

N° 147

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2018

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,*  
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, pour 2019,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

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

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 7

### CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT

*Rapporteur spécial* : M. Didier RAMBAUD

---

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

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale** (15<sup>ème</sup> législ.) : 1255, 1285, 1288, 1302 à 1307, 1357 et T.A. 189

**Sénat** : 146 et 147 à 153 (2018-2019)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....</b>	<b>5</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE</b>	
<b>APERÇU GÉNÉRAL DES CRÉDITS DE LA MISSION</b>	
A. DES CRÉDITS EN LÉGÈRE HAUSSE, PRINCIPALEMENT EN FAVEUR DU PROGRAMME 165.....	7
B. UNE PROGRESSION SUPÉRIEURE À CELLE PRÉVUE PAR LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE 2018-2022.....	8
<b>SECONDE PARTIE</b>	
<b>LE DÉTAIL DES CRÉDITS PAR PROGRAMME</b>	
<b>I. LE PROGRAMME 165 « CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES » .....</b>	<b>11</b>
A. DES CRÉDITS EN HAUSSE DANS UN CADRE BUDGÉTAIRE PLUS CONTRAINT.....	11
1. <i>Un abondement de crédits non prévu par la programmation pluriannuelle .....</i>	12
2. <i>Une participation plus rigoureuse à la maîtrise des dépenses.....</i>	12
a) Le maintien de la mise en réserve des crédits pour la deuxième année consécutive.....	12
b) Une hausse des frais de justice malgré la poursuite des économies sur ce poste ....	13
B. UN EFFORT PARTICULIER POUR ACCOMPAGNER LES BESOINS DE LA CNDA, « PREMIÈRE JURIDICTION ADMINISTRATIVE FRANÇAISE » EN TERMES D'AFFAIRES JUGÉES .....	14
1. <i>Une maîtrise des délais de jugement contrainte par une hausse chronique du nombre de recours entrants .....</i>	15
a) Des objectifs de réduction des délais de jugement en voie de réalisation .....	15
b) Une augmentation exceptionnellement forte du contentieux de l'asile.....	15
2. <i>Une augmentation des moyens qui s'avère nécessaire .....</i>	16
C. PEU DE MOYENS SUPPLÉMENTAIRES POUR LES AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES, MALGRÉ UNE HAUSSE D'ACTIVITÉ À VENIR.....	17
1. <i>Une faible augmentation des ressources disséminée sur l'ensemble des juridictions .....</i>	17
2. <i>Une augmentation du contentieux des étrangers à venir .....</i>	18
3. <i>Une évolution des délais de traitement des requêtes et du stock d'affaires anciennes à surveiller.....</i>	21
a) La maîtrise des délais moyens de jugement en question .....	21
b) La réduction du stock d'affaires en instance .....	22
4. <i>Des évolutions procédurales tendant à favoriser le traitement des requêtes .....</i>	23

<b>II. LE PROGRAMME 126 : « CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL » (CESE)</b> .....	23
<b>A. UN CADRE BUDGÉTAIRE STABLE, S'ADAPTANT PROGRESSIVEMENT AUX NOUVELLES EXIGENCES COMPTABLES</b> .....	24
1. <i>Un budget quasi-constant et conforme à la programmation triennale</i> .....	24
2. <i>Des modifications du régime budgétaire et comptable qui se poursuivent en 2019</i> .....	24
<b>B. UN RENFORCEMENT DE L'ACTIVITÉ CONSULTATIVE NOTAMMENT PRÉVU PAR LE PROJET DE RÉVISION CONSTITUTIONNELLE</b> .....	25
1. <i>Une réforme qui ancre le rôle consultatif du CESE plus qu'elle ne le modifie</i> .....	25
2. <i>Une activité consultative s'inscrivant dans la continuité de l'année précédente</i> .....	26
<b>III. LE PROGRAMME 164 : « COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES »</b> .....	28
<b>A. UN BUDGET SANS ÉVOLUTIONS MAJEURES ET CONFORME À LA STABILITÉ PRÉVUE PAR LA TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE</b> .....	28
1. <i>Une progression modérée s'inscrivant dans le respect de la programmation pour la période 2018-2022</i> .....	28
2. <i>Une hausse des dépenses de personnel sans ajustement du plafond d'emplois</i> .....	29
3. <i>Une stagnation des dépenses autres que celles de personnel</i> .....	29
<b>B. UNE EXTENSION PROGRESSIVE DES ACTIVITÉS DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES À MOYENS QUASI-CONSTANTS</b> .....	30
1. <i>Quelques recrutements à venir et quelques nouveaux moyens d'investissement</i> .....	30
a) <i>Quinze emplois supplémentaires pour renforcer les moyens de contrôle</i> .....	30
b) <i>Des dépenses hors frais de personnel à leur plus bas niveau</i> .....	31
2. <i>Une charge de travail qui tend pourtant à augmenter</i> .....	32
a) <i>La poursuite de l'extension des activités de contrôle et de certification</i> .....	32
b) <i>La nécessité de garantir des moyens aux fonctions d'appui au contrôle face aux enjeux de la digitalisation</i> .....	32
c) <i>Des sollicitations plus fréquentes du Parlement</i> .....	33
<b>C. UNE INDÉPENDANCE FONCTIONNELLE À PRÉSERVER</b> .....	34
1. <i>Une indépendance dont le législateur a voulu tenir compte lors de la mise en œuvre de la LOLF</i> .....	34
2. <i>Une dérogation aux règles de gestion budgétaire fragilisée</i> .....	35
<b>IV. LE PROGRAMME 340 : « HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES »</b> .....	36
<b>A. LE PROGRAMME LE MOINS DOTÉ DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT</b> .....	36
<b>B. L'UN DES RARES PROGRAMMES PRÉVUS PAR LA LOI ORGANIQUE</b> .....	36
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	39
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	41
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES</b> .....	47

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Les crédits demandés pour 2019 pour la mission « Conseil et contrôle de l'État » s'élèvent à **680,6 millions d'euros en CP**, soit une progression de 2,4 %, légèrement supérieure à celle constatée en 2018 (+ 2,2 %). Hors contribution de l'État au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », **le niveau de crédits demandés pour 2019 dépasse le plafond de la programmation triennale.**

2. Principal programme de la mission par le montant de ses crédits (420 millions d'euros), **le programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives »** concentre l'essentiel de l'augmentation des crédits de la mission et la totalité de l'augmentation du plafond d'emplois. **Sur ses 132 ETPT supplémentaires**, 122 seront affectés **la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), toujours confrontée à une forte augmentation des recours déposés**, tandis que les 10 ETPT restants iront aux autres juridictions administratives.

3. **La réforme du Conseil économique, social et environnemental (CESE - programme 126)** est à présent intégrée au projet de **révision constitutionnelle**. Le budget du CESE pour 2019 atteindra **un niveau quasi-identique à celui de 2018, soit 40,2 millions d'euros.**

4. L'activité de la **Cour des comptes et des juridictions financières (programme 164)** devrait se poursuivre à moyens quasi-constants en 2019. Leurs crédits enregistrent une hausse de 1 %, destinée à financer le recrutement de 15 agents supplémentaires pour les missions de contrôle et d'appui au contrôle.

5. Avec 0,4 million d'euros, le **programme 340 « Haut Conseil des finances publiques »**, reste le programme le moins doté du budget général et sa pertinence demeure en question, aussi un **rattachement de ses crédits au programme 164 devrait être envisagé.**

*Au 10 octobre 2018, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires concernant la présente mission, 100 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.*



---

## PREMIÈRE PARTIE APERÇU GÉNÉRAL DES CRÉDITS DE LA MISSION

La mission « Conseil et contrôle de l'État » a pour particularité de rassembler les crédits de quatre programmes propres à des institutions<sup>1</sup> :

- programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives » ;
- programme 126 « Conseil économique, social et environnemental » ;
- programme 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières » ;
- programme 340 « Haut Conseil des finances publiques ».

### **A. DES CRÉDITS EN LÉGÈRE HAUSSE, PRINCIPALEMENT EN FAVEUR DU PROGRAMME 165**

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2019 prévoit **une progression de 2,4 % crédits de paiement de la mission** soit une augmentation légèrement supérieure à celle constatée en 2018 (+ 2,2 %). Comme en 2018, le programme 165 concentre l'essentiel de cette augmentation de crédits (environ 85 % en 2019, contre environ 75 % en 2018). Les crédits demandés pour la mission **atteindraient 680,6 millions d'euros en CP et 765,3 millions d'euros en AE.**

La prépondérance des dépenses de personnel - 85,3 % en 2019 et 85 % les dernières années - soumet **les crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'État » à une forte rigidité. Les dépenses des autres titres** (fonctionnement, investissement et intervention) n'augmentent que de 0,5 % mais seront abondées en 2019 par les **attributions de produits propres à chaque programme, à hauteur de 2,7 millions d'euros**, contre 3,5 millions d'euros en 2018.

---

<sup>1</sup> Cette particularité déroge ainsi légèrement à l'article 7 de la LOLF disposant qu'« une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie ».

## Présentation des crédits de paiement de la mission par programme

(en millions d'euros)

Intitulé des programmes et titres de la dépense	Crédits de paiement				Attributions de produits attendues en 2019 (2)	Total pour 2019 (1) + (2)
	Réalisés en 2017	Ouverts en 2018*	Demandés pour 2019* (1)	Taux de variation entre 2018 et 2019		
165 - Conseil d'État et autres juridictions administratives	388,0	406,2	420	3,4%	0,2	420,2
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	323,1	337,6	350,4	3,8%	0,02	350,4
<i>Autres dépenses</i>	64,9	68,7	69,7	1,5%	0,18	69,8
126 - Conseil économique, social et environnemental	41,2	40,0	40,2	0,5%	2,0	42,2
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	35,4	34,7	34,9	0,5%	0,2	35,1
<i>Autres dépenses</i>	5,8	5,3	5,3	0,0%	1,8	7,1
164 - Cour des comptes et autres juridictions financières	215,1	217,7	219,9	1%	0,8	220,6
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	187,4	192,4	195,1	1,4%		195,8
<i>Autres dépenses</i>	27,7	25,3	24,8	-2,1%	0,8	25,5
340 - Haut Conseil des finances publiques	0,4	0,5	0,4	-8,4%		0,4
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	0,4	0,4	0,4	-9,4%		0,4
<i>Autres dépenses</i>	0,0	0,1	0,1	-		
<b>Mission « Conseil et contrôle de l'État »</b>	<b>644,7</b>	<b>664,4</b>	<b>680,6</b>	<b>2,4%</b>	<b>3,0</b>	<b>683,5</b>
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>546,3</i>	<i>565,1</i>	<i>580,8</i>	<i>2,8%</i>	<i>1,0</i>	<i>581,7</i>
<i>Autres dépenses</i>	<i>98,5</i>	<i>99,3</i>	<i>99,8</i>	<i>0,5%</i>	<i>2,7</i>	<i>102,5</i>

\* Hors fonds de concours et attributions de produits.

