

N° 140

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2016

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2017, 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° 6

CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. Albéric de MONTGOLFIER

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Éblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 4061, 4125 à 4132 et T.A. 833

Sénat : 139 et 141 à 146 (2016-2017)

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION	7
A. UNE MISSION CARACTÉRISÉE PAR UNE PRÉPONDÉRANCE DES DÉPENSES DE PERSONNEL ET DES PROCÉDURES DÉROGATOIRES	7
1. <i>Une forte rigidité des crédits due à l'importance des dépenses de personnel et à la stricte indépendance des programmes</i>	7
2. <i>Une mission dérogeant aux mesures de régulation budgétaire mais participant aux efforts de redressement des finances publiques</i>	8
B. UNE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE 2015-2017 RESPECTÉE	9
II. LE PROGRAMME 165 : « CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES »	10
A. UNE HAUSSE DES CRÉDITS DUE PRINCIPALEMENT À L'AUGMENTATION DES DÉPENSES DE PERSONNEL	10
B. UNE MAÎTRISE DES DÉLAIS DE JUGEMENT DANS UN CONTEXTE DE PROGRESSION CONTINUE DU CONTENTIEUX	11
1. <i>Des délais de jugement maîtrisés, la qualité des décisions rendues maintenue</i>	11
2. <i>Une hausse continue des affaires enregistrées qui devrait perdurer sous l'effet de la mise en œuvre de plusieurs réformes affectant l'activité de la justice administrative</i>	13
3. <i>La CNDA : une amélioration continue de ses délais de jugement qui devraient tendre vers les délais imposés par la réforme du droit d'asile</i>	14
III. LE PROGRAMME 126 : « CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL » (CESE)	16
A. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS IMPUTABLE À LA HAUSSE DES DÉPENSES DE PERSONNEL	16
B. UNE RATIONALISATION DE LA GESTION BUDGÉTAIRE, COMPTABLE ET ORGANISATIONNELLE POURSUIVIE	17
1. <i>Deux réformes importantes : la modernisation du régime comptable du CESE et le rééquilibrage de sa caisse des retraites</i>	17
2. <i>Une organisation et des objectifs de performances renouvelés, reflets des orientations stratégiques de la nouvelle mandature</i>	18

IV. LE PROGRAMME 164 : « COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES »	19
A. UNE LÉGÈRE HAUSSE DES CRÉDITS LIÉE PRINCIPALEMENT AUX DÉPENSES DE PERSONNEL.....	20
B. UN PLAFOND D'EMPLOIS STABLE MALGRÉ L'EXTENSION DE SON CHAMP DE COMPÉTENCES	20
C. UNE RÉORGANISATION TERRITORIALE DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES EN VOIE D'ACHÈVEMENT	22
D. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE SATISFAISANTS.....	24
V. LE PROGRAMME 340 : « HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES »	25
A. DES CRÉDITS EN BAISSÉ, AJUSTÉS AUX BESOINS RÉELS DE L'INSTITUTION.....	25
B. LA PERTINENCE DU PROGRAMME EN QUESTION	26
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	27
EXAMEN EN COMMISSION	29

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

• Le budget de la mission « Conseil et contrôle de l'État » est en **hausse de 2 % pour s'établir à 652 millions d'euros¹**, sous l'effet de **l'augmentation des crédits de titre 2**. En effet, cette mission se caractérise par la prépondérance des dépenses de personnel qui représentent, pour 2017, **85,2 % des crédits de la mission** et qui lui confèrent ainsi une très forte rigidité. **Hors dépenses de titre 2**, le budget de la mission est ainsi **en baisse de 1,5 % par rapport à 2016**.

• **Les délais de jugement des juridictions administratives** sont maîtrisés voire s'améliorent, y compris pour la **Cour nationale du droit d'asile (CNDA)** dont les efforts, dans ce domaine, méritent d'être salués. Entre 2009 et 2016, le délai moyen constaté devant la CNDA a ainsi été réduit de 45 %, pour atteindre, en 2017, 6 mois en procédure normale et 6 semaines en procédure accélérée. **Ces délais - supérieurs aux délais imposés par la réforme du droit d'asile -** peuvent néanmoins être **considérés comme raisonnables** au vu de l'important déstockage annoncé des dossiers en instance à l'OFPRA dès fin 2016.

• **La réforme des juridictions financières s'achève, son coût total s'élève à 11,5 millions d'euros**. L'impact budgétaire sur 2017 est cependant mineur, le coût ayant principalement porté sur les années précédentes. Toutefois, 2017 est marquée par la mise en œuvre de nouvelles compétences pour les juridictions financières ; elle sera une année de transition, sur le plan des effectifs, **sans modification du plafond d'emploi** qui demeure, depuis 2009, à **1 840 ETPT**.

• Sous l'impulsion des orientations fixées par la nouvelle mandature, le CESE souhaite **accroître et redonner de la visibilité aux travaux du Conseil**, pour notamment **nourrir le travail gouvernemental et parlementaire**. On observe une hausse de ses dépenses de personnel avec un « **rebasage** » de sa **masse salariale** et la mise en œuvre de **deux réformes importantes (régime comptable et caisse des retraites)**, qui vont dans le sens d'une **rationalisation de sa gestion** et de la **préservation de son équilibre financier**.

• **Le faible montant** du programme relatif au « Haut Conseil des finances publiques » (0,5 million d'euros, soit 0,08 % des crédits de la mission), **sa sous-consommation récurrente et l'absence réelle de mesure de la performance** conduisent à s'interroger sur la **pertinence de son existence**.

Au 10 octobre 2016, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant la présente mission, 100 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

¹ Hors fonds de concours et attributions de produits.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

A. UNE MISSION CARACTÉRISÉE PAR UNE PRÉPONDÉRANCE DES DÉPENSES DE PERSONNEL ET DES PROCÉDURES DÉROGATOIRES

1. Une forte rigidité des crédits due à l'importance des dépenses de personnel et à la stricte indépendance des programmes

En effet, 85,2 %¹ des 652 millions d'euros de crédits de paiement (CP)² affectés à la mission correspondent, effectivement, à des dépenses de personnel (titre 2), soit 555,7 millions d'euros, un montant en augmentation de 2,6 % par rapport à 2016. Le plafond d'emplois est fixé, pour 2017, à 5 892 ETPT. **Hors dépenses de titre 2**, il convient toutefois de noter que le budget de la mission est en baisse de 1,5 % par rapport à 2016.

Outre cette prépondérance des crédits de personnel, le manque de souplesse dans le pilotage de cette mission s'explique par **l'indépendance institutionnelle des programmes qui la composent**. Chaque programme correspond à une institution et non à la mise en œuvre d'une politique publique. Cette caractéristique explique d'ailleurs les difficultés rencontrées à élaborer des indicateurs permettant de mesurer leur performance.

Il convient par ailleurs de noter **l'hétérogénéité financière des programmes**, avec la prépondérance des crédits affectés au programme « Conseil d'État et autres juridictions administratives » (61 % des crédits de la mission) et la faiblesse de ceux alloués au Haut Conseil des finances publiques (0,08 % des crédits de la mission).

¹ Programme 165 (« Conseil d'État et autres juridictions administratives ») : 83,6 % ; programme 126 (« Conseil économique, social et environnemental ») : 86,2 % ; programme 164 (« Cour des comptes et autres juridictions financières ») : 88 % ; programme 340 (« Haut Conseil des finances publiques ») : 80 %.

² Hors fonds de concours et attributions de produits.

