

N° 792

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 juillet 2022

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi,
adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,
de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021,*

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

TOME II

CONTRIBUTIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

ANNEXE N° 7

Conseil et contrôle de l'État

Rapporteur spécial : M. Christian BILHAC

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16^{ème} législ.) : 10, 16 et T.A. 2

Sénat : 787 (2021-2022)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2021	7
II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL PAR PROGRAMME	10
A. LE PROGRAMME 165 « CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES ».....	10
1. <i>Une sous-exécution du schéma d'emplois qui perdure en 2021 et s'avère inopportune à l'aune de la hausse continue du contentieux administratif.....</i>	<i>10</i>
2. <i>Des délais de jugement en baisse en 2021 au soutien de juridictions administratives efficientes</i>	<i>12</i>
3. <i>Vers une normalisation de l'activité pour la Cour nationale du droit d'asile après une année 2020 très perturbée</i>	<i>13</i>
B. LE PROGRAMME 126 « CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL »	14
1. <i>Une réforme du Conseil économique, social et environnemental dont les conséquences budgétaires de long terme sont encore difficiles à évaluer</i>	<i>14</i>
2. <i>Des attributions de produits en théorie fléchées vers les dépenses d'investissement mais qui financent majoritairement les dépenses de fonctionnement</i>	<i>15</i>
3. <i>Des indicateurs de performance à repenser en considération des nouvelles missions du CESE</i>	<i>16</i>
C. LE PROGRAMME 164 « COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES »	16
1. <i>Les dépenses de personnel conditionnent largement l'exécution du programme 164</i>	<i>16</i>
2. <i>La diminution des délais témoigne de la recherche continue de performance des juridictions financières</i>	<i>17</i>
D. LE PROGRAMME 340 « HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES ».....	19
1. <i>Une sous-consommation récurrente des crédits du Haut Conseil des finances publiques dans un contexte de hausse de son budget</i>	<i>19</i>
2. <i>La suppression bienvenue d'un programme budgétaire spécifique pour le Haut Conseil des finances publiques</i>	<i>19</i>

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. À l'échelle de la mission, l'exécution est inférieure aux autorisations budgétaires votées en loi de finances initiale (LFI), les **crédits étant sous-consommés à hauteur de 3,46 % en AE et de 1,07 % en CP**. La sous-exécution des crédits constatée demeure toutefois moins forte qu'en 2020, eu égard notamment à l'impact moindre de la crise sanitaire sur l'exécution 2021.

2. En ce qui concerne le programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives », les crédits de titre 2 ouverts en LFI étaient de 367,3 millions d'euros pour une consommation de 360,3 millions d'euros. Le rapporteur spécial regrette vivement la **sous-consommation du plafond d'emplois accordé au programme 165 en 2021, qui s'inscrit désormais dans la durée**, et ce dans un contexte de forte pression sur les juridictions administratives. Cette observation s'applique également pour la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), dont les entrées contentieuses sont en hausse de 48 % par rapport à 2020.

3. **La hausse des dépenses du Conseil économique, social et environnemental (CESE)**, qui s'établissait autour de 1 % depuis 2018, est plus prononcée cette année, **avec + 2,8 % d'augmentation par rapport à l'exécution 2020**. L'impact budgétaire de la réforme du CESE par la loi organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021 est pour l'heure encore difficile à évaluer pleinement. Par ailleurs, force est de constater que les objectifs et indicateurs de performance n'ont pas encore été adaptés aux nouvelles missions du CESE dans le cadre de la participation citoyenne. **Le rapporteur spécial appelle donc de ses vœux l'actualisation des objectifs et des indicateurs**, qui pourrait s'inscrire dans une réflexion plus globale visant à mettre en lien les aspects budgétaires avec le pilotage du CESE.

4. Le niveau de **consommation des crédits du programme 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières » est globalement conforme à la prévision** et s'élève à 98,2 % en CP et 95,3 % en AE.

