 31 mars 2022.

Les **dépenses de personnel** sont responsables pour **2,2 millions d'euros de l'écart à la prévision**. Les crédits de titre 2 ont été exécutés à hauteur de 202,9 millions d'euros, pour une prévision initiale de 200,7 millions d'euros, soit une augmentation de 1,1 % en gestion. Par ailleurs, les dépenses de personnel sont principalement et de nouveau à l'origine de la hausse des crédits du programme. En effet, au regard de la programmation en LFI 2021, la trajectoire de dépenses a été actualisée de + 6,5 millions d'euros en CP, dont + 4,4 millions d'euros pour les crédits de titre 2.

**Le plafond d'emplois, stable par rapport à 2020 (1 802 ETPT), a été ramené à 1 798 ETP en 2022** pour prendre en compte la sous-exécution à 1 758 ETPT de l'année 2021. **Il est consommé pour l'année 2022 à hauteur de 1 766 ETPT, soit une hausse de + 6 ETPT par rapport à 2021.**

**Les dépenses hors titre 2 ont augmenté de 8,1 % de 2021 à 2022.**

La **trajectoire de dépenses d'investissement (titre 5)** a été actualisée de 0,9 million d'euros en CP en 2021 à **1,7 million d'euros en CP en 2022**. 2,2 millions d'euros ont été exécutés en 2022 s'agissant des dépenses de titre 5. La Cour des comptes précise que 70 % des CP du titre 5 ont bénéficié à des immobilisations informatiques en vue d'une application métier ProgJF destinée à accompagner la préparation du programme de contrôle.

Les **dépenses de fonctionnement (titre 3)** ont aussi progressé, passant d'une prévision de l'ordre de 24,9 millions d'euros en CP en 2021 à 26,1 millions d'euros en CP en 2022. L'exécution des CP s'élève en 2022 à 27,1 millions d'euros, soit une augmentation de 8,4 %. La moitié de cette hausse est liée au nouveau mandat de commissariat aux comptes de l'Organisation des Nations unies (ONU).

## **2. Une nouvelle diminution des délais conforme à la stratégie « JF 2025 »**

**La tendance baissière**, tant des travaux d'examen de la gestion que de jugement, **se confirme en 2022**. Le projet stratégique de réforme des juridictions financières, dit « **JF 2025** », présenté par le Premier président de la Cour des comptes en février 2021, entend **faire de la durée des travaux effectués par la Cour des comptes pour les commissions des finances des assemblées parlementaires la norme applicable à tous les contrôles des comptes et de la gestion de la Cour**, soit un délai de 8 mois, avant une extension progressive aux CRTC.

En 2022, le **délai moyen d'un examen de la gestion** (indicateur 2.2) a été amélioré de plus de 6 mois par rapport au précédent exercice, pour **s'établir à 12,5 mois pour la Cour des comptes**. **Ce chiffre est en baisse constante depuis 2014**, où ce délai s'élevait à 18 mois. Pour les CRTC, le résultat pour l'exercice 2022 est de 13,3 mois, soit une baisse de 3 mois par

rapport à 2021 et en conformité à la cible fixée dans le projet annuel de performance.

En ce qui concerne les **délais de jugement** (indicateur 5.1), ceux-ci ont été significativement améliorés pour les CRTC, avec un délai moyen de 7,7 mois en 2022 contre 8,4 mois en 2021. Le délai moyen de jugement devant la 7<sup>ème</sup> chambre de la Cour des comptes est de 9,4 mois en 2022, soit inférieur de plus d'un mois à l'objectif cible.

### **3. Une sous-consommation encore constatée des crédits du Haut Conseil des finances publiques**

**Pour l'année 2022, le budget du HCFP a de nouveau augmenté, passant de 1,10 million à 1,35 million d'euros.** Les crédits se concentrent essentiellement sur les dépenses de personnel (1,30 million d'euros prévu en loi de finances initiale), qui représentent ainsi plus de 96 % des crédits de ce programme. Les dépenses hors titre 2 sont quant à elles résiduelles et ne s'élèvent qu'à 50 139 euros en AE et CP, pour une consommation en 2022 à hauteur de 41 070 euros.

**Pour autant, les crédits sont peu consommés,** même si la sous-consommation des crédits constatée est moins accentuée que pour l'exercice 2021. Le taux de consommation est de 63 % en AE et de 62 % en CP, contre 50,3 % en AE et 48,5 % en CP en 2021. Cette sous-consommation se concentre en volume sur la sous-exécution des dépenses de personnel, qui est justifiée, encore cette année, par des recrutements plus tardifs que prévu initialement. Par ailleurs, **le plafond d'emplois du HCFP aura toujours été systématiquement sous-exécuté.** Il a été réévalué à 6,25 ETPT en 2022, contre 5 en 2021, mais n'a été exécuté qu'à hauteur de 5,7 ETPT en 2022.

Eu égard à la nouvelle maquette budgétaire à partir de 2023, le projet de loi de règlement prévoit l'annulation des crédits non consommés du programme.