Présentation des crédits de la mission par programme

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé du programme	Crédits de paiement				Fonds de concours attendus en 2017 (3)	Total 2016 (2) + (3)
	Réalisés en 2015*	Ouverts en 2016* (1)	Demandés pour 2017* (2)	Variation 2017/2016 (2) / (1)		
165 Conseil d'État et autres juridictions administratives	372,9	387,2	397,0	2,6%	0,2	397,2
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	311,0	323,1	332,0	2,8%	0,0	332,1
<i>dont hors titre 2</i>	61,9	64,1	65,0	1,4%	0,2	65,2
126 Conseil économique, social et environnemental	39,7	38,1	39,8	4,4%	1,7	41,5
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	34,1	32,6	34,3	5,1%	0,0	34,3
<i>dont hors titre 2</i>	5,6	5,5	5,5	0,0%	1,7	7,2
164 Cour des comptes et autres juridictions financières	210,1	213,6	214,7	0,5%	1,6	216,3
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	181,6	185,6	189,0	1,8%	0,4	189,3
<i>dont hors titre 2</i>	28,6	28,0	25,7	-8,2%	1,2	26,9
340 Haut Conseil des finances publiques	0,2	0,5	0,5	-3,6%	0,0	0,5
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	0,2	0,4	0,4	8,4%	0,0	0,4
<i>dont hors titre 2</i>	0,0	0,2	0,1	-33,3%	0,0	0,1
Mission « Conseil et contrôle de l'État »	622,9	639,4	652,0	2,0%	3,5	655,4
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	526,9	541,7	555,7	2,6%	0,4	556,0
<i>dont hors titre 2</i>	96,1	97,7	96,3	-1,5%	3,1	99,4

* Hors fonds de concours et attributions de produits

Source : commission des finances sur la base du rapport annuel de performances pour 2015 et du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2017

2. Une mission dérogeant aux mesures de régulation budgétaire mais participant aux efforts de redressement des finances publiques

La présente mission bénéficie d'un **contrôle financier allégé** et de **règles d'exécution budgétaire dérogatoires** en raison des spécificités des institutions qui la composent. Ainsi l'accord préalable du président du Conseil économique, social et environnemental est nécessaire pour toute mise en réserve de crédits concernant cette institution, tandis que, depuis la

création de la mission, les crédits ouverts à la Cour des comptes et au Conseil d'État ne font pas l'objet d'une mise en réserve¹.

Par ailleurs, **l'article 37 du projet de loi de finances pour 2017 autorise les deux principaux programmes (Conseil d'État et Cour des comptes) de la présente mission à déroger au plafond de reports de crédits de 3 %** des crédits initiaux, comme autorisé par l'article 15 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), compte-tenu du report sur 2017 d'une partie du financement des travaux du tribunal administratif de Nice en 2017 et du financement du schéma immobilier de la Cour des comptes nécessitant le report d'attributions de produits.

Toutefois, **ces règles dérogatoires ne signifient pas l'absence de participation des programmes de la mission au respect de la norme de l'État**. Le décret d'avance n° 2016-7332 du 2 juin 2016 a ainsi procédé à **l'annulation de crédits** pour les programmes de la mission (2 millions d'euros pour le programme 165 « Conseil d'État et aux juridictions administratives, 1,9 million d'euros pour le programme 124 « Cour des comptes et autres juridictions financières » et 0,1 million d'euros pour le programme 126 « Conseil économique, social et environnemental »).

B. UNE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE 2015-2017 RESPECTÉE

Les plafonds alloués à la présente mission par l'article 13 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, hors contribution directe au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », sont fixés à **0,51 milliard d'euros en 2017**.

Respect de la programmation triennale

(en milliards d'euros)

	Plafonds de CP de la programmation 2014-2019*		
	2015	2016	2017
Programmation pluriannuelle	0,50	0,50	0,51

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

Source : Loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 et 2019

La demande de crédits pour la mission en 2017, s'établit à **652 millions d'euros, dont 169,9 millions d'euros au titre de la contribution d'équilibre au CAS « Pensions »** (91 millions d'euros pour le programme 165, 31,1 millions d'euros pour le programme 126, 47,7 millions d'euros pour le programme 164 et 0,1 million d'euros pour le programme 340).

¹ Dérogation notifiée par courrier du Premier ministre en date du 25 mai 2005.

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

- Les crédits du programme progressent de 2,6 % par rapport à 2016 pour s'établir à **397 millions d'euros** en CP. Il convient de noter que les dépenses, hors titre 2, sont également en hausse de 1,4 %.

- Le programme bénéficiera, en 2017, comme en 2016, de créations de postes : **60 emplois**, affectés principalement aux **tribunaux administratifs et à la Cour nationale du droit d'asile**, qui connaissent les besoins les plus importants.

- Les **délais de jugement sont maîtrisés**, comme la qualité des décisions, dans un **contexte de progression continue du contentieux**, qui devrait perdurer avec la mise en œuvre de **nouvelles réformes**, dont l'impact budgétaire est néanmoins difficile à évaluer à ce stade.

- En 2017, plus qu'en 2016, la **CNDA fera face à un double défi** : un déstockage important des dossiers en instance à l'OFPRA attendu dès fin 2016 et la poursuite de la mise en œuvre de la réforme de l'asile. Le renforcement de ses effectifs et la poursuite de la modernisation de son organisation devraient lui permettre, sinon d'atteindre, **du moins de se rapprocher des délais fixés par la réforme du droit d'asile**.

Le programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives » a **pour objet le respect du droit par les administrations**, au travers d'**activités contentieuses, de conseil ou d'expertise**. Il inclut, outre le Conseil d'État, 8 cours administratives d'appel (CAA) et 42 tribunaux administratifs (TA), dont 11 dans les collectivités d'outre-mer. Il comprend également, **depuis le 1^{er} janvier 2009, la Cour nationale du droit d'asile (CNDA)**, notamment compétente pour statuer sur les recours formés contre les décisions de l'Office français pour la protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), accordant ou refusant le droit d'asile, retirant ou mettant fin au bénéfice de ce droit.

A. UNE HAUSSE DES CRÉDITS DUE PRINCIPALEMENT À L'AUGMENTATION DES DÉPENSES DE PERSONNEL

Les crédits demandés pour 2017, sont en hausse de 2,6 % par rapport à 2016 pour s'établir à **397 millions d'euros** en CP. Cette augmentation est principalement liée à **la hausse de dépenses de personnels de 2,8 %** par rapport à 2016. Par ailleurs, les dépenses hors titre 2 augmentent également.

L'évolution des crédits de titre 2 – qui s'élèvent à 332 millions d'euros pour 2017 – s'explique notamment par la prise en compte de l'évolution de la valeur du point d'indice de la fonction publique, les créations de 60 emplois autorisés en 2017 et l'extension en année pleine du coût des emplois créés l'année précédente.

La politique de création d'emplois se poursuit donc, avec une **augmentation du plafond d'emplois à 3 899 ETPT**.

Créations d'emplois dans les juridictions administratives (2012-2017)

	2012	2013	2014	2015	2016	PLF 2017
Magistrats	5	17	14	14	29	7
Fonctionnaires	35	23	21	21	6	53
Total	40	40	35	35	35	60

Source : Conseil d'État

Hors titre 2, **les dépenses de fonctionnement et d'investissement** (81,8 millions d'euros en AE, et 65 millions d'euros en CP) **augmentent également** de 7,6 % pour les AE et de 1,4 % pour les CP par rapport à 2016. L'évolution des AE s'explique essentiellement par la prise à bail des nouveaux locaux de la CNDA et le lancement de l'opération de relogement du tribunal administratif de Marseille en 2017. Quant à la hausse des CP, elle est principalement due au projet de relogement du tribunal administratif de Nice et à l'extension des locaux de la CNDA.

Néanmoins, il convient de noter que les juridictions administratives mettent en œuvre, depuis plusieurs années, **des mesures de maîtrise des dépenses de fonctionnement**, telles que la **dématérialisation des procédures** avec l'application Télérecours dont l'utilisation est rendue obligatoire, à compter du 1^{er} janvier 2017, aux avocats et administrations de l'État et de ses établissements publics. Le **recours aux téléprocédures** participe à la maîtrise des frais de justice dont on observe une baisse de 11,4 % dans le projet de loi de finances pour 2017.