5. Les délais des travaux d'examen de la gestion sont maîtrisés, avec un **délai moyen qui s'établit pour 2021 à 13,1 mois pour la Cour des comptes, en baisse constante depuis 2014**, où ce délai s'élevait à 18 mois. Le projet stratégique de réforme des juridictions financières, dit « **JF 2025** », entend **faire de la durée des travaux effectués par la Cour des comptes pour les commissions des finances des assemblées parlementaires la norme applicable à tous les contrôles des comptes et de la gestion de la Cour**, soit un délai de 8 mois, avant une extension progressive aux CRTC. **Le rapporteur spécial sera attentif à cette question dans le projet de loi de finances pour 2023.**

6. **Pour l'année 2021, le budget du Haut Conseil des finances publiques a été plus que doublé, passant de 0,5 million à 1,1 million d'euros**. Pour autant, **une sous-consommation des crédits accordés est une nouvelle fois constatée et s'est même fortement accentuée**. Le taux de consommation n'est que de 50,3 % en AE et 48,5 % en CP, contre 79,9 % en AE comme en CP en 2020. Cette sous-consommation se concentre en volume sur la sous-exécution des dépenses de personnel.

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2021

En 2021, contribution au CAS (compte d'affectation spéciale) « Pensions » comprise, les dépenses de la mission « Conseil et contrôle de l'État » se sont élevées à **717,3 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et à **713,6 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**, en baisse de 0,39 % pour les AE et en hausse de 3,35 % pour les CP par rapport à 2020.

À l'échelle de la mission, l'exécution est inférieure aux prévisions votées en loi de finances initiale (LFI), les **crédits étant sous-consommés à hauteur de 3,46 % en AE et de 1,07 % en CP**. La sous-exécution des crédits constatée demeure toutefois moins forte qu'en 2020, eu égard notamment à l'impact moindre de la crise sanitaire sur l'exécution 2021. En effet, pour l'année 2020, un écart à la prévision de 7,6 % en AE avait pu être constaté et de 2,4 % en CP. Sur l'ensemble de la mission, la crise sanitaire a engendré des dépenses supplémentaires de l'ordre de 0,3 million d'euros, mais une diminution des dépenses de 5,4 millions d'euros.

Évolution des crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'État » en 2021

(en millions d'euros et en pourcentage)

		2020		2021		Exécution / prévision 2021		Exécution 2021 / 2020	
		Prévision	Exécution	Prévision	Exécution	en volume	en %	en volume	en %
126 – Conseil économique, social et environnemental	AE	46,4	43,5 - 6,2 %	46,1	44,7	- 1,4	- 3,6 %	+ 1,2	+ 2,8 %
	CP	46,4	43,5 - 6,2 %	46,1	44,7	- 1,4	- 3,0 %	+ 1,2	+ 2,8 %
164 – Cour des comptes et autres juridictions financières	AE	225,0	220,6 - 1,9 %	226,1	215,5	- 10,6	- 4,7 %	- 5,1	- 2,3 %
	CP	221,0	218,3 - 1,2 %	222,1	218,3	- 3,8	- 1,7 %	0	0 %
165 – Conseil d'État et autres juridictions administratives	AE	507,3	455,6 - 10,2 %	469,6	456,5	- 13,1	- 2,8 %	+ 0,9	+ 0,2 %
	CP	439,9	428,3 - 2,6 %	451,9	450,0	- 1,9	- 0,4 %	+ 21,7	+ 5,1 %
340 – Haut Conseil des finances publiques	AE	0,5	0,4 - 20 %	1,1	0,5	- 0,6	- 54,5 %	+ 0,1	+ 25 %
	CP	0,5	0,4 - 20 %	1,1	0,5	- 0,6	- 54,5 %	+ 0,1	+ 25 %
Total mission	AE	779,2	720,1 - 7,6 %	743,0	717,3	- 25,7	- 3,5 %	- 2,8	- 0,4 %
	CP	707,8	690,5 - 2,4 %	721,2	713,6	- 7,6	- 1,0 %	+ 23,1	+ 3,3 %