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances pour 2017 et le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2019

**B. UNE PROGRESSION SUPÉRIEURE À CELLE PRÉVUE PAR LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE 2018-2022**

La loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 a fixé une trajectoire relativement stable au plafond de crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'État », le plafond de crédits augmentant de 10 millions d'euros **entre 2018 et 2020**.



Hors contribution de l'État au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », le niveau de crédits demandés pour 2019 est légèrement supérieur à celui prévu par la programmation, et dépasse même le plafond prévu pour 2020. **La part de la mission dans les dépenses totales de l'État devrait rester en revanche quasiment inchangée.**

### Évolution des crédits de paiement de 2018 à 2020\*

(à périmètre constant, en milliards d'euros)

	Programmation triennale					Écart entre le PLF 2019 et la programmation pour 2019	Évolution entre la LFI 2018 et le PLF 2019	Évolution de 2018 à 2020
	2018	LFI 2018	2019	PLF 2019	2020			
Crédits de la mission	0,52	0,521	0,53	0,542	0,53	2,26%	4,03%	1,92%
Dépenses totales de l'État	241,53	241,34	242,83	243,27	248,81	0,18%	0,80%	3,01%
Part de la mission dans les dépenses totales	0,22%	0,22%	0,22%	0,22%	0,21%	2,08%	3,21%	-1,06%

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

Source : commission des finances, d'après la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 et les documents budgétaires

### Répartition de la contribution au CAS « Pensions »

(en euros)

Programmes	PLF 2018	PLF 2019	Crédits ouverts en 2019 hors contribution
<b>165</b>	93 051 270	92 436 949	327 609 174
<b>126</b>	2 879 549	2 921 096	37 312 223
<b>164</b>	48 657 431	48 796 476	171 057 629
<b>340</b>	107 581	87 122	341 067
<b>Mission</b>	<b>144 695 831</b>	<b>144 241 643</b>	<b>536 320 093</b>

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2019



## SECONDE PARTIE LE DÉTAIL DES CRÉDITS PAR PROGRAMME

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

#### Observations principales sur le programme

- Principal programme de la mission par le montant de ses crédits, le **programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives »** bénéficie d'une augmentation de 13,7 millions d'euros par rapport à la LFI pour 2018, pour atteindre au total **420 millions d'euros** en CP en 2019.
- Le programme concentre à la fois l'essentiel de l'augmentation de crédits de la mission et la totalité de l'augmentation du plafond d'emplois de la mission, **soit +132 ETPT**. 122 nouveaux emplois seront ainsi affectés à la **Cour nationale du droit d'asile (CNDA)**, **les 10 restants iront aux juridictions administratives**.
- En 2019, les crédits de la CNDA atteindront un niveau inédit, à **36,8 millions d'euros en CP** (hors crédits de l'action 06 « Soutien »), afin de faire face à **l'accroissement considérable du contentieux de l'asile**. En effet, **la CNDA est la première juridiction administrative française en termes de requêtes traitées** (47 814 à la fin 2017).
- Malgré les efforts d'économies liés à la **dématérialisation croissante des procédures**, les frais de justice augmentent en 2019, en raison d'une hausse des dépenses pour l'interprétariat, corrélée à la progression du contentieux de l'asile.
- **La concentration des moyens supplémentaires sur la CNDA ne doit pas susciter un effet d'éviction au détriment des autres juridictions administratives**. En effet, celles-ci font également face à une augmentation des affaires entrantes, globalement supérieure au rythme des sorties, et les délais moyens de jugements tendent à se dégrader pour 2019.

Regroupant 61,7 % des crédits de la mission, le **programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives »** a pour objet de **garantir le respect du droit par les administrations**, à travers les **fonctions contentieuses et consultatives de ses 51 juridictions non spécialisées<sup>1</sup>** et de la **Cour nationale du droit d'asile (CNDA)**, juridiction administrative spécialisée, rattachée au programme 165 depuis 2009.

#### *A. DES CRÉDITS EN HAUSSE DANS UN CADRE BUDGÉTAIRE PLUS CONTRAINT*

Principal programme de la mission par le montant de ses crédits – **420 millions d'euros** – le **programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives »** est aussi le plus concerné par les évolutions

<sup>1</sup> Il s'agit du Conseil d'État, des 8 cours administratives d'appel et des 42 tribunaux administratifs.

de crédits présentées dans le PLF pour 2019, tandis que les crédits des autres programmes sont quasi-stables ou progressent très faiblement.

### 1. Un abondement de crédits non prévu par la programmation pluriannuelle

Par rapport à la loi de finances initiale pour 2018, le programme 165 bénéficie **d'une ouverture de crédits supplémentaires d'environ 13,7 millions d'euros** pour les **crédits de paiement (CP)** et de **63 millions d'euros** pour les **autorisations d'engagement (AE)**.

Cet abondement dépasse cependant les montants inscrits dans la programmation pour les années 2018-2022, d'environ **8,3 millions d'euros** en CP et de 75,6 millions d'euros en AE, alors que la trajectoire prévoyait une augmentation progressive des CP jusqu'en 2022. Cet écart est justifié par **une accélération du renforcement des moyens de la CNDA** en parallèle de l'accélération de la hausse des affaires entrantes devant cette même juridiction ces dernières années.

#### Programmation pluriannuelle des crédits du programme 165

(en millions d'euros)

	2018		2019		2020		2021		2022	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LPFP	419	405	408	412	473	416	401	420	446	426
Crédits ouverts (loi de finances)	420	406	483	420						
Écart	1,1	1	75,6	8,35						

Source : réponses du Conseil d'État au questionnaire budgétaire

Les crédits progressent dans l'ensemble des titres de dépenses. Celles de **titre 2 augmentent de 3,8 %, en raison de l'impact du schéma d'emplois (+ 9,8 millions d'euros)**, mais aussi d'un **glissement vieillesse-technicité (GVT) solde de + 1,5 million d'euros** et du report en 2019 de la mise en œuvre du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (**PPCR**) pour les 3 269 ETP concernés (**+ 0,37 million d'euros**).

### 2. Une participation plus rigoureuse à la maîtrise des dépenses

a) *Le maintien de la mise en réserve des crédits pour la deuxième année consécutive*

Depuis la création de la mission « Conseil et contrôle de l'État » en 2005, le **programme 165, à l'instar du programme 164 « Cour des**

**comptes et autres juridictions financières », était exonéré de mise en réserve en début de gestion<sup>1</sup>.**

Cependant, cette exonération n'empêchait pas le Conseil d'État de contribuer à la solidarité interministérielle et ainsi au respect de la norme de dépenses, aussi plusieurs gels puis annulations de crédits sont intervenus rien que sur l'année 2017.

**Le Gouvernement a toutefois mis fin à cette dérogation en 2018** et a ainsi procédé à un gel des crédits en début d'exercice 2018 atteignant le seuil maximal du taux de mise en réserve fixé par circulaire<sup>2</sup> - 0,5 % pour les dépenses de titre 2 et 3 % pour les autres titres, soit au total 4,2 millions d'euros en AE et 3,7 millions d'euros en CP.

Pour 2019, une partie des crédits du programme 165 devrait également faire l'objet d'une mise en réserve.

*b) Une hausse des frais de justice malgré la poursuite des économies sur ce poste*

Les juridictions administratives s'efforcent par ailleurs de réduire leur frais de fonctionnement, notamment les **frais de justice, à travers la dématérialisation croissante des procédures.**

#### **Le développement des téléprocédures devant les juridictions administratives**

Après l'extension de l'**application Télérecours** et son **utilisation obligatoire par les avocats et les administrations**, le Conseil d'État a déployé en 2018 son équivalent pour les justiciables non représentés - « **Télérecours citoyens** » - afin de faciliter leurs échanges avec les juridictions administratives. Son usage n'est en revanche pas obligatoire.

Les modalités d'utilisation de « Télérecours citoyens » ont été précisées dans le **décret n° 2018-251 du 6 avril 2018**. L'application a été déployée le 7 mai 2018 dans trois juridictions pilotes : les tribunaux administratifs de Cergy-Pontoise et de Melun et la section du contentieux du Conseil d'État. Le 6 septembre 2018, l'application comptait déjà 870 inscrits et a servi au dépôt de 272 requêtes. Elle sera étendue aux cours administratives d'appel et aux autres tribunaux administratifs le 30 novembre 2018.

**Le rattachement de Télérecours à la Cour nationale du droit d'asile** est par ailleurs à l'étude, et devrait intervenir à l'occasion d'une refonte de l'application à la fin de l'année 2019.

*Source : réponses du Conseil d'État au questionnaire budgétaire*

<sup>1</sup> Lettre du Premier ministre adressée au vice-président du Conseil d'État du 25 mai 2005.

<sup>2</sup> Circulaire du 29 novembre 2017 relative à la mise en œuvre des mesures visant à assurer le respect en gestion du plafond de dépenses global de la loi de finances initiale 2018.

Si le développement puis la **généralisation obligatoire des téléprocédures pour les avocats et les administrations en 2017 a permis des économies significatives sur les frais de justice** (frais postaux notamment), peu de nouvelles marges semblent désormais exister pour les années à venir.

En effet, l'utilisation de Télérecours pour les citoyens non représentés (**12 % des recours devant les cours administratives d'appel et 38 % des recours devant les tribunaux administratifs**) reste facultative et ne devrait donc pas concerner un aussi grand nombre d'affaires que celles portées par les avocats et les administrations. Le Conseil d'État estime que des **économies sur les frais de justice générées par « Télérecours citoyens » atteindraient près de 0,35 million d'euros à l'horizon 2022.**

### Gains réalisées par les téléprocédures sur les frais de justice

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (PLF)
Frais de justice - dotation en LFI	12,9	14,25	12,3	11,85	9,7	10,14	12,75
Frais de justice - consommation	11	11,2	9,9	9,3	8,8	9,5	-
Économies réalisées par les téléprocédures - estimations	0,023	0,85	2,5	2,7	3,1	<i>non disponible</i>	<i>non disponible</i>

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

**La dotation pour les frais de justice devrait augmenter en 2019 et rattraper le niveau d'il y a cinq ans**, en raison de la hausse des entrées devant la CNDA, nécessitant des dépenses croissantes pour l'interprétariat.