B. UNE MAÎTRISE DES DÉLAIS DE JUGEMENT DANS UN CONTEXTE DE PROGRESSION CONTINUE DU CONTENTIEUX

1. Des délais de jugement maîtrisés, la qualité des décisions rendues maintenue

L'objectif principal du programme « Conseil d'État et autres juridictions administratives » en matière de performance est **la réduction des délais de jugement**.

En effet, si l'exigence conventionnelle de « **délai raisonnable de jugement** », fixée par la Cour européenne des droits de l'homme a inspiré la

jurisprudence du Conseil d'État¹, le législateur a imposé **l'objectif de ramener le délai de jugement à un an**².

Ce délai est mesuré par **l'indicateur le plus représentatif du programme**, qui, depuis le projet annuel de performances pour 2017, correspond au **délai moyen constaté de jugement des affaires**. Ce délai, qui représente le délai moyen de traitement des affaires de l'enregistrement à la notification, remplace effectivement le délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock (nombre d'affaires en stock divisé par la capacité de jugement de chaque niveau de juridiction), afin de permettre le suivi des **délais de jugement instaurés par la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 portant réforme du droit d'asile**, qui fixe à cinq semaines les délais de jugement pour la procédure à juge unique (procédure accélérée) et cinq mois pour les décisions rendues par les formations collégiales (procédure normale).

L'objectif du délai de jugement à un an est **désormais atteint** depuis plusieurs années, mais la maîtrise des délais demeure un enjeu majeur pour la juridiction administrative. Pour 2017, le délai moyen constaté de jugement des affaires est, en effet, de :

- **9 mois devant le Conseil d'État** (délai identique en prévision actualisée pour 2016) ;

- **10 mois et 20 jours devant les CAA** (contre 11 mois en prévision actualisée pour 2016) ;

- **10 mois et 15 jours devant les TA**, (contre 10 mois et 20 jours en prévision actualisée pour 2016) ;

- **6 mois devant la CNDA s'agissant de la procédure ordinaire** (contre 7 mois et 10 jours en prévision actualisée pour 2016), **et 6 semaines pour la procédure accélérée** (contre 2 mois et 15 jours en prévision actualisée 2016) ; ces délais prévisibles **ne respectent pas les délais de 5 mois et 5 semaines fixés par le législateur**, dans le cadre de la réforme du droit de l'asile.

S'agissant des indicateurs d'activité, on remarque, à nouveau, l'absence d'indicateur sur les délais des affaires « ordinaires », **supprimé depuis le projet annuel de performances pour 2015**. Cet indicateur permettait, en effet, de mettre en évidence les délais liés aux contentieux intéressant les citoyens et pouvant être très longs comme en matière d'urbanisme ou de contentieux fiscal. Cette suppression est d'autant plus regrettable que la multiplication des délais contraints a une incidence négative sur le délai moyen pour les affaires « ordinaires ».

¹ Arrêt « Magiera » du 28 juin 2002, qui reconnaît la responsabilité pour faute simple de l'État du fait du fonctionnement defectueux du service public de la justice administrative.

² Loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ).

Par ailleurs, la maîtrise des délais de jugement ne devrait pas altérer la qualité des décisions rendues. Ainsi, les taux d'annulation des décisions juridictionnelles prévues pour 2017 restent relativement stables, voire diminuent :

- par les CAA des jugements rendus par les TA (15 % prévu en 2017 contre 16 % en prévision actualisée pour 2016) ;

- par le Conseil d'État des décisions de la CNDA (3 % prévu en 2016, pourcentage identique à la prévision actualisée pour 2016).

Cette maîtrise des délais et de la qualité des décisions rendues est d'autant plus notable qu'elle se fait dans un contexte de hausse continue des entrées.

2. Une hausse continue des affaires enregistrées qui devrait perdurer sous l'effet de la mise en œuvre de plusieurs réformes affectant l'activité de la justice administrative

Depuis près de quarante ans, le contentieux a augmenté de 6 %, en moyenne annuelle, toutes juridictions confondues. Cette augmentation est liée notamment à la montée en charge du contentieux de masse (droit au logement opposable, revenu de solidarité active, réforme du contentieux de l'éloignement des étrangers, réforme de la procédure applicable aux contentieux sociaux, contentieux électoraux avec la publication des décrets relatifs au découpage cantonal) et d'autres paramètres (suppression de la contribution à l'aide juridique, questions prioritaires de constitutionnalité).

En effet, **entre 2010 et 2015, le nombre d'affaires enregistrées a augmenté de 11,5 % dans les tribunaux administratifs et de 9,8 % dans les cours administratives d'appel.** S'agissant du Conseil d'État, l'augmentation des entrées est **de 21,6 % entre 2010 et 2014**, avec une légère diminution en 2015. Néanmoins, les huit premiers mois de l'année 2016 se caractérisent par une augmentation sensible (près de 10 %) des recours devant le Conseil d'État, par rapport à 2015.

Par ailleurs, un certain nombre de nouvelles réformes a ou aura un impact sur cette montée en charge du contentieux, sans qu'il **soit évident d'en évaluer l'impact budgétaire précis à ce stade :**

- **la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles** qui prévoit la dépénalisation du stationnement payant à compter du 1^{er} octobre 2016, et dont les recours en cassation se feront devant le Conseil d'État. Il est difficile *a priori* de quantifier l'impact de cette réforme. Néanmoins, on connaît le nombre de contestations enregistrées devant les officiers du ministère public (559 654 en 2013) ;

- **la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 portant réforme du droit d'asile** : selon les estimations fournies par le Conseil d'État, les tribunaux administratifs seront susceptibles d'être saisis de près de 4 200 dossiers, soit 2,2 % des affaires enregistrées devant eux ;

- **la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement**, qui rend compétent le Conseil d'État pour connaître en premier et dernier ressort des requêtes concernant la mise en œuvre, d'une part des techniques de renseignement et d'autre part de l'article 41 de la loi de 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés pour des traitements ou parties de traitements intéressant la sûreté intérieure. Au 13 juillet 2016, 98 dossiers étaient en cours. En rythme de croisière, le nombre estimé est de 40 dossiers par an.

- **la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France**, qui prévoit notamment l'instauration d'une nouvelle procédure de juge unique. Ses dispositions entreront en vigueur au plus tard le 1^{er} novembre 2016 ;

- **la loi n° 2016-274 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle** qui prévoit la création d'actions de groupe devant le juge administratif et étend la possibilité de recours à la médiation administrative à tous les litiges relevant de la compétence du juge administratif.

Cette **maîtrise des délais** dans un contexte continue de progression des entrées s'explique ainsi par **la politique de création d'emploi** des juridictions administratives, mais également par la mise en place d'**évolutions procédurales** et le **renforcement de la productivité** des personnels. C'est le cas également pour la CNDA.

3. La CNDA : une amélioration continue de ses délais de jugement qui devraient tendre vers les délais imposés par la réforme du droit d'asile

Entre 2009, date à laquelle le Conseil d'État a pris en charge la gestion de la CNDA, et 2016, le délai prévisible de jugement a été divisé par deux, et le **délai moyen constaté, nouvel indicateur à prendre en compte, a été réduit de 45 %**.

Cette réduction significative des délais de jugement résulte de **l'importante réorganisation interne conduite depuis 2009** (modalités de rejet par ordonnance de certains recours, règles de présentation des recours, rationalisation de l'organisation du greffe, dématérialisation des procédures création de 3 sections et 11 chambres *etc.*), mais aussi et surtout de **l'augmentation des effectifs** réalisée depuis 2009.

Évolution des effectifs de la CNDA depuis 2009

(en ETPT)

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	PLF 2017
223	243	294	318	341	349	358	367	410

Source : Conseil d'État

La question de la réduction des délais est effectivement un **enjeu budgétaire majeur** : ainsi la Cour des comptes, dans son référé de juillet 2015 relatif à l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile, précisait que - selon le ministère de l'intérieur - une réduction d'un mois des délais de jugement, devant l'OFPRA et la CNDA, permettait une **baisse de 10 à 15 millions d'euros**. En effet, la mission menée par l'inspection générale des finances, l'inspection générale de l'administration et l'inspection générale des affaires sociales sur les dispositifs de prise en charge des demandeurs d'asile¹, concluait, pour la CNDA, à **une économie mensuelle de 15,1 millions d'euros**, en termes d'allocation temporaire d'attente (ATA)² (6,8 millions d'euros) et d'hébergement au titre de l'asile (8,3 millions d'euros), hors coûts indirects liés à la couverture maladie universelle ou l'aide médicale d'État.