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

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

Le constat d'une sous-consommation globale masque toutefois **d'importantes disparités selon les programmes**. Pour les crédits du programme 340 – Haut Conseil des finances publiques – la consommation n'est de l'ordre que de 50 % en AE comme en CP, tandis que la consommation du programme 164 – Cour des comptes et autres juridictions financières – est proche de la programmation initiale.

Comme les années précédentes, l'écart entre les prévisions et l'exécution en AE concerne essentiellement le programme 165.

La mission a fait l'objet de peu de modifications en cours de gestion, à l'exception des annulations de crédits mises en œuvre par les première et seconde lois de finances rectificatives pour 2021¹.

Modifications des crédits de la mission Conseil et contrôle de l'État en 2021

(en millions d'euros)

	Crédits cumulés (en AE)	Annulation de crédits (en AE)	Crédits cumulés (en CP)	Annulation de crédits (en CP)
LFI 2021	743	-	721,3	-
LFR-1	741,5	- 1,46	719,8	- 1,46
LFR-2	731,8	- 9,7	714,4	- 5,4
PLR 2021 (consommation)	717,3	-	713,6	-

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Si tous les programmes ont été concernés par ces annulations, le programme 165 est celui qui enregistre les annulations de crédits les plus importantes, à hauteur de 5,4 millions d'euros en AE et 4,7 millions d'euros en CP. En ce qui concerne le **programme 164**, la majeure partie de l'annulation (**3,7 millions d'euros en AE**) concerne l'enveloppe dédiée à un projet immobilier en Polynésie française, qui a finalement été abandonné. S'agissant du CESE, les annulations ciblent, d'une part, la totalité du montant de la réserve de précaution, et, d'autre part, la partie non consommée de l'enveloppe dédiée à la participation citoyenne.

De même que ces dernières années, la mission a bénéficié en gestion d'importants reports de crédits de l'année 2020 avec 19,8 millions d'euros de CP supplémentaires. En AE, 140,9 millions d'euros ont été reportés de 2020 à 2021, essentiellement du fait du retard du relogement de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), du tribunal administratif (TA) de

¹ Lois n° 2021-1953 du 19 juillet 2021 et n° 2021-1539 du 1^{er} décembre 2021 de finances rectificative pour 2021.

Montreuil, mais aussi de la restructuration du TA de Nice et de l'extension du TA de Dijon.

Les dépenses de personnel (titre 2) représentent 82,5 % des crédits consommés en 2021 sur la mission.

Montant des dépenses de personnel dans les dépenses de la mission en 2021

(en millions d'euros)

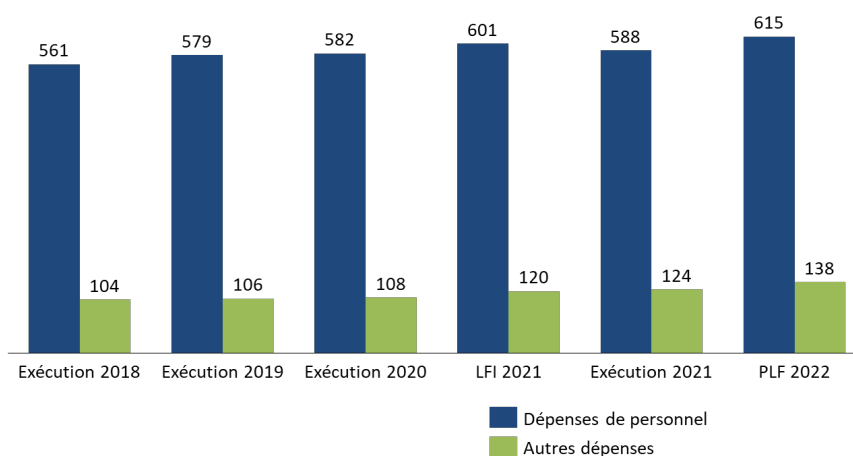
	Dépenses de personnel		Autres dépenses	
	Prévision	Exécution	Prévision	Exécution
126 – Conseil économique, social et environnemental	36,4	35,3	9,7	9,5
164 – Cour des comptes et autres juridictions financières	196,2	192,6	26	25,6
165 – Conseil d'État et autres juridictions administratives	367,3	360,3	84,6	89,7
340 – Haut Conseil des finances publiques	1	0,5	0,1	0
Total mission	601	588,7	120	124,8