### **B. UN EFFORT PARTICULIER POUR ACCOMPAGNER LES BESOINS DE LA CNDA, « PREMIÈRE JURIDICTION ADMINISTRATIVE FRANÇAISE » EN TERMES D'AFFAIRES JUGÉES**

En 2019, les moyens de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) atteindront un niveau certes inédit, mais adapté à sa situation. **Avec 47 814 requêtes traitées à la fin 2017, la CNDA est en effet « la première juridiction administrative française par le nombre d'affaires jugées »**, comme l'a rappelé notre collègue François-Noël Buffet, alors rapporteur du projet de loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Rapport de M. François-Noël Buffet, sur le projet de loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

## 1. Une maîtrise des délais de jugement contrainte par une hausse chronique du nombre de recours entrants

### *a) Des objectifs de réduction des délais de jugement en voie de réalisation*

Bien qu'elle ait considérablement réduit ses délais moyens de jugement - de près de 15 mois en 2010 à 6 mois et 12 jours en 2017, la CNDA peine à atteindre les **objectifs de délai moyen fixés par le législateur depuis 2015 - cinq semaines pour la procédure à juge unique (procédure accélérée) et cinq mois pour les procédures en formations collégiales (procédure normale)**<sup>1</sup>.

Ces cibles n'ont encore jamais été atteintes et ne devraient pas l'être en 2018. Les délais moyens ont même été révisés à la hausse en raison des mouvements sociaux qui ont affecté la CNDA entre février et juillet dernier et d'une augmentation prévue d'environ 21 % des entrées pour 2018.

Les objectifs pour 2019 sont toutefois égaux à ceux fixés par la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 portant réforme du droit d'asile, compte tenu des nouvelles estimations du nombre de recours et des nouveaux moyens dont disposerait la CNDA.

Le raccourcissement du délai prévisible moyen de jugement permettrait également de participer à l'atteinte d'un autre objectif : le déstockage des affaires en instance devant la Cour. En effet, le stock d'affaires non traitées en fin d'année augmente depuis plusieurs années et se situe à un niveau préoccupant. Plus de 40 000 affaires pourraient ainsi demeurer non jugées à la fin 2018, soit plus du double du stock de 2016 et un nombre 1,5 fois supérieur au stock de 2017.

### *b) Une augmentation exceptionnellement forte du contentieux de l'asile*

Depuis plusieurs années, la CNDA fait face à un **accroissement chronique d'affaires entrantes**. Celles-ci dépendent directement du nombre de demandes d'asile et surtout du nombre de décisions de refus de ces demandes rendues par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra)<sup>2</sup>, lesquelles suscitent un taux de contestation très élevé (entre 80 et 90 % chaque année). En raison d'un important déstockage mené ces dernières années, **le nombre d'affaires traitées par l'Ofpra a augmenté plus vite que le nombre de demandes d'asile**.

---

<sup>2</sup> En 2017, 72 % des décisions rendues par l'Ofpra concernaient des refus.

**Le nombre d'affaires entrantes à la Cour a ainsi bondi de 34 % en 2017 et devrait à nouveau fortement progresser en 2018 pour atteindre 65 000 recours déposés.** Cette augmentation s'inscrit dans une tendance durable : le nombre d'affaires a progressé chaque année et a ainsi augmenté de 140 % entre 2008 et 2017.

Cependant, la tendance devrait s'inverser pour 2019, **le nombre de nouveaux recours devant s'élever à 56 000. Il resterait tout de même supérieur au niveau constaté en 2017**, aussi la situation de la CNDA doit-elle être surveillée de près.

## 2. Une augmentation des moyens qui s'avère nécessaire

Afin de réduire les délais de jugement et résorber le stock élevé des affaires pendantes, la Cour bénéficiera une nouvelle fois de créations d'emplois, dans la continuité des lois de finances précédentes.

### Évolution du nombre de recours entrants et des créations d'emplois pour la Cour nationale du droit d'asile

(en milliers et en ETPT)

Années	2014	2015	2016	2017	2018 (1er semestre)	2018 (année pleine, estimation)	2019 (estimation)
Nombre d'entrées	37,3	38,8	39,9	53,6	25,3	65	56
Emplois créés	15	23	24	40	51	102 <sup>1</sup>	122

Source : commission des finances, d'après les réponses du Conseil d'État au questionnaire budgétaire et les documents budgétaires

Sur les 132 nouveaux emplois du programme 165, 122 seront destinés à la CNDA, dont 70 emplois de rapporteurs. Par ailleurs, 5 emplois de magistrat administratif sont transférés afin d'occuper les postes de président des 5 nouvelles chambres prévues en 2019.

Le plafond d'emplois de la CNDA s'élèvera ainsi à **648 ETPT, pour un total de 36,8 millions d'euros<sup>2</sup>**. Son effectif dépassera désormais l'ensemble des effectifs des 8 cours administratives d'appel réunies.

<sup>1</sup> Une augmentation du plafond de 51 emplois avait été votée pour 2018. L'écart vient d'une correction technique sur la réalisation du schéma d'emplois pour 2018.

<sup>2</sup> Éléments imputés sur l'action 07 « Cour nationale du droit d'asile ». Cette action n'inclut pas les dépenses financées par les services centraux du Conseil d'État (direction de l'équipement, informatique...) au bénéfice de la CNDA, celles-ci étant retracées sur l'action 06 « Soutien ».



Après la création de 4 chambres en 2018, 5 nouvelles chambres s'ajouteront en 2019, amenant ainsi le **nombre total de chambres à 22**. Alors que les locaux de la Cour sont répartis dans quatre lieux différents et que ses besoins immobiliers ne cessent de s'étendre, un projet de relogement de la Cour, associé à celui du tribunal administratif de Montreuil est à l'étude. **La forte augmentation des AE du programme en 2019, essentiellement destinée aux dépenses immobilières (+ 61,7 millions d'euros)** contribuera à 99 % au financement de ce projet, lequel fera par ailleurs l'objet d'une évaluation socioéconomique préalable.

### **C. PEU DE MOYENS SUPPLÉMENTAIRES POUR LES AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES, MALGRÉ UNE HAUSSE D'ACTIVITÉ À VENIR**

L'essentiel des augmentations de crédits du programme 165 portent donc cette année, à l'instar des années précédentes, sur l'amélioration de la situation de la CNDA. **Celle-ci a ainsi concentré 80 % des créations d'emplois du programme 165 ces quatre dernières années, laissant ainsi redouter un risque d'effet d'éviction au détriment des autres juridictions administratives**, alors même que ces dernières font face à une situation moins satisfaisante qu'auparavant.

#### **1. Une faible augmentation des ressources disséminée sur l'ensemble des juridictions**

Pour 2019, 10 créations d'emplois sont prévues hors CNDA, et seront ainsi réparties sur l'ensemble des 42 tribunaux administratifs. Dans le même temps, 5 emplois de magistrats administratifs seront transférés à la CNDA.

Les juridictions administratives feront ainsi face à **moyens quasi-constants à de nouvelles activités**. Pourtant, le niveau de crédits pour 2018 ne devrait pas suffire à absorber les éventuelles arrivées de contentieux de masse d'ici la fin 2018 : à titre d'exemple, les **14 000 affaires pendantes devant les tribunaux administratifs pour demander le remboursement de la contribution au service public de l'électricité (CSPE)** devront être traitées à présent que la Cour de justice de l'Union européenne a rendu sa décision sur ce sujet l'été dernier<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir à ce sujet le rapport d'information n° 1310 de Mme Véronique Louwagie et M. Romain Grau, députés, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la gestion du risque budgétaire associé aux contentieux fiscaux et non fiscaux de l'État, Assemblée nationale, 17 octobre 2018.

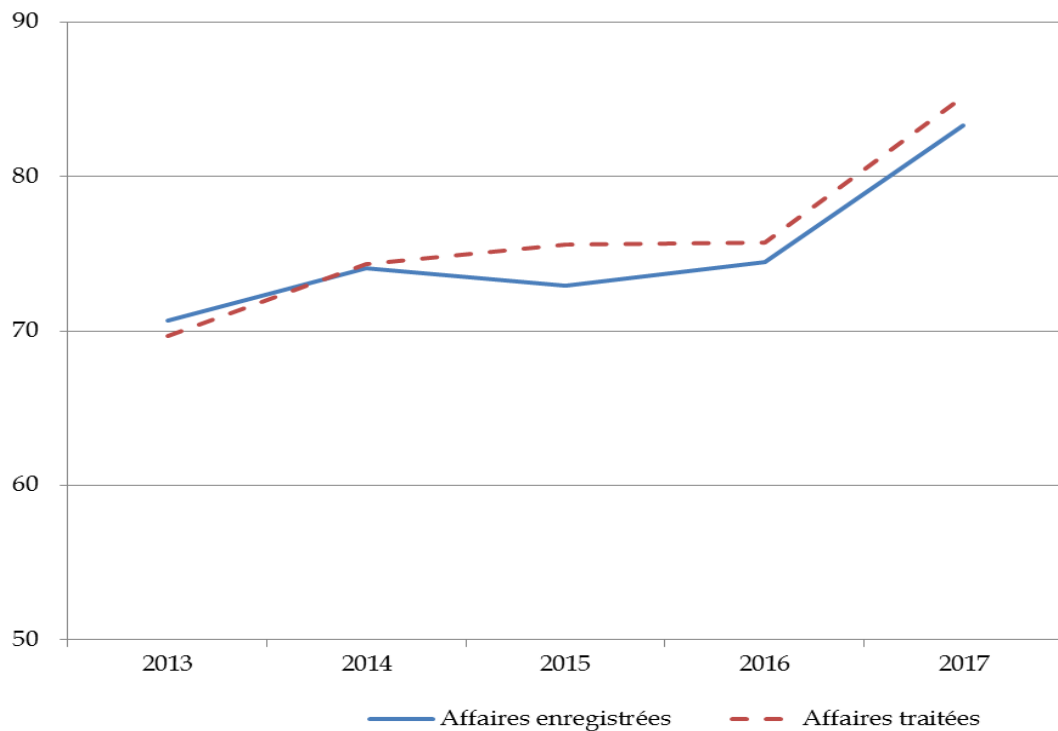
## 2. Une augmentation du contentieux des étrangers à venir

Ces dernières années, les juridictions administratives ont connu une augmentation considérable du contentieux, tant par le nombre de recours que le nombre de « matières » concernées (logement, asile...). Certains s'avèrent massifs du point de vue des entrées – comme les contentieux sociaux – d'autres complexes en raison de la diversité des procédures applicables – contentieux sur les mesures d'état d'urgence – le contentieux des étrangers cumulent ces deux critères.