Toutefois, la Cour devra faire face en 2017 encore plus qu'en 2016, à un double défi : d'une part une **accélération prévisible du nombre de recours fin 2016** avec le déstockage des affaires à l'OFPRA - qui a obtenu une augmentation sensible de ses effectifs en 2016 - le taux de recours étant de 90 % courant 2016, et d'autre part **la poursuite de la mise en œuvre de la réforme de l'asile**.

Les délais imposés par ladite réforme ne seront a priori pas respectés en 2017. Néanmoins, la poursuite de la rationalisation de l'organisation de la Cour ainsi que le renforcement important de ses moyens (23 postes en 2015, 24 en 2016, 40 en 2017) permettront, sinon d'atteindre ces délais du moins de s'en rapprocher. **Les délais prévisibles pour fin 2017, de 6 mois pour la procédure normale et 6 semaines pour la procédure accélérée, peuvent néanmoins être considérés comme raisonnables** au vu du contexte difficile dans laquelle se trouve la CNDA.

¹ « L'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile ». IGF, IGAS, IGA, p. 17.

² Devenue « nouvelle allocation pour les demandeurs d'asile » avec la réforme du droit d'asile.

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

- Le montant des **crédits de paiement** demandés pour le CESE en 2017 est de **39,8 millions d'euros**, en hausse de **4,4 % par rapport à 2016**, infirmant la tendance à la baisse observée depuis 2014. Le CESE connaît, en effet, une hausse de ses dépenses de personnel avec un « **rebasage** » de sa **masse salariale** lui permettant d'atteindre son plafond d'emploi fixé à **150 ETPT**.

- Cette évolution s'inscrit dans le cadre des **orientations stratégiques** fixées par la nouvelle mandature, visant à **accroître et redonner de la visibilité aux travaux du Conseil**.

- **Deux réformes importantes**, allant dans le sens d'une **rationalisation de sa gestion**, sont actuellement menées par le CESE : la refonte de son **régime comptable et financier** et le rééquilibrage de sa **Caisse des retraites**.

Les crédits de ce programme 126 « Conseil économique, social et environnemental » ont pour finalité de **permettre au CESE d'exercer les fonctions qui lui sont confiées par le titre XI de la Constitution**.

A. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS IMPUTABLE À LA HAUSSE DES DÉPENSES DE PERSONNEL

Le montant des crédits du programme 126 s'élève à **39,8 millions d'euros en CP** (auxquels s'ajoutent 1,7 million d'euros au titre des attributions de produits), soit une augmentation de **4,4 % en CP** par rapport à 2016. Cette hausse va à **l'encontre de la tendance à la baisse constatée depuis 2014**.

L'augmentation des crédits de paiement s'explique principalement par la **hausse des crédits de titre 2** (dépenses de personnel), due à un « **resoclage** » de la **masse salariale** à hauteur de **1,7 million d'euros** afin d'atteindre le plafond d'emplois fixé à 150 ETPT. La nouvelle présidence a souhaité ce « **rebasage** » afin de recruter du personnel (soit 10 postes : 4 de catégorie A+ et 6 de catégorie A) prioritairement affecté à la fonction consultative, en cohérence avec la volonté du Conseil de mettre ces missions au cœur de son action. **Cette création de postes - qui s'inscrit dans une politique de revalorisation des emplois - est compensée par la suppression de 10 postes de catégorie C**. Par ailleurs, il convient de noter que le plafond d'emplois du CESE est resté globalement stable pendant plus de vingt ans.

S'agissant des **crédits hors titre 2** (titre 3 et titre 5), **ils sont stables par rapport à l'année dernière** (4,6 millions d'euros en CP pour les dépenses de fonctionnement et 0,9 million d'euros pour les dépenses d'investissement). La nouvelle mandature poursuit, en effet, les **mesures de**

réduction des dépenses mises en œuvre par la présidence précédente : mutualisation de la politique d'achat, optimisation des déplacements des conseillers, baisse du volume des heures supplémentaires.

Par ailleurs, les dépenses de fonctionnement et d'investissement du CESE (travaux immobiliers, notamment de mise en accessibilité) sont, en partie, financées par les **recettes tirées de la valorisation du Palais d'Iéna**, grâce à l'accueil d'évènements (tournages audiovisuels, expositions *etc.*). **Ces recettes représentent, en 2017, 1,7 million d'euros, soit 4,3 % de son budget.** C'est pourquoi le Conseil souhaite accentuer ses efforts en vue d'accroître ces recettes, malgré un contexte économique dégradé, notamment par le recrutement de personnels spécialisés qui permettront de développer de nouveaux partenariats et mécénats. **Cette stratégie de valorisation des ressources propres mérite, à nouveau, d'être saluée et encouragée.**

B. UNE RATIONALISATION DE LA GESTION BUDGÉTAIRE, COMPTABLE ET ORGANISATIONNELLE POURSUIVIE

1. Deux réformes importantes : la modernisation du régime comptable du CESE et le rééquilibrage de sa caisse des retraites

Le CESE, en tant qu'institution indépendante, bénéficie d'**une forte autonomie de gestion**. En effet, son organisation budgétaire et financière est régie par l'ordonnance organique n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social et **le décret n° 59-601 du 5 mai 1959 relatif au régime administratif et financier du Conseil économique et social**.

C'est ce dernier décret qui fait l'objet d'un projet de refonte ; le texte est actuellement au ministère de l'économie et des finances pour validation. **Ce décret comprend plusieurs mesures importantes** : le développement important du contrôle interne, une stricte séparation des budgets (et des comptes) du CESE, de la Caisse de retraite et du fonds de réserve de la Caisse des retraites, une description du rôle des questeurs, une possibilité de certification des comptes du CESE, un compte-rendu tous les cinq ans de la soutenabilité à long terme de la Caisse des retraites.

S'agissant de l'autre réforme, celle de **la caisse des retraites**, menée par le CESE et également appelée de ses vœux par la Cour des comptes¹, sa mise en œuvre se poursuit. Cette réforme fut engagée dès 2011 et achevée en 2015, au lendemain du renouvellement, avec l'adoption de **mesures structurelles** : suppression de la cotisation double pendant les cinq premières années de mandat, augmentation de 66 % de la cotisation des membres, suppression de la bonification de durée de cotisation pour enfant,

¹ *Rapport public annuel de la Cour des Comptes, février 2015, « Une caisse de retraite toujours déficitaire », p. 257.*

plafonnement des pensions de réversion et augmentation de la cotisation de sauvegarde. Ces mesures devraient permettre d'atteindre un **équilibre annuel de la Caisse à partir de 2022** et une reconstitution du **fonds de réserve à hauteur du montant des pensions versées chaque année à horizon de 2030**.

La **mise en œuvre de ces réformes doit être saluée**. Elle participe à la modernisation de la gestion budgétaire et comptable de l'institution, ainsi qu'à son équilibre financier.

2. Une organisation et des objectifs de performances renouvelés, reflets des orientations stratégiques de la nouvelle mandature

L'assemblée plénière, issue du renouvellement de novembre 2015, a adopté en février 2016 des **orientations stratégiques** qui conduisent à des **changements organisationnels** et des **objectifs de performance** ambitieux pour les prochaines années.