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Là où les dépenses hors titre 2 sont relativement stables depuis 2018, **les dépenses de personnel augmentent régulièrement, quoique faiblement, chaque année.** En effet, alors que les crédits de titre 2 ont progressé de 3 millions d'euros de 2019 à 2020, ils ont augmenté de 5,8 millions d'euros en 2021 par rapport à ceux consommés en 2020.

Évolution des dépenses (en CP) entre 2018 et 2022

(en millions d'euros)

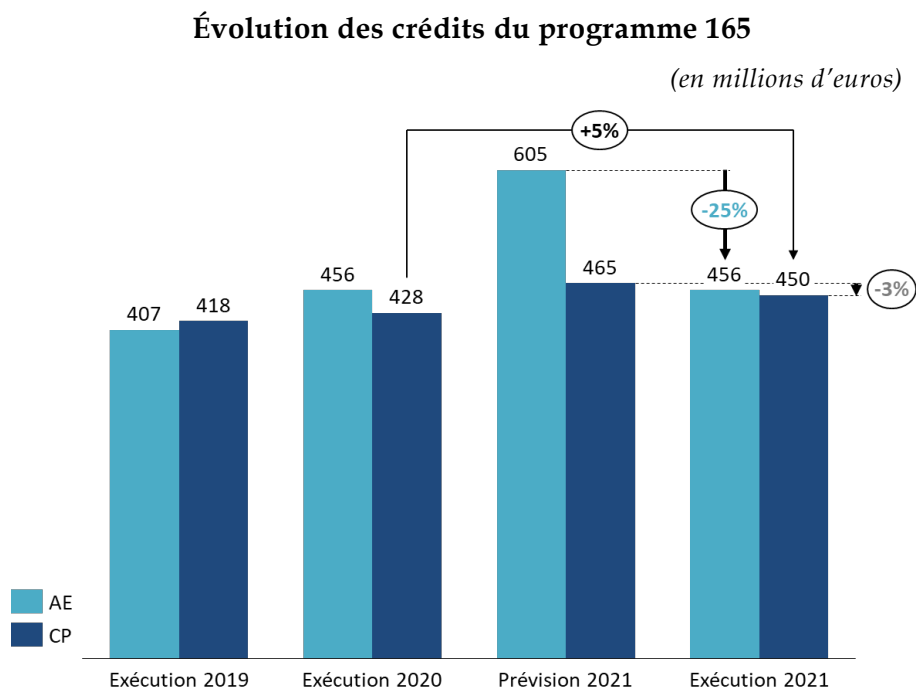


Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL PAR PROGRAMME

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

Le principal enjeu de la mission Conseil et contrôle de l'État demeure l'adéquation des moyens du programme 165 avec la croissance continue du contentieux administratif, en particulier pour la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). **La hausse des dépenses du programme par rapport à 2020, de 5 % en CP et 0,2 % en AE, a été inférieure à celle anticipée en LFI pour 2021.**



1. Une sous-exécution du schéma d'emplois qui perdure en 2021 et s'avère inopportune à l'aune de la hausse continue du contentieux administratif

En 2021, les créations nettes d'emplois dans les juridictions administratives se sont établies à 42 ETP. Afin de faire face à la hausse du contentieux administratif, les effectifs ont été significativement renforcés depuis 2018 de 318 ETP (106 ETP en 2018, 108 ETP en 2019 et 104 ETP en 2020).