**Le contentieux des étrangers représente à lui seul plus du tiers du contentieux total des juridictions administratives**, une part croissante depuis 2016. Les juridictions parviennent globalement à maintenir un traitement des requêtes supérieur au rythme des entrées, bien que le nombre d'entrées ait progressé de 12,5 % en 2017 et de 20 % au 1<sup>er</sup> semestre 2018.

### Progression du contentieux des étrangers

(nombre d'affaires en milliers,  
tous niveaux de juridictions confondus)



Source : commission des finances du sénat, d'après les réponses du Conseil d'État au questionnaire budgétaire

Les perspectives d'évolution du contentieux des étrangers sont estimées à la hausse d'après le Conseil d'État, en tenant compte des dernières mesures introduites par la **loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie. Son article 12 a élargi l'absence d'effet suspensif à certains recours déposés devant la CNDA**, selon les critères suivants : demande de réexamen irrecevable, rejet d'une demande de réexamen recevable ; pays d'origine sûr, menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'État ; demandeur sous le coup d'un arrêté d'expulsion ; d'une peine d'interdiction du territoire ou d'une interdiction administrative du territoire. Les éventuelles obligations de quitter le territoire français (OQTF) prononcées contre les demandeurs ne bénéficiant plus de la suspension « automatique » pourront donc être exécutées, sous réserve qu'elles ne soient pas contestées devant les juridictions de droit commun. Dès lors le juge administratif devra statuer sur la possibilité de suspendre l'OQTF si les éléments produits par les demandeurs sont suffisamment sérieux pour que la CNDA soit susceptible de prendre une décision de protection. Cette solution complexe vise en effet à garantir l'effectivité du recours devant la CNDA.

Le Conseil d'État évalue à 20 000 le nombre de recours déposés devant la CNDA sur un an qui seraient concernés par cette nouvelle absence d'effet suspensif. **La charge qu'elle représente** ne serait par ailleurs pas prise en compte dans le **projet de loi de finances pour 2019**.

### Synthèse des mesures législatives ayant trait au contentieux des étrangers depuis 2015

Lois adoptées	Mesures relatives au contentieux des juridictions administratives	Impact quantitatif pour les juridictions
<b>Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à l'asile</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Introduction de nouvelles voies de recours pour les demandeurs d'asile contre les décisions de maintien en rétention ;</li> <li>- Fixation d'un délai de 15 jours pour les recours contre les décisions de transfert ;</li> <li>- Introduction d'une nouvelle procédure de référé permettant à l'autorité administrative compétente, après mise en demeure restée infructueuse, pour enjoindre un demandeur d'asile définitivement débouté et s'étant maintenu dans un centre d'hébergement de quitter ce lieu.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En 2017, 353 recours devant les tribunaux et cours administratives d'appel contre les décisions de maintien en rétention</li> <li>- 3 549 affaires en 2017 et près de 2500 requêtes pour le premier semestre 2018 contre les décisions de transfert</li> </ul>
<b>Loi n°2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transfert du contentieux des décisions de placement initial en rétention administrative au juge des libertés et de la détention, tout en maintenant la compétence du juge administratif pour le contentieux des décisions de maintien en rétention administrative ;</li> <li>- Introduction d'une nouvelle procédure contentieuse applicable aux décisions portant obligation de quitter le territoire français (OQTF) assortie de délais différents selon la situation du requérant.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pas d'allègement constaté malgré le transfert au juge de la détention et des libertés et chevauchement des délais d'intervention des juges judiciaire et administratif.</li> <li>Au premier semestre 2018, pour les seuls tribunaux administratifs : <ul style="list-style-type: none"> <li>- 8 793 requêtes « 72 heures » et</li> <li>6 915 requête « 6 semaines »</li> </ul> </li> <li>contre les mesures d'éloignement</li> </ul>
<b>Loi n° 2018-187 du 20 mars 2018 permettant une bonne application du régime d'asile européen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Réduction de 15 à 7 jours du délai de recours contre les décisions de transfert (Dublin).</li> </ul>	
<b>Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rétablissement du délai de 15 jours pour le recours contre les décisions de transfert ;</li> <li>- Suppression de l'effet suspensif de certains recours déposés devant la CNDA, source de nouvelles mesures d'éloignement contestables devant le juge administratif ;</li> <li>- Allongement des délais donnés au juge des libertés et de la détention pour statuer sur la légalité des décisions de placement en rétention ;</li> <li>- Traitement des recours des demandeurs d'asile qui représentent une menace grave pour l'ordre public confié au juge unique.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Potentiellement 10 000 à 20 000 nouveaux recours pour obtenir la suspension de l'OQTF</li> </ul>

Source : commission des finances du sénat, d'après les réponses du Conseil d'État au questionnaire budgétaire

### 3. Une évolution des délais de traitement des requêtes et du stock d'affaires anciennes à surveiller

Les activités des juridictions administratives sont mesurées par l'évolution des indicateurs principaux de performance du programme 165, à savoir la maîtrise des délais de jugement et la réduction du stock d'affaires en instance.

#### a) La maîtrise des délais moyens de jugement en question

Fixé à **un an par le législateur<sup>1</sup>**, l'**objectif de délai moyen de jugement est suivi par le principal indicateur de performance du programme**. Depuis plusieurs années, chaque niveau de juridiction est parvenu en moyenne à réduire ses délais de traitement et à les maintenir inférieurs à un an ces deux dernières années. Les prévisions pour 2018 et 2019 laissent toutefois craindre un retour à la hausse. **Ainsi, alors qu'il existe un risque de dégradation des délais de jugement dans l'ordre administratif, les attentes en matière d'efficacité de la justice** sont fortes si l'on en croit les conclusions du Comité action publique 2022<sup>2</sup>.

#### Délai moyen constaté de jugement des affaires

Niveaux de juridiction	2016 Réalisation	2017 Réalisation	2018 (Prévision du PLF 2018)	2018 (Prévision actualisée du PLF 2019)	2019 Prévision	2020 Cible
Conseil d'État	8 mois	7 mois et 12 jours	9 mois	9 mois	9 mois	9 mois
Cours administratives d'appel	11 mois et 3 jours	11 mois et 3 jours	10 mois et 15 jours	11 mois	11 mois	10 mois et 8 jours
Tribunaux administratifs	10 mois et 20 jours	10 mois et 15 jours	10 mois et 8 jours	10 mois et 15 jours	11 mois	10 mois

Source : commission des finances d'après l'indicateur 1.1 du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2019

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

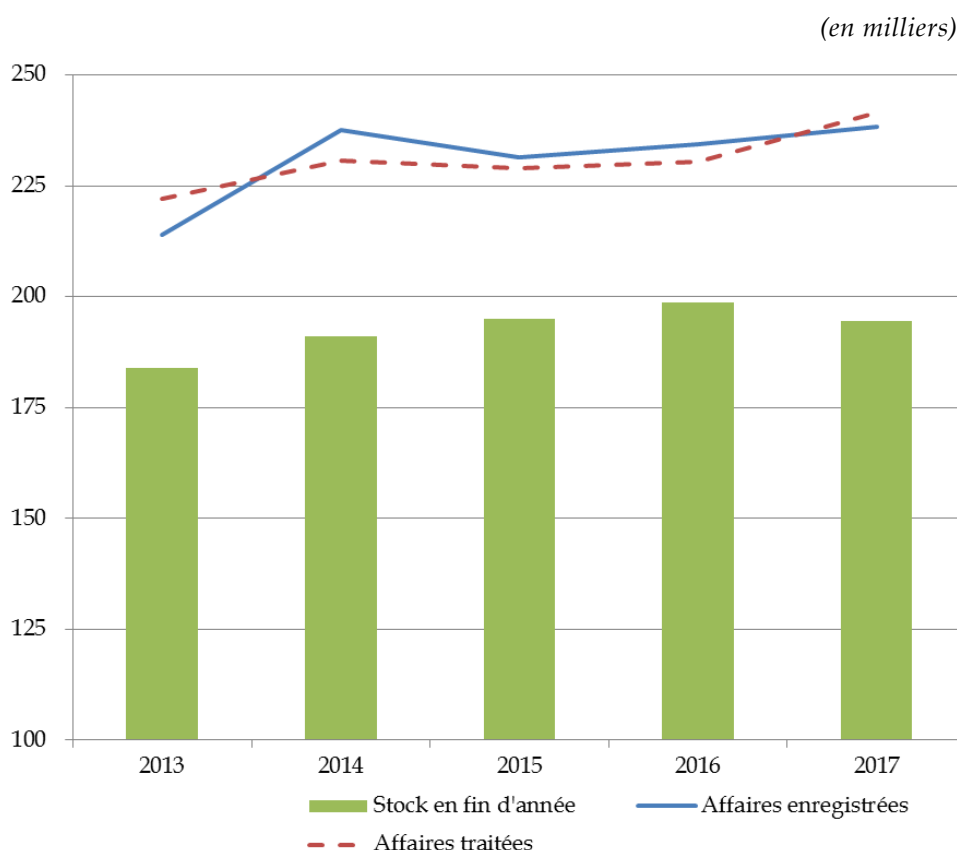
<sup>2</sup> Dans sa proposition n° 13 « Réduire les délais de jugement », le rapport du CAP 2022 publié en juillet 2018 appelle notamment à « un allègement significatif des flux de contentieux et donc à des délais de jugement plus courts ».

*b) La réduction du stock d'affaires en instance*

De même que la Cour nationale du droit d'asile, les juridictions administratives visent aussi à **réduire leur stock d'affaires en instance, particulièrement celles de plus de deux ans**. Dans les tribunaux administratifs, ce stock représente en moyenne 7,8 % du stock total en 2017, soit un niveau en légère baisse depuis 2016. En revanche, la part des affaires en instance depuis plus de deux ans a augmenté du côté des cours administratives d'appel, pour se situer à 3,2 % en 2017 et devrait atteindre 4 % en 2018.

En 2017, **les juridictions administratives sont parvenues à traiter globalement plus de requêtes qu'elles n'en reçoivent**, contribuant à un léger déstockage à la fin de l'année. Le stock reste cependant plus élevé qu'il y a cinq ans, 195 000 affaires étant encore pendantes à la fin de l'année 2017.

### Évolution du traitement des affaires dans les juridictions administratives (hors CNDA)



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

#### 4. Des évolutions procédurales tendant à favoriser le traitement des requêtes

Plusieurs évolutions législatives et réglementaires sont de nouveau attendues pour 2019 et les années suivantes, concourant à alléger les procédures et à donner plus de moyens au juge administratif pour accélérer le traitement des requêtes.