Orientations stratégiques de la nouvelle mandature : une activité repensée pour accroître l'activité et la visibilité du CESE

7 missions ont été confiées à des vice-présidents pour accompagner les évolutions stratégiques votées en assemblée plénière en février 2016 :

- mettre la **fonction consultative** au cœur de l'action en tenant compte de la **transversalité** des travaux ;
- faire évoluer les **formations plénières** ;
- développer les **saisines externes** et susciter la **parole citoyenne** ;
- assurer le suivi des **recommandations émises par le Conseil** et évaluer leur impact ;
- développer une **communication** au service du conseil ;
- renforcer les **relations avec les CESER** ;
- renforcer les **relations avec le Comité économique et social européen**.

Une réorganisation des services est donc en cours, depuis octobre 2016, prévoyant le rattachement des formations de travail et équipes support au secrétaire général, afin de tenir compte du caractère transversal de nombreux sujets et d'améliorer la mise en œuvre des décisions du bureau par l'administration du CESE. Par ailleurs, le directeur des services consultatifs se voit confier une mission concernant **le suivi et l'évaluation de l'impact des recommandations émises par le CESE**, enjeu majeur de la nouvelle mandature afin de valoriser et actualiser ses travaux. En outre, la **communication institutionnelle est renforcée**, avec le recrutement d'une

spécialiste, afin de redonner de la visibilité au CESE. En outre, le CESE travaille à la **dématérialisation de la pétition citoyenne**.

Il s'agit pour le CESE non seulement **d'améliorer sa visibilité** mais également **d'accroître le nombre de ses travaux**. Sur la totalité des avis rendus par le CESE, on décompte, en 2015, 2 saisines gouvernementales et 2 saisines parlementaires et, en 2016, à ce jour, seulement 5 saisines gouvernementales et aucune saisine parlementaire. Cette volonté se traduit dans l'indicateur relatif à la « *production intellectuelle du CESE* », qui vise une augmentation des travaux (25 avis produits) par rapport à la première année de la mandature précédente (18 avis produits), en tenant compte de la baisse prévisible des saisines externes en raison des échéances électorales. Par ailleurs, une **augmentation du taux de présence en sections** est espérée en 2017 (70 % contre 60 % en 2015), au vu des hausses constatées au premier trimestre 2016 (65 %). En revanche, l'amélioration du taux de présence devrait se traduire par **une augmentation des dépenses de fonctionnement par membre**.

Afin de rendre compte au mieux de son activité et de l'impact de ses avis, le CESE poursuit le travail de réflexion mené par la précédente mandature afin de parvenir à un **indicateur de travail synthétique**.

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

- Le budget de la « Cour des comptes et autres juridictions financières » est en légère **augmentation de 0,5 % en CP, par rapport à 2016**, pour s'établir à **214,7 millions d'euros**, allant ainsi contre la tendance observée depuis 2014.

- 2017 est une année de transition pour la mise en œuvre des nouvelles compétences attribuées aux juridictions financières (l'expérimentation de la certification des comptes des **collectivités territoriales** et le contrôle des établissements sociaux, médicaux-sociaux et les établissements de santé privé), **sans modification sur le plafond d'emploi** qui demeure, depuis 2009, à **1 840 ETPT**.

- **La réforme des juridictions financières s'achève, avec un coût de 11,5 millions d'euros mais impact budgétaire limité sur 2017**. En effet, le financement de la réforme territoriale de 2012 se termine en 2016, et celui de la réforme de 2015 repose majoritairement sur l'année 2016.

- **Les résultats** enregistrés par les indicateurs **de performance sont, comme en 2016, satisfaisants**.

Le programme 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières » comprend **la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC)**, soit :

- **18 chambres régionales des comptes (CRC)**, dont 13 en métropole et 5 en outre-mer ;

- **5 chambres territoriales des comptes (CTC)**, situées en outre-mer¹.

A. UNE LÉGÈRE HAUSSE DES CRÉDITS LIÉE PRINCIPALEMENT AUX DÉPENSES DE PERSONNEL

Les crédits alloués au programme représentent **214,7 millions d'euros en CP, en augmentation de 0,5 %** par rapport au budget accordé pour 2016. Cette augmentation va à **l'encontre de la tendance à la baisse observée depuis 2014**.

Cette hausse des crédits s'explique principalement par **l'augmentation des dépenses de titre 2** (189 millions d'euros) en cohérence avec le schéma d'emploi 2016-2017 (+ 53 ETP), après le gel partiel des recrutements décidé dans le cadre de la réorganisation territoriale des CRC. La hausse des dépenses de personnels provient également de la mise en œuvre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR), de l'augmentation du point d'indice, de la poursuite de la revalorisation des emplois vers les fonctions de contrôle (exercées principalement par des agents de catégorie A et A+) et des mesures d'accompagnement indemnitaire liées à la réforme territoriale.

Hors titre 2, les crédits ont diminué principalement sous l'effet de **la diminution des dépenses liées aux loyers des CRC** à la suite de la réforme territoriale. Cette diminution est de 8,2 % par rapport à 2016 mais seulement de 1,1 % à structure constante.

B. UN PLAFOND D'EMPLOIS STABLE MALGRÉ L'EXTENSION DE SON CHAMP DE COMPÉTENCES

Le plafond d'emploi **reste stabilisé à 1 840 ETPT**, depuis 2009, malgré l'extension du champ de compétence des juridictions financières à deux nouvelles missions.

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

**Deux nouvelles compétences importantes pour les juridictions financières :
la certification des comptes des collectivités locales et le contrôle des
établissements sociaux et médico-sociaux et de santé privés**

- L'article 110 de la loi portant n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation de la République (NOTRe) a introduit l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités locales.

Une organisation *ad hoc* a été mise en place, avec la création d'une commission consultative présidée par le président de la 4^e chambre de la Cour des comptes et d'un comité de pilotage au sein des juridictions financières, présidé par le président de la CRC de Nord-Pas-de-Calais. **25 collectivités**, représentatives en terme de taille et de type de structures, feront partie de l'expérimentation.

L'expérimentation se déroulera en deux temps : l'accompagnement des collectivités par les juridictions financières qui réaliseront des diagnostics ; la DGFiP proposant également une offre spécifique de services (2017-2019) puis la réalisation de certifications préparatoires (2021-2023). Comme prévu par la loi NOTRe, un bilan intermédiaire sera réalisé en 2018 puis un bilan final en 2023 qui feront l'objet d'un rapport du Gouvernement qu'il transmettra au Parlement.

- L'article 109 de la loi n° 2016-41 de modernisation de notre système de santé du 26 janvier 2016 a confié aux juridictions financières une nouvelle compétence de contrôle des établissements et services sociaux et médicaux-sociaux (ESMS), et des établissements de santé privés. Sont potentiellement concernés **38 000 organismes** représentant un volume financier de **53 milliards d'euros**.

Ce contrôle des comptes et de la gestion devrait être similaire à celui qu'exercent la Cour et les CRTC sur les établissements publics relevant de leur compétence. La procédure doit, cependant, faire, en application de la décision du Conseil constitutionnel du 21 janvier 2016, l'objet d'un décret en Conseil d'État pour assurer le respect des libertés d'association et d'entreprendre. Le projet de décret - préparé par le groupe de travail mis en place par la Cour des comptes - est en cours de transmission par le secrétariat général du gouvernement au Conseil d'État. **Les premiers contrôles débuteront en 2017, sur un nombre restreint d'établissements**, et se feront dans un premier temps à moyen constants.

Source : Cour des comptes

Pour 2017, l'extension de ces compétences se fera donc à **moyens constants**, mais leur exercice nécessitera, **selon la Cour des comptes, des effectifs supplémentaires à partir de 2018, qu'elle estime autour de 40 postes**. La Cour des comptes rappelle, à cet égard, dans ses réponses au questionnaire budgétaire, que son plafond de masse salariale actuel lui permet de rémunérer seulement aux alentours de 1 780 ETPT.

S'agissant de l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités locales, la Cour des comptes estime ses besoins entre **15 et 20 ETP** pour un échantillon d'une vingtaine de collectivités pesant un total de moins de 15 milliards d'euros. Par ailleurs, à compter de 2018, des **audits des systèmes d'information** des comptables publics et des ordonnateurs locaux seront nécessaires ; ils sont évalués entre **0,1 et 1 million d'euros**.