Le schéma d'emplois est toutefois de nouveau sous-exécuté en 2021. Le schéma d'emploi initial était fixé à + 28 ETP, majoré de + 45 ETP au titre du rattrapage de la sous-exécution du schéma d'emplois de 2020, soit un schéma d'emplois rehaussé à + 73 ETP. Ainsi, les emplois créés en 2021, à hauteur de 42 ETP sont en deçà de l'autorisation en loi de finances initiale, et il subsiste 31 ETP non pourvus au regard du schéma d'emplois effectif. L'exécution du schéma d'emplois a été affectée par l'augmentation des départs temporaires de magistrats dans le cadre de leur mobilité, des départs à la retraite plus nombreux que prévus (101 au lieu de 31), ou encore le report de l'ouverture de la cour administrative d'appel (CAA) de Toulouse en 2022.

Par ailleurs, la répartition des emplois créés s'écarte de la prévision. Au regard du schéma d'emploi inscrit dans le projet annuel de performance du programme, les créations d'emplois sont inférieures de presque 30 ETP pour les magistrats administratifs et 9 ETP pour les personnels de catégories B. À l'inverse, 27 emplois de personnels de catégorie A et 25 de personnels de catégorie C ont été créés en plus.

Exécution du schéma d'emplois du programme 165 en 2021

(en ETP)

Catégorie d'emploi	Sorties		Entrées		Créations nettes d'emploi	
	Prévues	Réalisées	Prévues	Réalisées	Prévues PAP	Réalisées
Membres du Conseil d'État	30	28	33	31	+ 3	+ 3
Magistrats de l'ordre administratif	130	138,95	140	119	+ 10	- 19,95
Catégorie A	190	305,80	194	337,13	+ 4	+ 31,33
Catégorie B	80	77,79	86	75,06	+ 6	- 2,73
Catégorie C	180	233,86	185	264,48	+ 5	+ 30,62
Total	610	784,40	638	826,67	+ 28	+ 42,27

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

Malgré un relèvement du plafond d'autorisation d'emplois de 4 224 ETPT en 2020 à 4 253 ETPT en 2021, la consommation est en deçà de ce plafond pour s'établir à 4 194 ETPT. Toutefois, la consommation 2021 connaît une **augmentation de 80 ETPT par rapport à la consommation 2020.** Cette hausse résulte, d'une part, de l'impact du schéma d'emplois réalisé en 2021 (+ 70 ETPT pour 42 créations d'emplois) et, d'autre part, de l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2020 (+ 11 ETPT).

Ainsi, les crédits de titre 2 ouverts en LFI étaient de 367,3 millions d'euros pour une consommation de 360,3 millions d'euros.

Le rapporteur spécial regrette vivement la **sous-consommation du plafond d'emplois accordé au programme 165 en 2021, qui s'inscrit désormais dans la durée**, et ce dans un contexte de forte pression sur les juridictions administratives, qui demeurent toutefois efficaces.

2. Des délais de jugement en baisse en 2021 au soutien de juridictions administratives efficaces

La réduction des délais de jugement a été un enjeu majeur pour les juridictions administratives au cours de ces vingt dernières années.