Les extensions de procédures impliquant un **recours administratif préalable obligatoire (RAPO)** devraient ainsi permettre de contenir l'impact des transferts de nouveaux contentieux, tels que celui de l'aide sociale<sup>1</sup> ou celui des pensions militaires d'invalidité<sup>2</sup>.

Le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, actuellement en cours de discussion, prévoit par ailleurs la prise d'une ordonnance pour instaurer un **RAPO avant l'introduction d'un recours contentieux contre certaines catégories de décisions administratives individuelles** prises par les collectivités territoriales, les établissements publics locaux et les organismes de droit privé chargés d'une mission de service public. Ce même projet de loi tend également à prolonger l'expérimentation de la **médiation préalable obligatoire pour certains contentieux, d'ici décembre 2021**, et à appuyer le travail des magistrats par l'élargissement du champ d'intervention des **magistrats honoraires** et le recrutement de **juristes assistants**.

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

### Observations principales sur le programme

- Le budget du Conseil économique social et environnemental (CESE) devrait atteindre en 2019 **un niveau quasi identique à celui de 2018, soit 40,2 millions d'euros**, et respecte donc le plafond prévu par la programmation triennale.
- Le projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace prévoit par ailleurs une réforme du CESE à son article 14.
- Le CESE poursuit enfin à **moyens constants la rénovation de son régime financier et comptable**, incluant le développement de contrôles internes et la **certification de ses comptes** pour l'exercice 2019, ainsi que son objectif d'apporter plus d'effets à ses travaux de nature consultative, à travers notamment la **mise en place d'un indicateur sur les suites données à ses préconisations**.

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2018-358 du 16 mai 2018 relative au traitement juridictionnel du contentieux de la sécurité sociale et de l'aide sociale. Un décret d'application reste à paraître.

<sup>2</sup> Article 51 de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense

## A. UN CADRE BUDGÉTAIRE STABLE, S'ADAPTANT PROGRESSIVEMENT AUX NOUVELLES EXIGENCES COMPTABLES

### 1. Un budget quasi-constant et conforme à la programmation triennale

Après avoir cru de 1,2 % en 2018 pour atteindre 40 millions d'euros, les crédits du Conseil économique, social et environnemental (CESE) devraient atteindre un niveau proche en 2019, à **40,2 millions d'euros**. Le budget total du CESE, incluant les attributions de produits, augmente légèrement, à **42,2 millions d'euros**, soit une hausse d'environ un million d'euros par rapport à la LFI 2018.

La dotation proposée en 2019 est ainsi identique au niveau fixé par la programmation triennale. Au sein de la dotation, les crédits de titre 2 évoluent peu et ceux du titre 3 stagnent, tandis que la dotation du titre 5 reste nulle.

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

(en euros)

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

Source : réponse du CESE au questionnaire budgétaire

### 2. Des modifications du régime budgétaire et comptable qui se poursuivent en 2019

Le CESE poursuit sa démarche initiée en 2018 prévoyant qu'aucune dotation budgétaire n'abonde le titre 5<sup>1</sup>. Ainsi, **toutes les dépenses d'investissements doivent être financées à partir des attributions de produits issus de la valorisation et du mécénat**. Pour favoriser cette démarche, la dotation de l'État devait augmenter parallèlement sur le titre 3, lequel bénéficiait auparavant d'une partie des recettes propres.

<sup>1</sup> Depuis 2014, 850 000 euros étaient inscrits cette ligne budgétaire.



Cependant, pour couvrir l'ensemble des frais de fonctionnement de l'institution, **le CESE a tout de même dû ponctionner 1,3 million d'euros sur ses recettes propres en 2018**, au détriment des dépenses de rénovation du Palais d'Iéna initialement programmées. **Pour 2019, le CESE prévoit d'affecter 0,9 million d'euros de ses ressources propres aux dépenses de fonctionnement.**

Le CESE poursuit enfin la **mise en œuvre du décret n° 2017-934 du 10 mai 2017 relatif au régime administratif et financier du Conseil économique, social et environnemental**, lequel prévoit notamment la certification de ses comptes et la mise en place d'un contrôle interne. À cet égard, une cellule de contrôle interne a été créée dès juin 2017. Par ailleurs, une réflexion est conduite en lien avec le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) sur le bilan du CESE en amont de la certification. **Les comptes du CESE seront en effet certifiés pour la première fois en 2019**, mais le prestataire reste à déterminer.

#### ***B. UN RENFORCEMENT DE L'ACTIVITÉ CONSULTATIVE NOTAMMENT PRÉVU PAR LE PROJET DE RÉVISION CONSTITUTIONNELLE***

Le projet de réforme du CESE est à présent porté devant le Parlement, depuis le dépôt du **projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace** à l'Assemblée nationale l'été dernier. Son **article 14** tend à réviser le **titre XI de la Constitution**, conformément aux orientations données par le Président de la République en juillet 2017.<sup>1</sup>

##### **1. Une réforme qui ancre le rôle consultatif du CESE plus qu'elle ne le modifie**

Outre la réduction du nombre de conseillers à 155 (contre 233 actuellement), l'article 14 renforce le rôle consultatif du CESE en rendant sa **saisine systématique sur tout projet de loi ayant un objet économique, social ou environnemental**, et facultative sur les projets de loi financière ou de programmation, « *ou tout autre projet de loi, d'ordonnance ou de décret* ». Le Parlement peut en outre consulter le CESE sur les propositions de loi.

Le projet de révision confirme la **saisine du CESE par voie de pétition citoyenne** selon des termes proches de l'actuelle rédaction du titre XI. Le CESE espère cependant une modification, par voie organique, sur le plan du **recueil des pétitions avec sa dématérialisation**. Les conditions actuelles de recueil, imposant des pétitions sous format papier, n'ont en effet pas grandement favorisé la possibilité de saisine citoyenne (une seule depuis 2010).

---

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

Le CESE considère que cette réforme entraînerait une augmentation de la fréquence de ses consultations sur les projets de loi ou de ses saisines par voie de pétition citoyenne, et estime à ce titre que des moyens supplémentaires pourraient être nécessaires. La programmation triennale prévue depuis 2018 demeure pourtant inchangée jusqu'en 2020, le projet de révision constitutionnelle étant toujours en discussion devant le Parlement.

## 2. Une activité consultative s'inscrivant dans la continuité de l'année précédente

D'ici la mise en œuvre de la réforme et l'adoption des textes afférents, **le Conseil cherche à renforcer l'efficacité de son activité consultative**, dans la lignée des orientations stratégiques adoptées en 2016.

Si le nombre d'avis rendus devrait rester stable pour 2019 et les années suivantes, **le CESE cherche en revanche à donner davantage de suites aux préconisations issues de ses avis**.

### Production intellectuelle du CESE

	2016 Réalisation	2017 Réalisation	2018 Prévision PLF 2018	2018 Prévision actualisée	2019 Prévision
<b>Nombre d'avis produits</b>	15	27	25	30	25
<b>Études et communications</b>	0	1	5	3	5

Source : commission des finances d'après l'indicateur 1.1 du programme 126 projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2019

Cet objectif se traduit notamment par la **production d'avis en lien avec d'autres institutions**, telles que la Cour des comptes, le Défenseur des droits ou les Conseils économiques, sociaux et environnementaux des Régions (CESER)<sup>1</sup> ou par l'instruction de pétitions recueillant un grand nombre de signatures sur internet.

Il se traduit aussi par le déploiement d'**un indicateur synthétique permettant de rendre compte de l'effet des travaux de nature consultative du CESE**. Ce projet devrait aboutir d'ici la fin 2018 avec la mise en place d'un référentiel permettant un suivi automatique de toutes les suites données aux préconisations du CESE dans les textes législatifs, règlementaires, les débats parlementaires, la presse et les réseaux sociaux. Alors que la Cour des comptes relevait que les indicateurs de performance du programme 126, à ce jour, soit n'apportaient « pas de pertinence pour la

<sup>1</sup> Les CESER n'ont aucun lien officiel prévu par un quelconque texte avec le CESE. Ce dernier a toutefois mené une mission CESE/CESER de 2016-2017 pour favoriser les échanges entre chaque institution.

*réalisation budgétaire* », soit étaient « *décorrélés du travail du CESE* »<sup>1</sup>, la mise en place de ce nouvel indicateur pourrait constituer une avancée dans le suivi de la performance du CESE.

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, note d'analyse sur l'exécution budgétaire de l'année 2017, mission « Conseil et contrôle de l'État ».

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

#### Observations principales sur le programme

- Pour 2019, les crédits demandés s'élèvent à **219,85 millions d'euros en CP**, à la suite d'une augmentation de 1 % par rapport à 2018. Cette augmentation s'explique par **une hausse des dépenses de personnel, destinée à financer le recrutement de 15 emplois**, sans que le plafond d'emplois n'évolue.
- Les juridictions financières poursuivent à moyens constants leurs activités de contrôle, dont les plus récentes : **l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales**, et le contrôle des **établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESMS) et des établissements de santé privés**.
- Les moyens destinés à la fonction d'appui au contrôle sont à peu près stables, avec notamment 0,8 million d'euros affectés à la mise en œuvre du **schéma stratégique des systèmes d'information**.
- Le programme 164 devrait à nouveau bénéficier de **l'exonération de la mise en réserve** de ses crédits en début d'année, pour favoriser son « **indépendance fonctionnelle** » dans la gestion de ses crédits.

Le programme 164 retrace les crédits de **la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC)**, ces dernières regroupant **18 chambres régionales des comptes (CRC)**, dont 5 en outre-mer et **5 chambres territoriales des comptes (CTC)**, situées en outre-mer<sup>1</sup>.

#### A. UN BUDGET SANS ÉVOLUTIONS MAJEURES ET CONFORME À LA STABILITÉ PRÉVUE PAR LA TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE

##### 1. Une progression modérée s'inscrivant dans le respect de la programmation pour la période 2018-2022

Pour 2019, les crédits du programme 164 s'élèvent à 219,85 millions d'euros en CP et 232,9 millions d'euros en AE. **Le niveau de CP progresse ainsi légèrement, soit une hausse de 1 % par rapport aux CP autorisés en LFI 2018.**

Le niveau de crédits du programme 164 pour 2019 poursuit donc une trajectoire relativement stable, **conforme à la programmation pluriannuelle**, nonobstant un faible écart au niveau des dépenses de titre 2, imputable au financement de la poursuite de la mise en œuvre du protocole interministériel dit « PPCR ».