Quant au **contrôle des établissements sociaux, médicaux-sociaux et de santé privés**, des **moyens supplémentaires** seront également nécessaires mais n'ont pas été évalués précisément à ce stade. Ils **dépendront du périmètre d'action** en termes de montant financier, de nombre de structures et de la variété des publics concernés et des services rendus. Ils pourraient, a priori, **être comparables à ceux mis en œuvre pour la mission d'expérimentation** aux comptes des collectivités territoriales.

C. UNE RÉORGANISATION TERRITORIALE DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES EN VOIE D'ACHÈVEMENT

La restructuration des juridictions financières : une réforme en deux actes

2012 : Acte I

La loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles et le décret n° 2012-255 du 23 février 2012 relatif au siège et au ressort des CRC ont permis **le regroupement de sept CRC** en fixant **le siège et le ressort des vingt CRC : quinze en métropole** (Arras, Bordeaux, Dijon, Épinal, Lyon, Marseille, Montpellier, Nantes, Noisiel, Orléans, Rennes, Rouen, Strasbourg, Toulouse et Bastia), **cinq en outre-mer** (Point-à-Pitre, Cayenne, Fort-de-France, Saint-Denis et Mamoudzou pour Mayotte).

2015 : Acte II

En application de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, le décret n° 2015-1199 du 30 septembre 2015 modifie les dispositions relatives au siège et au ressort des chambres régionales, prévoyant une **nouvelle réduction du nombre de CRC métropolitaines de quinze à treize**. Les deux sièges de regroupement sont Montpellier pour la future CRC Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées et Metz pour la future CRC Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine. **Trois CRC ont donc été fermées** (Toulouse, Strasbourg et Épinal). Par ailleurs, les ressorts de certaines CRC sont modifiés pour tenir compte de la création de la région « Nouvelle Aquitaine » : Bordeaux est ainsi devenu le siège de la CRC Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes, Orléans celui de la CRC Centre-Val de Loire et Rouen celui de la CRC Normandie.

Source : d'après documents transmis par la Cour des comptes

Le **coût de la réforme territoriale de 2012 atteint 6,3 millions d'euros**, une prévision actualisée par rapport au projet de lois de finances pour 2016 qui prévoyait 6,15 millions d'euros (une augmentation de 0,15 million liée au dispositif d'accompagnement indemnitaire), soit **quasiment deux fois moins que l'estimation initiale fixée à 12 millions d'euros**. La Cour des comptes justifie cet écart par le caractère nécessairement estimatif des dépenses de titre 2 reposant sur des choix de mobilité et la maîtrise renforcée des opérations immobilières et des coûts d'équipement.

Hors titre 2, le coût budgétaire de la réforme a ainsi été absorbé en trois ans et demi. S'agissant des dépenses de personnel, aucun crédit n'est prévu en 2017 puisque 2016 est la dernière année d'application du dispositif indemnitaire d'accompagnement.

Quant aux **dépenses liées à la réforme de 2015, elles ont été très majoritairement financées sur 2016, et ce, à moyens constants**, malgré les engagements pris dans la lettre plafond n° 943/15/SG du 17 juillet 2015¹ nécessitant des choix de gestion sur 2016. Elles ont concerné, comme lors de la première restructuration, des dispositifs indemnitaires d'accompagnement des personnels et des travaux d'aménagement des sièges de regroupement et des frais liés à la fermeture des autres chambres. Le coût total de la réforme est ainsi estimé à **5,2 millions d'euros**.

La Cour des comptes n'a pas, à ce stade, assez de recul pour chiffrer le montant des économies résultant de ce second volet de réforme. Néanmoins, concernant le regroupement à Montpellier, une économie de l'ordre de 0,55 million d'euros par an est attendue du fait de la suppression du loyer du site de Toulouse, permettant de financer le coût du regroupement estimé à 0,8 million d'euros, en moins de deux ans. S'agissant du regroupement de Metz, le coût de l'opération (estimé à 1,5 million d'euros) est compensé par la cession de la chambre de Strasbourg (3,9 millions d'euros) et la réutilisation de la chambre d'Épinal par les services de l'État, procurant une économie de loyers de l'ordre de 0,4 million d'euros.

Impact budgétaire de la réforme des CRC

(en millions d'euros)

	Réforme 2012		Réforme 2015		TOTAL
	Titre 2	Hors titre 2	Titre 2	Hors titre 2	Tous titres
2012	1,57	1,47			3,04
2013	0,90	1,77			2,67
2014	0,12	0			0,12
2015	0,35	0			0,35
2016(prévisionnel)	0,12	0	2,16	1,55	3,83
2017(prévisionnel)	0	0	0,26	0,75	1,01
TOTAL (prévisionnel)	3,06	3,24	2,92*	2,30	11,52

* Ce total tient compte le coût cumulé des tranches annuelles du complément indemnitaire d'accompagnement évalué à 0,5 million d'euros sur la période 2018-2022.

Source : d'après les documents transmis par la Cour des comptes

¹ Cette lettre précisait que « s'agissant du dispositif d'accompagnement de la réforme territoriale, le financement des mesures indemnitaires fera l'objet d'une enveloppe dédiée ».

D. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE SATISFAISANTS

Pour 2017, les indicateurs, dans leur ensemble, affichent des **prévisions de performance satisfaisantes**. C'est le cas, par exemple, des indicateurs mesurant un délai de réalisation des travaux :

- la **réalisation des travaux demandés par les pouvoirs publics dans les délais** est stabilisée à 95 % ;

- les **délais des travaux d'examen de la gestion** sont fixés en 2016 à « 16-18 mois » pour la Cour et à « 13-15 mois » pour les CRTC, valeur identique à la prévision actualisée pour 2016 ;

- les **délais de jugement**, déclinés pour la Cour des comptes (prévision de 11 mois), les CRTC (prévision de 7,9 mois) et la Cour de discipline budgétaire et financière (prévision de 36 mois), **devraient augmenter légèrement pour la Cour des comptes et la CDBF**.

Le maintien ou l'amélioration de la performance concernent également les indicateurs d'efficacité, exprimés en pourcentage :

- la **part contrôlée des comptes tenus par les comptables publics (en masse financière)** est fixé à un **taux de 15 % à 25 %** tant pour la Cour des comptes que pour les CRTC, identique à 2016 ;

- l'indicateur mesurant les **suites données aux recommandations des juridictions financières**, qui est **l'indicateur représentatif du programme**, est **stabilisé à 75 %**. Il convient, néanmoins, de noter que cet indicateur devra évoluer, lors du prochain triennal, au vu de l'obligation imposée, dans la loi NOTRe du 7 août 2015 précitée, aux ordonnateurs locaux de présenter devant leur assemblée un rapport sur les actions menées à la suite des observations des CRC ;

- les **effets sur les comptes des travaux de certification**, exprimés par le taux de prise en compte des corrections proposées par la Cour des comptes, **sont revus à la baisse et prévus à 48,2 % pour 2017** tenant ainsi compte du poids des comptes de la sécurité sociale, pour lesquels les corrections demandées sont très peu prises en compte. Cet indicateur pourrait cependant être affiné dans la mesure où cette évolution est liée au fait que la diminution des anomalies constatées sur les comptes de l'État conduit à mettre plus explicitement évidence la situation des comptes de la sécurité sociale, dont les corrections ne sont prises en compte qu'à hauteur de 6 %.

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

- Le programme 340 « Haut Conseil des finances publiques » a été créé pour assurer l'autonomie budgétaire et stratégique du Haut Conseil, en application de 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.

- Comme en 2016, les crédits consacrés au Haut Conseil - représentant seulement 0,08 % des crédits de la mission - ont été réajustés, à la baisse, aux besoins de l'institution. Cette diminution de 0,02 million est réalisée sur les crédits de fonctionnement.

- Il convient ainsi de s'interroger sur la pertinence de ce programme au vu de la faiblesse de son montant et de l'absence de réelle mesure de la performance.

Créé par la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) est un organisme indépendant de la Cour des comptes, bien que placé auprès d'elle. En application de l'article 22 de la loi organique précitée, il fait l'objet d'un programme *ad hoc* au sein de la présente mission.

A. DES CRÉDITS EN BAISSE, AJUSTÉS AUX BESOINS RÉELS DE L'INSTITUTION

Comme en 2016, le budget présenté concernant le Haut Conseil des finances publiques, est en baisse de 0,02 million d'euros, pour atteindre 0,52 million d'euros, malgré une légère hausse des crédits de rémunération (+ 0,03 million d'euros). Cette diminution correspond à un ajustement du budget aux besoins réels du HCFP, et va dans le sens du constat fait par votre rapporteur, considérant, dans le rapport d'approbation des comptes de l'année 2014, le budget comme « surcalibré »¹ pour cette institution.

Ces crédits sont ainsi répartis :

- 0,1 million d'euros de dépenses de fonctionnement, soit une diminution de 0,05 million d'euros par rapport à 2016 ; ces dépenses recouvrent les expertises externes, les frais de déplacement, les dépenses de matériel informatique et celles liées au fonctionnement courant ;

- 0,4 million d'euros de dépenses de personnel, au titre de la rémunération d'activité, des cotisations sociales et des allocations diverses

¹ Contribution de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial de la mission « Contrôle et conseil de l'État » au rapport n° 64 (2014/2015) sur le projet de loi de règlement du budget et de l'approbation des comptes de l'année 2014, p. 72.

des 3 emplois affectés au programme (un rapporteur général, en charge du secrétariat permanent du HCFP et deux rapporteurs généraux adjoints). Le plafond d'emploi est ainsi inchangé, fixé à 3 ETPT.

S'agissant des **dépenses immobilières**, le HCFP se réunit dans une salle dédiée au sein des locaux de la Cour des comptes dont les surfaces sont comptabilisées dans le programme 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières ».

B. LA PERTINENCE DU PROGRAMME EN QUESTION

Son faible montant, sa sous-consommation récurrente et l'absence réelle de mesure de la performance limitée au seul indicateur mesurant les « **Avis rendus dans les délais** » dont la prévision est toujours **fixée à 100 %**, reflet de l'obligation imposée au HCFP par la loi organique du 17 novembre 2012 précitée – **conduisent à s'interroger sur la pertinence de son existence**.

La Cour des comptes, interrogée à ce sujet dans le questionnaire budgétaire prévue par la LOLF, tient à préciser que la pleine autonomie budgétaire fait partie des garanties d'indépendance reconnues par les institutions internationales, mais admet qu'elle « *ne serait pas opposée pour des raisons de simplification de la gestion à ce que les crédits soient ouverts sur le programme 164 - « Cour des comptes et autres juridictions financières » et soient inscrits sur une action dédiée dudit programme* », à l'instar des crédits des institutions associées à la Cour des comptes (Cour de discipline budgétaire et financières et conseil des prélèvements obligatoires).

Il convient de noter qu'une **proposition de loi organique** tendant à mettre fin au statut du programme du HCFP – prévu par la loi organique du 17 novembre 2012 précitée – a été déposée en décembre 2015 par le député Philippe Vigier, rapporteur spécial de la mission « *Conseil et Contrôle de l'État* ».

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En **seconde délibération**, à l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a **minoré de 3 097 178 euros les autorisations d'engagement et les crédits de paiement** de la mission « Conseil et contrôle de l'État », afin de gager des ouvertures de crédits sur d'autres missions. Cette minoration des crédits est répartie comme suit :

- 2 300 000 euros sur le programme « Conseil d'État et autres juridictions administratives » ;
- 197 178 euros sur le programme « Conseil économique, social et environnemental » ;
- 550 000 euros sur le programme « Cour des comptes et autres juridictions financières » ;
- 50 000 euros sur le programme « Haut Conseil des finances publiques ».

Modification des autorisations d'engagement et des crédits de paiement en deuxième délibération

		<i>(en euros)</i>
<i>Programmes</i>	+	-
<i>Conseil d'État et autres juridictions administratives</i>	0	2 300 000
<i>Dont titre 2</i>	0	1 500 000
<i>Conseil économique, social et environnemental</i>	0	197 178
<i>Dont titre 2</i>	0	197 178
<i>Cour des comptes et autres juridictions financières</i>	0	550 000
<i>Dont titre 2</i>	0	450 000
<i>Haut Conseil des finances publiques</i>	0	50 000
<i>Dont titre 2</i>	0	0
TOTAUX	0	3 097 178
SOLDE	-3 097 178	

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 25 octobre 2016, sous la présidence de **M. Richard Yung, vice-président**, la commission a procédé à l'examen du rapport de **M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial**, sur la mission « Conseil et contrôle de l'État ».

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial de la mission « Conseil et contrôle de l'État ». – 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 la mission « Conseil et contrôle de l'État » est en hausse de 2 % pour s'établir à 652 millions, sous l'effet de l'augmentation des crédits de titre 2. En effet, cette mission se caractérise par la prépondérance des dépenses de personnel qui représentent, pour 2017, 85,2 % des crédits de la mission. Hors dépenses de titre 2, le budget de la mission est néanmoins en baisse de 1,5 % par rapport à 2016.

Les crédits du programme « Conseil d'État et autres juridictions administratives » progressent de 2,6 % par rapport à 2016, pour s'élever à 397 millions. En 2017, le programme bénéficiera, comme en 2016, de créations de poste : 60 principalement affectées aux tribunaux administratifs et la Cour nationale du droit d'asile.

Cette politique de création d'emplois se poursuit dans un contexte de progression continue des affaires enregistrées devant les juridictions administratives – une tendance qui devrait se poursuivre en 2017 avec la mise en place de plusieurs réformes, sans qu'il soit possible, toutefois, d'évaluer l'impact budgétaire précis à ce stade : réforme du droit d'asile, du droit des étrangers, loi sur le renseignement, projet de loi portant application des mesures relatives à la justice du XXI^e siècle, dépenalisation du stationnement payant, etc...

Malgré cette hausse du contentieux, et grâce notamment au renforcement de ses effectifs, les délais de jugement des juridictions administratives semblent maîtrisés voire s'améliorent, y compris pour la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) dont les efforts, dans ce domaine, méritent d'être salués – et je sais que Roger Karoutchi est particulièrement attentif à cette question. Entre 2009 et 2016, le délai moyen constaté devant la CNDA a ainsi été réduit de 45 %, pour atteindre, fin 2017, six mois en procédure normale et six semaines en procédure accélérée. Ces délais, supérieurs à ceux qu'impose la réforme du droit d'asile, peuvent néanmoins

être considérés comme raisonnables au vu de l'important déstockage annoncé des dossiers en instance à l'OFPRA dès fin 2016.

Quant au Conseil économique, social et environnemental (CESE), son budget s'établit, pour 2017, à 39,8 millions, soit une hausse de 4,4 % par rapport à 2016, infirmant la tendance à la baisse observée depuis 2014. Le CESE connaît, en effet, une hausse de ses dépenses de personnel lui permettant d'atteindre son plafond d'emploi fixé à 150 équivalents temps plein travaillé. Cette évolution s'inscrit dans le cadre des orientations stratégiques fixées par la nouvelle mandature, visant à accroître et redonner de la visibilité aux travaux du Conseil. Le CESE poursuit également la mise en œuvre de deux réformes importantes : la refonte de son régime comptable et financier et le rééquilibrage de sa caisse des retraites. On peut néanmoins noter que la hausse de 4,4 % de son budget, au contraire de celle du budget des juridictions administratives, se justifie moins aisément.