<sup>1</sup> Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre et Miquelon.

## Programmation pluriannuelle des crédits du programme 164

(crédits de paiement, en millions d'euros)

Années (par défaut, programmation)	2018	LFI 2018	2019	PLF 2019	2020	2021	2022
Dépenses de titre 2	192,07	192,37	195,07	195,08	197,35	198,63	199,27
dont hors CAS « Pensions »	143,41	144,1	145,5	146,29	146,38	147,35	147,82
dont CAS « Pensions »	48,66	48,27	49,57	48,79	50,97	51,29	51,45
Dépenses hors titre 2	25,3	25,3	25,3	25,3	25,3	25,3	25,3
<b>Total</b>	<b>217,37</b>	<b>217,67</b>	<b>220,37</b>	<b>219,85</b>	<b>222,65</b>	<b>223,93</b>	<b>224,57</b>

Source : commission des finances, d'après les réponses de la Cour des comptes au questionnaire budgétaire

### 2. Une hausse des dépenses de personnel sans ajustement du plafond d'emplois

Les dépenses de titre 2 représentent toujours la quasi-totalité des crédits du programme (89 % en 2019 et 88 % en LFI 2018), à la suite d'une hausse progressive de ces mêmes dépenses conjuguée à une baisse globale des autres dépenses ces dernières années.

Les dépenses de personnel augmentent au même rythme que les années précédentes, soit 1,4 % en 2019 afin de financer notamment **le report de la mise en œuvre du protocole « PPCR » en 2019** (0,3 million d'euros) et **la poursuite de la politique de revalorisation des emplois**. Cette politique participe au renforcement des missions de contrôle exercées principalement par des agents des catégories A+ et A. De fait, le schéma d'emplois de 2018 prévoyait un solde positif<sup>1</sup> des entrées d'agents de catégories A+ et A tandis que le schéma d'emplois pour 2019 prévoit 15 ETPT supplémentaires, seulement dans les catégories A+ et A. Dès lors, l'impact du schéma d'emplois pour 2019 ajouté à celui de l'extension en année pleine du schéma de 2018 **contribue à hauteur de 0,9 million d'euros à l'augmentation des dépenses de titre 2**.

### 3. Une stagnation des dépenses autres que celles de personnel

Après avoir diminué de 11,5 % entre 2015 et 2018, l'ensemble des CP hors dépenses de personnel devrait stagner d'après la programmation pluriannuelle. **Le niveau de CP hors titre 2 est donc quasiment fixe en 2019, à 24,78 millions d'euros**. Le faible écart en 2019 avec la programmation est lié au débasage des loyers budgétaires.

<sup>1</sup> Le solde total du schéma d'emplois prévu en 2018 était nul en raison d'un nombre égal de sorties des agents des autres catégories.

On note toutefois **une nette hausse des AE hors titre 2 en 2019 - environ 11 millions d'euros supplémentaires** par rapport à la LFI 2018, en raison des **renouvellements de baux pluriannuels de plusieurs CRTC**. Les principaux baux immobiliers renouvelés sur l'année 2019 sont :

- le siège de la CRC de Corse à Bastia (bail de 3 ans) pour 0,76 million d'euros ;

- le siège des CRTC des Antilles et de la Guyane (bail de 3 ans) pour 1,48 million d'euros ;

- le siège de la CRC des Pays-de-la-Loire à Nantes (bail de 9 ans) pour 5,68 millions d'euros.

### ***B. UNE EXTENSION PROGRESSIVE DES ACTIVITÉS DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES À MOYENS QUASI-CONSTANTS***

Les juridictions financières entendent poursuivre leurs activités en 2019 sans augmentation de leurs moyens hormis quelques emplois supplémentaires et le développement de leurs outils informatiques.

#### **1. Quelques recrutements à venir et quelques nouveaux moyens d'investissement**

La légère progression des crédits de paiement pour 2019 (1 %) ne se traduit pas nécessairement par des moyens nouveaux. Sur les 3,5 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2018, **moins d'un million d'euros est affecté à l'impact des schémas d'emplois de 2018 et 2019**, tandis que la hausse modérée des dépenses d'investissement (+ 0,3 million d'euros) se réalise au détriment des autres dépenses hors titre 2.

##### *a) Quinze emplois supplémentaires pour renforcer les moyens de contrôle*

En raison de l'accroissement de leurs activités de contrôle, les juridictions financières renforcent leurs moyens humains **en se rapprochant progressivement du plafond d'emplois autorisés (1840 ETPT)**. À cet égard, il faut rappeler que le plafond d'emplois reste au même niveau depuis 2009 et devrait de nouveau être sous-consommé en 2019, entre 1 780 et 1 790 ETPT.

### Évolution de la consommation du plafond d'emplois

(en ETPT)

	2015 (exécution)	2016 (exécution)	2017 (exécution)	2018 (prévision)	Plafond d'emplois pour 2019
Catégorie A+	752	742	772	776	805
Catégorie A	430	446	484	512	490
Catégorie B	309	294	284	276	303
Catégorie C	265	245	223	210	242
<b>Total</b>	<b>1 756</b>	<b>1 727</b>	<b>1 763</b>	<b>1 774<sup>1</sup></b>	<b>1 840</b>

Source : commission des finances, d'après les données de la Cour des comptes

Après un schéma d'emplois nul en 2018, **l'année 2019 est marquée par le recrutement de 15 ETP**, dont les juridictions financières souhaitent qu'il initie un mouvement progressif de rapprochement du plafond d'emplois.

#### *b) Des dépenses hors frais de personnel à leur plus bas niveau*

En 2019, l'ensemble des dépenses de titre 3, 5 et 6 paraissent stables par rapport à 2018. **Les attributions de produits - 0,75 million d'euros attendues en 2019 -** seront, comme en 2018, **affectées aux dépenses hors titre 2.**

Les dépenses d'investissement s'élèvent à 1,2 million d'euros (+ 0,3 million d'euros) mais dont un bon tiers sera consacré à des travaux de rénovation immobilière, alors que **le montant destiné à la poursuite de la mise en œuvre du schéma stratégique des systèmes d'information (S2SI) est légèrement plus faible qu'en 2018, à 0,8 million d'euros.**

Cela dit, le programme 164 est régulièrement exempté du seuil maximal de 3 % pour les reports de crédits non consommés de l'année précédente. Cette exemption devrait s'appliquer en 2019, **l'article 47 du projet de loi de finances pour 2019** citant le programme 164 parmi les 7 programmes dont les reports peuvent excéder 3 %, compte tenu d'**un report d'attributions de produits destiné à financer des programmes immobiliers.**

<sup>1</sup> Afin d'appliquer l'article 11 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, le plafond d'emplois pour 2018 sera réajusté dans le prochain projet de loi de finances rectificatives pour 2018.

## 2. Une charge de travail qui tend pourtant à augmenter

### *a) La poursuite de l'extension des activités de contrôle et de certification*

Les juridictions financières poursuivent en 2019 l'**expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales**, introduite par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi « NOTRe »). Cette nouvelle compétence s'est **réalisée à moyens constants depuis 2016**, par redéploiement interne de ressources humaines et budgétaires. 15 ETP environ sont affectés au pilotage de cette expérimentation depuis 2016. Les répercussions sur l'activité globale des juridictions financières devraient pourtant être plus importantes à partir de cette année 2018. Cette expérimentation est menée en deux phases, la première, entre 2017 et 2020 portant sur un accompagnement des collectivités par les juridictions financières dans l'évaluation de la fiabilité de leurs comptes ; la seconde, entre 2021 et 2023, étant réservée à la réalisation de certifications préparatoires. Un bilan de mi-parcours sera remis au Parlement à la fin de l'année 2018.

De même, **les juridictions financières réalisent à moyens constants leurs premières missions de contrôle des établissements et services sociaux et médico sociaux (ESMS) et des établissements de santé privés, depuis la loi de modernisation de notre système de santé<sup>1</sup>**. Les premiers contrôles portent sur un nombre limité d'établissements tant en 2018 qu'en 2019.

Toutefois, **si ces contrôles devaient s'étendre à davantage d'établissements**, le responsable du programme 164 estime qu'une augmentation du plafond d'emplois, pouvant aller jusqu'à **10 à 15 ETPT supplémentaires, serait nécessaire. L'ensemble des ESMS et des cliniques privées représente en effet 38 000 établissements et 47 milliards d'euros d'argent public.**

### *b) La nécessité de garantir des moyens aux fonctions d'appui au contrôle face aux enjeux de la digitalisation*

Les juridictions financières poursuivent par ailleurs la montée en puissance de leurs fonctions support, et notamment des services d'aide au contrôle.

Représentant 15 % des effectifs (contre 67 % pour les fonctions de contrôle), les fonctions d'appui au contrôle **sont principalement financées à partir de l'action 27 « Pilotage et soutien des juridictions financières »<sup>2</sup>**, dont **les crédits augmentent de près d'un million d'euros** par rapport à la LFI 2018, pour atteindre 51,5 millions d'euros en 2019.

---

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

<sup>2</sup> Le financement des services du greffe et de la documentation, lesquels participent aux fonctions d'appui au contrôle, est ventilé dans les actions 21 à 26.



Les missions de contrôle sont en effet menées dans un environnement de plus en plus dématérialisé et numérisé, nécessitant des expertises nouvelles et des métiers spécifiques (analystes de données entre autres). Pour cela, le Centre d'appui métier (CAM), créé en 2012, associé aux services informatiques et de documentation, s'adapte à ces nouveaux enjeux et favorise ainsi les travaux des magistrats financiers :

- en élaborant les outils et méthodes nécessaires à la conduite de leurs missions ;

- en fédérant les outils, les méthodes et les processus de l'ensemble des acteurs du contrôle ;

- en mettant à leur disposition un centre de ressources unifiées à la disposition des métiers du contrôle.

Les conclusions de la revue des pairs<sup>1</sup> menée en 2017 par le *Tribunal de Contas* du Portugal relèvent par ailleurs que « depuis sa création, le Centre d'appui métier (CAM), [...] est devenu un élément référentiel et dynamique en matière de développement et dissémination des méthodologies de contrôle de la Cour. »

Enfin, le **schéma stratégique des systèmes d'information (S2SI) pour 2017-2020** sera poursuivi en 2019, avec une enveloppe de 0,8 million d'euros supplémentaire destinée à financer le développement de la plateforme « échange du contrôlé », de l'application de planification et de suivi des contrôles (ARGOS) et la refonte de la télé-procédure du greffe.

*c) Des sollicitations plus fréquentes du Parlement*

Si elles ne constituent pas de surcroît d'activité à proprement parler, les sollicitations du Parlement auprès de la Cour se sont faites plus nombreuses cette année 2018, et devraient se poursuivre l'an prochain.