Le programme « Cour des comptes et autres juridictions financières » est doté de 214,7 millions en crédits de paiement, soit un budget en légère augmentation (0,5 %) par rapport à 2016, principalement due à une hausse des dépenses de titre 2. 2017 sera une année de transition pour la mise en œuvre des nouvelles compétences attribuées aux juridictions financières : l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales et le contrôle des établissements et services sociaux et médicaux-sociaux (ESMS) et des établissements de santé privé seront sans conséquence sur le plafond d'emplois stabilisé à 1 840 ETPT. Néanmoins, la Cour des comptes, dont j'ai récemment rencontré le Premier président, estime que l'extension de ses compétences nécessitera, à partir de 2018, des moyens supplémentaires, estimés à environ 40 postes, tout en restant en deçà du plafond d'emplois.

Par ailleurs, la réforme des juridictions financières - qui a permis l'ajustement des chambres régionales de comptes à la carte des nouvelles régions - est en voie d'achèvement, pour un coût global estimé à 11,5 millions. L'impact budgétaire sur 2017 est cependant mineur, le coût ayant principalement porté sur les années précédentes.

Enfin, le dernier programme est consacré au Haut Conseil des finances publiques. Comme en 2016, le budget alloué à ce programme - qui représente 0,08 % des crédits de la mission - a été réajusté, à la baisse, aux besoins de l'institution, soit 500 000 euros. Son faible montant, sa sous-consommation récurrente et l'absence réelle de mesure de la performance me conduisent, néanmoins, à m'interroger sur la pertinence d'un programme particulier pour cette institution. Par ailleurs, il est intéressant de noter que le budget du Haut Conseil est en baisse alors ses avis n'ont jamais autant fait parler de lui...

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

M. Vincent Delahaye. – L'augmentation du budget des juridictions administratives est assez raisonnable, compte-tenu de leurs nouvelles obligations. De même, la Cour des comptes et le Haut Conseil des finances publiques font attention à l'évolution de leur budget. En revanche, + 4,4 % pour le budget du CESE – une institution qui, à mes yeux, pourrait être supprimée –, est déraisonnable, notamment au vu de la situation des collectivités territoriales. Je n'approuverai pas les crédits de la mission.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial. – Je n'ai pas encore pu rencontrer le président du CESE. Cette augmentation correspond à dix créations de poste – quatre de catégorie A + et six de catégorie A. Il est vrai que les collectivités locales subissent, elles, une baisse de leurs dotations. Vous pourrez déposer des amendements, à condition qu'ils soient ciblés.

M. Roger Karoutchi. – Pour former les agents de la CNDA, il faut du temps. Depuis trois ans, on augmente considérablement les effectifs de la CNDA, ce qui est une bonne chose, mais attention aux années à venir. Le délai de traitement des dossiers est actuellement plus rapide du fait de moindres recours. Le nombre de demandes d'asile acceptées a augmenté : depuis deux ans, le taux est de l'ordre de 25 %, contre environ 15 % il y a quelques années, car il y avait à l'époque très peu de Syriens et d'Irakiens. Mais si le nombre de 100 000 demandes d'asile se maintient en 2017 et 2018, mais avec moins de Syriens et d'Irakiens qui obtiendraient leur demande dès leur recours devant l'OFPRA, les recours devant la CNDA se multiplieront. L'augmentation des effectifs de la CNDA en 2017 ne nous met pas à couvert pour les années à venir. Si l'on en revient à un taux normal de recours, la CNDA connaîtra à nouveau des difficultés.

M. Éric Doligé. – J'ai cru comprendre que le Conseil d'État connaissait une augmentation du nombre de personnels. Est-ce le cas ? Voilà trois ans, 6 000 ou 7 000 recours avaient été déposés sur le découpage des cantons, ce qui avait triplé le volume d'activité sur une année. Je me demande si les recours déposés à l'époque ont permis de justifier des embauches ou si le Conseil d'État avait pu absorber ce surcroît de travail.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial. – Pour 2017, il s'agit de 60 créations de postes pour les juridictions administratives, dont 40 pour la Cour nationale du droit d'asile, 15 pour les tribunaux administratifs et sans doute 5 pour le Conseil d'État.

Si l'on revient sur la mission « Conseil et contrôle de l'État », celle-ci est hétéroclite, avec plusieurs programmes : 397 millions pour les juridictions administratives, 214,7 millions pour les juridictions financières et 39,8 millions pour le CESE. L'augmentation des missions des juridictions financières, avec la certification des comptes des collectivités, le contrôle des

établissements sanitaires et sociaux, y compris de droit privé, justifie pleinement les crédits dévolus. S'agissant des juridictions administratives, l'augmentation des dépenses est justifiée par la hausse continue du contentieux. Globalement, j'ai un avis très favorable sur les crédits des juridictions financières et administratives. Pour les crédits attribués au CESE, je conviens qu'il faudrait analyser davantage l'évolution proposée des crédits, et notamment des crédits de personnel. Nous pourrions réserver les crédits de la mission.

M. Philippe Dallier. – La réserve des crédits destinés au CESE me conviendrait tout à fait. Je ne sais ce que signifie le terme de « rebasage » de la masse salariale, employé dans la note de présentation de la mission. Tout cela mérite d'y voir plus clair. Quand la métropole du Grand Paris cherchait un hémicycle pour se réunir, le CESE louait le sien 10 000 euros la matinée !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial. – Vous incitez donc le rapporteur spécial que je suis à mener de plus amples investigations. Je vous propose de réserver les crédits et de les examiner à nouveau lors d'une prochaine réunion.

M. Marc Laménie. – Le montant des crédits affecté au Haut Conseil des finances publiques est vraiment très faible. Les crédits augmenteront-ils dans les années à venir ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial. – Je ne le pense pas car tout le travail support est assuré par la Cour des comptes. Il y a très peu de personnels dans cette instance. On peut néanmoins s'interroger sur l'existence d'un programme spécifique au regard de la faiblesse de ses crédits.

M. Claude Raynal. – Je me rallie à l'idée de mener des investigations complémentaires sur le CESE. Le montant des crédits proposés est équivalent à celui des crédits réalisés en 2015, mais il est toujours utile de poser quelques questions.

M. Richard Yung, président. – L'avis de réserver l'ensemble de cette mission, au 24 novembre prochain, dans l'attente du résultat des investigations de notre rapporteur spécial, me semble partagé.

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de réserver sa position sur les crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'État ».

*

* *

Réunie à nouveau le mercredi 23 novembre 2016, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a examiné le rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial, sur la mission « Conseil et contrôle de l'État ».

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial. – La commission avait décidé de réserver, le 25 octobre dernier, sa position sur les crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat », en attente d'investigations complémentaires s'agissant des crédits relatifs au Conseil économique, social et environnemental.

J'ai rencontré le président du Conseil économique, social et environnemental, M. Patrick Bernasconi, et son secrétaire général le 9 novembre dernier qui m'ont apporté des précisions sur ce qui nous interrogeait, à savoir la hausse des crédits de personnel. Cette hausse d'1,7 million d'euros correspond à des créations de postes de catégorie A+ et A, mais ces créations sont compensées, de façon concomitante, par une suppression de 10 postes de catégorie C. On supprime ainsi des emplois moins qualifiés pour créer des postes d'administrateurs notamment. Il s'agit de renforcer les fonctions d'expertise afin d'améliorer, notamment, la qualité des avis rendus par le Conseil économique, social et environnemental. Le plafond global d'emploi, fixé à 150 ETPT, reste donc inchangé.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale, en seconde délibération, a minoré, au titre d'un « rabout » général, les crédits de la mission de 3 millions d'euros dont 0,2 million sur les crédits de titre 2 du Conseil économique, social et environnemental.

Les crédits des autres programmes de la mission – Conseil d'État et autres juridictions administratives, Cour des comptes et autres juridictions financières ainsi que le Haut conseil des finances publiques – n'ayant pas suscité d'interrogations, je vous propose d'adopter les crédits de la mission.

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'État ».

*

* *

Réunie le jeudi 24 novembre 2016, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a décidé de proposer au Sénat d'opposer la question préalable au projet de loi de finances pour 2017.