La mise en place du « **printemps de l'évaluation** » à l'**Assemblée nationale**, à l'occasion de l'examen du **projet de loi de règlement des comptes de l'année 2017**, a ainsi augmenté significativement le nombre d'auditions des magistrats financiers par les parlementaires (80 en 2018 contre 35 en 2017 et 57 en 2016).

---

<sup>1</sup> *Rapport sur la revue de la Cour des comptes de France, suivi des recommandations, Tribunal de Contas du Portugal, 2017.*

### C. UNE INDÉPENDANCE FONCTIONNELLE À PRÉSERVER

Afin de tenir compte de la nature particulière des institutions financées par le programme 164, **le législateur a assorti les règles budgétaires issues de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de dérogations** pour ce même programme et lui a ainsi réservé une « indépendance fonctionnelle » dans la gestion de ses crédits.

#### 1. Une indépendance dont le législateur a voulu tenir compte lors de la mise en œuvre de la LOLF

Compte tenu de leurs fonctions particulières de contrôle des finances publiques, les juridictions financières bénéficient d'une autonomie de gestion vouée à assurer leur bon fonctionnement. Les normes internationales reconnaissent ainsi aux **Institutions supérieures de contrôle (ISC), dont la Cour des comptes fait partie**, une indépendance fonctionnelle qui s'entend comme le fait de « *disposer des ressources humaines, matérielles et financières nécessaires et raisonnables* » et implique que « *les pouvoirs exécutifs ne doivent pas contrôler ni encadrer l'accès à ces ressources. Les ISC gèrent leur propre budget et peuvent l'affecter de la manière qu'elles jugent appropriée. Le Parlement est chargé de veiller à ce que les ISC disposent des ressources nécessaires pour remplir leur mandat. Les ISC ont le droit de faire appel directement au Parlement lorsque les ressources fournies sont insuffisantes pour leur permettre de remplir leur mandat* ». <sup>1</sup>

Cette indépendance s'est notamment traduite par **la sortie des juridictions financières de l'enveloppe budgétaire du ministère de l'économie et des finances en 2005**, pour prendre par ailleurs en compte la nouvelle mission de certification des comptes de l'État, avec le rattachement des crédits de la Cour dans la mission « Conseil et contrôle de l'État », placée auprès des services du Premier ministre<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Déclaration de Mexico sur l'indépendance des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques, principe n° 8 de l'INTOSAI. Ces principes ont été repris par l'Assemblée générale de l'ONU dans sa résolution A/66/209 du 21 décembre 2011.

<sup>2</sup> Comme le rappelait notre ancien collègue Roland du Luard, « les moyens du certificateur ne peuvent dépendre du bon vouloir du certifié », « bien que l'étroite dépendance de la Cour vis-à-vis du ministère chargé des finances ne lui avait jamais porté préjudice », dans son rapport d'information sur « La mise en œuvre de la LOLF dans la justice judiciaire », 13 juillet 2005.

## 2. Une dérogation aux règles de gestion budgétaire fragilisée

Depuis l'entrée en vigueur de la LOLF en 2006, la Cour des comptes bénéficie également **d'une levée systématique en début d'année de la mise en réserve des crédits votés en loi de finances initiale**. Cette dérogation n'a cependant pas fait l'objet d'une insertion dans la LOLF, le Premier ministre de l'époque, ayant déclaré devant la Cour des comptes qu'elle « *bénéficiera d'une exonération de mise en réserve* » et que « *ce compromis rend inutile toute modification de la loi organique* »<sup>1</sup>. Par parallélisme, cette dérogation avait été accordée au programme 165 de la même mission.

**Le programme 164 devrait toujours en bénéficier en 2019**, mais la préoccupation réitérée du Gouvernement de maîtrise des dépenses et la **fin de l'exonération du programme 165** de la mise en réserve depuis 2018 interrogent sur la pérennité de cette dérogation.

Il faut enfin rappeler que **cette exonération de la mise en réserve n'exclut pas la possibilité de gel ou d'annulation de crédits** : 1,55 million d'euros ont ainsi été annulés en 2017 sur le programme 164.

---

<sup>1</sup> Discours de M. Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre, sur les nouvelles missions de la Cour des comptes en matière de procédure budgétaire, données par la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et le projet de création d'une mission budgétaire spécifique « Conseil et contrôle des pouvoirs publics ».

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

##### Principales observations sur le programme

- Les crédits pour 2019 se situent à un niveau presque semblable à celui de 2018, à 0,43 million d'euros, ce qui fait du programme 340 **le moins doté de tous les programmes du budget général**.
- **La pertinence de ce programme** est toujours en question, aussi sa transformation en action **rattachée au programme 164 peut être proposée**. Cependant, une telle modification ne peut se réaliser qu'à travers l'adoption d'une disposition législative organique.

**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, dont le président est le Premier président de la Cour des comptes.**

##### *A. LE PROGRAMME LE MOINS DOTÉ DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT*

En 2019, **les crédits s'élèvent à 0,428 million d'euros en CP et AE**, et sont en légère diminution par rapport à 2018.

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

La faible dotation de ce programme – le montant le plus faible du budget général<sup>1</sup> – **interroge toujours sur la pertinence de son maintien**. Certes, le Haut Conseil est une institution indépendante des juridictions financières, mais l'essentiel de ses moyens est issu de la Cour des comptes – locaux, fonctions support, et même son personnel. Dès lors, un **rattachement des crédits du Haut Conseil au programme 164, sous la forme d'une action, serait envisageable** sans qu'il ne porte atteinte à son autonomie.

##### *B. L'UN DES RARES PROGRAMMES PRÉVUS PAR LA LOI ORGANIQUE*

**Hormis les dotations retracées dans les programmes 551 et 552 de la mission « Crédits non répartis », prévues par la LOLF, le programme 340 est le seul dont l'existence est élevée au rang organique**. En effet, l'ouverture ou la suppression de programmes intervient habituellement en loi de finances.

<sup>1</sup> À l'exception des programmes 336, 338, 532 et 542 sur lesquels aucun crédit n'est ouvert en 2019.

Dès lors, la création d'un programme spécifique au Haut Conseil, prévue par **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**<sup>1</sup>, « déroge[ait] au deuxième alinéa du paragraphe I de l'article 7 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 »<sup>2</sup>, d'après le **Conseil constitutionnel**.

Il faudrait ainsi l'adoption d'une disposition organique pour modifier la structure des crédits du Haut Conseil. À ce titre, le projet de loi organique prévu par **les articles 6 et 7 du projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace** pourra sans doute intégrer une modification de **l'article 22 de la loi organique n° 2012-1403**.

---

<sup>1</sup> Une disposition introduite à l'initiative du Sénat et ayant fait l'objet d'un accord en commission mixte paritaire.

<sup>2</sup> Décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012.



---

## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement visant à **majorer les crédits de titre 2 de la mission de 228 538 euros en AE et CP**. Ces crédits supplémentaires se répartissent entre le programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives » à hauteur de 155 205 euros, le programme 126 « Conseil économique, social et environnemental, à hauteur de 5 644 euros, le programme 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières », à hauteur de 67 576 euros et le programme 340 « Haut Conseil des finances publiques » à hauteur de 113 euros.

Cette majoration est issue d'un abondement réalisé à **partir de la mission « Crédits non répartis », correspondant à la revalorisation des indemnités kilométriques et à la revalorisation des barèmes des frais de nuitée**. Les autres missions budgétaires ont également bénéficié d'une majoration au titre de ces deux revalorisations, qui s'élèvent au total à 46,25 millions d'euros pour l'ensemble de la fonction publique d'État.





---

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 31 octobre 2018, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Didier Rambaud, rapporteur spécial, sur la mission « Conseil et contrôle de l'État ».

**M. Didier Rambaud, rapporteur spécial.** – Comme en 2018, le budget de la mission « Conseil et contrôle de l'État » devrait augmenter en 2019, pour atteindre 756,2 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 680,6 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Ce niveau est supérieur de 12 millions d'euros à celui fixé par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022. Cela dit, la mission « Conseil et contrôle de l'État » représente encore une part relativement faible - 0,22 % - des dépenses de l'État.

Les 16,2 millions d'euros de CP supplémentaires pour la mission se répartiront inégalement entre ses quatre programmes.

Le budget du Haut Conseil des finances publiques (HCFP) reste stable, à 428 000 euros. Je recommande de nouveau qu'il soit intégré au programme de la Cour des comptes et des juridictions financières. Les crédits de ces dernières progressent modérément - 1 % - en 2019. Il en est de même du budget du Conseil économique, social et environnemental (CESE), qui augmente de 0,46 %. L'essentiel de l'évolution des crédits de la mission concerne donc le budget du principal programme, celui du Conseil d'État et des autres juridictions administratives, en augmentation de 3,4 %.

Le budget consolidé du Conseil d'État, des cours administratives d'appel, des tribunaux administratifs et de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) s'élèvera à 420 millions d'euros en 2019. Les crédits supplémentaires abondent en grande partie les dépenses de personnel, pour permettre la création de 132 emplois.

Comme les dernières années, l'essentiel de cet effort financier est axé sur la CNDA. Ses moyens seront portés en 2019 à un niveau inédit : avec 122 agents supplémentaires, son plafond d'emplois atteindra 648 ETP et dépassera ainsi celui des huit cours administratives d'appel réunies. Cinq nouvelles chambres ouvriront, ce qui nécessitera le transfert de cinq magistrats administratifs pour les présider. Ces moyens supplémentaires sont justifiés par la nécessité de renforcer la capacité de jugement de la CNDA, qui est prise dans un étau depuis ces dernières années. D'une part, elle est contrainte de réduire ses délais de jugement, conformément aux objectifs fixés par le législateur en 2015. D'autre part, elle est confrontée à une véritable envolée du contentieux de l'asile : + 34 % d'affaires nouvelles

en 2017, + 21 % en 2018... En tout, 65 000 recours seront déposés à la CNDA d'ici la fin d'année !

La CNDA a traité 47 814 requêtes fin 2017, ce qui fait d'elle la première juridiction administrative française, comme l'a rappelé François-Noël Buffet dans son rapport sur le projet de loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie. Cette loi a notamment mis fin à l'effet suspensif de certains recours devant la CNDA : les demandeurs d'asile concernés pourront ainsi faire l'objet d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF), mais pourront toujours demander la suspension de cette OQTF devant le juge administratif de droit commun. Plusieurs milliers de recours contre ces OQTF pourraient donc être déposés l'an prochain.

Ces nouveaux recours alimenteront un contentieux des étrangers déjà massif, puisqu'il représente environ 83 000 affaires en 2017, soit un tiers du contentieux total des juridictions administratives hors CNDA.

Malgré ce potentiel surcroît d'activité à venir, les ressources des juridictions administratives progresseront peu en 2019 : dix créations d'emplois pour l'ensemble des 42 tribunaux administratifs. Je tiens pourtant à ce que la capacité de jugement des juridictions soit préservée à un niveau suffisant pour leur permettre de respecter ces deux objectifs : une maîtrise de leur stock d'affaires anciennes à un niveau raisonnable et un délai moyen de jugement inférieur à un an, comme l'a demandé le législateur en 2002. Or, ces délais de jugement pourraient se dégrader en 2018 et en 2019.

Les crédits des autres programmes connaissent peu de variations pour 2019. Ceux du CESE s'élèvent à 40,2 millions d'euros, soit un niveau presque égal à celui de 2018. Son plafond d'emplois reste fixé à 150 ETP. La réforme de cette assemblée est inscrite dans le projet de révision constitutionnelle, qui prévoit une extension de la mission consultative du CESE, par des saisines plus fréquentes sur les projets de loi ou par le recueil dématérialisé des pétitions citoyennes. Cependant, le projet de révision étant toujours en discussion, les crédits du CESE s'en tiendront en 2019 à ce qui a été fixé par le triennal.

Dans l'attente de sa réforme, le CESE poursuit deux axes de rénovation, initiés en 2016. En premier lieu, il adapte son régime financier et comptable. Une cellule de contrôle interne a déjà été mise en place, et ses comptes seront certifiés pour la première fois l'an prochain. En second lieu, le CESE cherche toujours à renforcer l'impact de son activité consultative : il s'est équipé d'outils pour mesurer les suites données à ses préconisations et il produit certains avis en lien avec d'autres institutions, comme le Défenseur des droits ou la Cour des comptes.

Le budget de cette dernière et des autres juridictions financières représente le deuxième programme de la mission par son montant : 220 millions d'euros en 2019.

---

Conformément à la programmation pluriannuelle, 2,2 millions d'euros de crédits supplémentaires abonderont ce programme en 2019, pour financer, entre autres, le recrutement de 15 agents supplémentaires, sans évolution du plafond d'emplois. Ce recrutement renforcera les services de contrôle et d'appui au contrôle, lesquels évoluent dans un environnement de plus en plus dématérialisé et numérisé – raison pour laquelle la Cour investit cette année encore dans le développement d'équipements informatiques innovants.

Je note enfin que les juridictions financières poursuivent leurs activités à moyens quasi constants, alors que celles-ci représentent une charge croissante. Je citerai deux exemples récents : l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales, qui mobilise quinze agents depuis 2016, et les premières missions de contrôle de certains établissements sociaux et médico-sociaux et de certaines cliniques privées, qui pourraient être amenées à s'étendre à l'avenir.

Je vous invite à adopter les crédits de cette mission sans modification.

**M. Patrick Kanner, rapporteur pour avis de la commission des lois (programmes 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives » et 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières »).** – Je confirme vos propos. J'ai visité récemment la chambre régionale des comptes de Dijon, qui fonctionne bien, si ce n'est que l'extension des missions que vous évoquiez entraîne des charges nouvelles ne pouvant être assumées avec les moyens actuels. L'évolution spectaculaire des moyens de la CNDA répond à une nécessité. Sa nouvelle présidente, Mme Dominique Kimmerlin, m'a indiqué qu'on était arrivé à un plafond, et que la création de 122 postes devrait débloquer la situation, en permettant de créer cinq chambres. De plus, les entrées sur le territoire sont moindres qu'il y a trois ou quatre ans. Les dix postes restant pour les tribunaux administratifs ne suffiront pas. Malgré ces réserves, j'émettrai un avis favorable sur ces crédits.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Les juridictions administratives font face à des contentieux de masse liés à des errements dans la prise de décision de Bercy. Je pense, par exemple, à la CSG pour les non-résidents : un requérant m'a transmis une lettre du tribunal administratif de Montreuil l'informant que le nombre de réclamations similaires à la sienne est d'environ 40 000. Certaines décisions fiscales relèvent du bricolage, sont mal préparées par Bercy, issues d'amendements du Gouvernement rapidement adoptés notamment dans les projets de loi de finances rectificative, et aboutissent à des contentieux devant la Cour de justice de l'Union européenne, que la France perd. C'est absurde ! J'ai souvent appelé l'attention du ministre du Budget sur la nécessité de mieux préparer les mesures et d'apporter les réponses avant un contentieux.

Plutôt que d'apporter des solutions en amont, l'administration fiscale attend que les contribuables saisissent les tribunaux.

**M. Jérôme Bascher.** – La CNDA n'aurait-elle pas plutôt sa place dans la mission « Immigration, asile et intégration » précédemment examinée ? Certes, il s'agit d'une juridiction, mais son activité participe à la politique globale de l'asile, dont les crédits sont présentés dans cette mission. Rapporteur spécial de la mission « Pouvoirs publics », je constate que ceux-ci fonctionnent tous à budget constant. Pourquoi le budget du CESE est-il en augmentation, même minime ? J'envisage de déposer un amendement sur ce point.

**M. Claude Raynal.** – Les nouvelles missions qui lui seront confiées justifieront de nouveaux crédits, a déclaré le président de CESE. Pouvez-vous nous en dire plus ? Il est un peu préoccupant que le nombre d'emplois dans les juridictions administratives augmente si peu, alors que le délai de traitement des affaires par les cours administratives d'appel croît régulièrement. Les contentieux de masse sont en effet inquiétants – même s'il est possible de les traiter en bloc. Un travail préventif serait bienvenu.

**Mme Sylvie Vermeillet.** – L'évolution du budget du CESE, que vous qualifiez de maîtrisée, est lente mais sûre : 30 millions d'euros en 2006, 36 millions d'euros en 2008, 42,2 millions d'euros aujourd'hui... Ce n'est pas la même évolution pour les collectivités territoriales ou le Sénat ! Pourquoi ce dérapage ? Des pistes d'économies sont-elles identifiées ?

**M. Arnaud Bazin.** – L'évolution principale est l'accroissement important des moyens de la CNDA, pour faire face à l'accroissement du nombre de demandeurs d'asile. Or, le budget de la mission précédente se fonde sur l'hypothèse d'une stagnation de ce nombre. N'est-ce pas incohérent ?

**M. Thierry Carcenac.** – Il faudra reloger la CNDA, et 61,7 millions d'euros d'AE sont prévus pour cela. Allons-nous vers une déconcentration ? Avez-vous des informations complémentaires sur ce projet de relogement ?

**M. Patrice Joly.** – Je reste sceptique sur les moyens dédiés à la certification des comptes des collectivités territoriales, car la solvabilité d'une collectivité territoriale dépend moins de son patrimoine que de la capacité contributive de ses administrés. Déjà, les directions départementales des finances publiques, exsangues, sont incapables d'apporter les conseils requis aux collectivités. Ainsi, le comptable du Trésor public en poste à Château-Chinon est parti l'an dernier avec une partie de la caisse : les comptes n'avaient pas été arrêtés depuis deux ans !

**Mme Christine Lavarde.** – Vous n'avez pas indiqué, alors que cela figure dans votre rapport que, pour la première fois, la mise en réserve de crédits sera appliquée, notamment sur le programme des juridictions administratives, ce qui montre que le budget a été construit avec rigueur. Dans plusieurs villes des Hauts-de-Seine, des dérives ont été constatées en matière de contravention du stationnement. Quel a été l'impact sur le nombre des recours administratifs ?

**M. Charles Guené.** – La CNDA manque de magistrats, alors que leur rémunération coûte moins cher que l'hébergement ! Sous la présidence de M. Delevoye, le CESE avait diversifié ses recettes, notamment par la mise à disposition de ses locaux. Cette politique est-elle poursuivie ?

**M. Marc Laménie.** – La Cour des comptes réalise de nombreux rapports et émet à cet égard de nombreuses recommandations. Sont-elles vraiment suivies d'effet ?

**M. Didier Rambaud, rapporteur spécial.** – Catherine Bergeal, secrétaire générale du Conseil d'État, m'a confirmé que les contentieux de masse posaient problème, et m'a parlé de ceux qui concernent le remboursement de la contribution au service public de l'électricité. Sortir la CNDA de cette mission ? Je ne suis pas juriste, mais il me semble que, puisque c'est une juridiction administrative, ses décisions sont soumises à la cassation du Conseil d'État, il est logique qu'elle soit dans cette mission, comme les autres juridictions administratives.

Le CESE a fait l'objet de nombreuses remarques. Son nouveau président, M. Patrick Bernasconi, s'est récemment exprimé dans la presse sur les moyens et les missions de cette institution. Il a fait un effort pour démontrer son utilité d'après lui, plusieurs préconisations ont été reprises dans les lois récentes, mais nous sommes dans une période intermédiaire, avant la révision constitutionnelle, qui devrait réduire le nombre de conseillers. À cet égard, les économies ne sont pas certaines. Ses nouvelles missions entraineront-elles une hausse des charges ? Il lui faudrait, en tous cas, des moyens adaptés à certains chantiers : dématérialisation du recueil des pétitions, mise en place du tirage au sort... Depuis 2017, le CESE ne dispose que d'un seul ingénieur informatique ! Oui, il cherche d'autres sources de financement, grâce au mécénat.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Ou en louant ses locaux !

**M. Didier Rambaud, rapporteur spécial.** – En réponse à la question de Thierry Carcenac, le projet de relogement consiste à regrouper en un seul lieu, à Montreuil, les quatre sites de la CNDA avec le tribunal administratif de Montreuil.

Pour répondre à Christine Lavarde, Catherine Bergeal m'a indiqué que 1 500 recours en moyenne étaient enregistrés par mois devant la commission du contentieux du stationnement payant. Entre janvier et juin 2018, 6 818 affaires ont été enregistrées et 522 traitées. En revanche, la plupart des crédits de cette commission sont financés par la mission « Administration générale et territoriale de l'État » dont notre collègue Jacques Genest est le rapporteur spécial.

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

\*

\* \*

**Réunie à nouveau le jeudi 22 novembre 2018, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission des finances, après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, a confirmé sa décision de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'État ».**

---

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

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

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

### **Conseil économique, social et environnemental**

- M. Patrick BERNASCONI, Président ;
- M. Jean GROSSET, questeur ;
- M. Luc MACHARD, secrétaire général.

### **Cour des comptes**

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