Entre 2002 et 2021, le délai prévisible moyen de jugement est passé en 1^{ère} instance de près de 20 mois à un peu plus de 9 mois. L'impact de la crise sanitaire en 2020 a été limité dans la mesure où les délais moyens de jugement devant les tribunaux administratifs ont été de 10 mois. En appel, ce délai est passé de 3 ans et 1 mois à 11 mois et 15 jours (1 an et 3 jours en 2020 sous l'effet de la crise sanitaire). Cette réduction doit d'autant plus être soulignée que **l'augmentation des recours devant les juridictions administratives atteint plus de 5 % en moyenne annuelle depuis près de 50 ans. Pour 2021, 225 965 recours ont été déposés via l'application Télérecours, contre 194 553 en 2020, représentant ainsi une hausse de 16 %.**

Le rapporteur spécial insiste de nouveau sur l'importance que représente le **coût de la réduction des délais de jugement. Un gain d'un mois de délai moyen de jugement se traduit par une baisse des dépenses de 14 millions euros**, sans compter le coût humain et social que peuvent représenter des procédures trop longues.

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

	2019	2020	Prévision LFI 2021	Réalisation 2021
Tribunaux administratifs	9 mois et 4 jours	10 mois	10 mois	9 mois et 16 jours
Cours administratives d'appel	10 mois et 26 jours	1 an et 3 jours	1 an	11 mois et 15 jours
Conseil d'État	7 mois et 20 jours	7 mois et 29 jours	8 mois et 7 jours	7 mois et 8 jours

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

L'indicateur de délai moyen de jugement des affaires a connu une **nette amélioration par rapport à 2020**. En effet, devant le Conseil d'État, le délai moyen constaté a diminué de 21 jours par rapport à 2020 et est inférieur d'un mois par rapport à la prévision 2021. De même, devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, les délais ont été réduits respectivement 14 et 18 jours par rapport à 2020.

Cette embellie doit **toutefois être quelque peu relativisée par une nouvelle forte hausse des référés devant les juridictions administratives**, qui diminue artificiellement les délais moyens de jugement. Sur les 11 633 affaires jugées par le Conseil d'État en 2021, 937 ont été jugées en référés pour lesquelles il a statué dans un délai moyen de 18 jours. Il est à noter que cette hausse de 99 % des référés est circonstancielle dès lors que 44 % des référés portaient sur des mesures en lien avec le Covid-19. Ce phénomène est également observable pour les tribunaux administratifs puisque sur 233 254 affaires jugées, 46 100 l'ont été en urgence.

Une sensible augmentation du stock des dossiers anciens est constatée en 2021 pour les tribunaux administratifs et cours administratives d'appel (10 % par rapport à 8,9 % en 2020 pour les tribunaux et 5,2 % par rapport à 3,6 % en 2020 pour les cours), qui s'explique principalement par une reprise du contentieux au cours de l'année 2021. En revanche, devant le Conseil d'État, cette proportion est légèrement inférieure par rapport à l'année 2020 et à la prévision 2021.

Par ailleurs, au-delà de la réduction des délais de jugement au sortir de la crise sanitaire, **le nombre d'affaires réglées par un magistrat et par un agent de greffe** (indicateurs 3.1 et 3.2) **progresses**. Quel que soit le niveau de juridiction, le nombre d'affaires réglées par un magistrat ou un agent de greffe en 2021 est toujours supérieur à l'exercice 2020 et aux prévisions de la loi de finances initiale.

3. Vers une normalisation de l'activité pour la Cour nationale du droit d'asile après une année 2020 très perturbée

Le premier confinement a entraîné un arrêt total de la CNDA, qui n'a pu reprendre son activité complète qu'à partir du mois d'août 2020. De ce fait, **les délais moyens de jugement en 2020 sont fortement supérieurs à ceux constatés en 2019**.

L'année 2021 a été marquée par une nouvelle exposition de la CNDA à la crise sanitaire, mais les conséquences sur l'activité ont été **limitées**. Les entrées sont en hausse de **48 % par rapport à 2020**, et de 15 % par rapport à 2019, dernière année d'activité normale, avec 68 243 nouveaux recours enregistrés. **La CNDA a rendu 68 403 décisions, soit une hausse de 63 % par rapport à 2020** et de 3 % par rapport à 2019.

De plus, le stock a été maîtrisé, passant de 33 513 dossiers en 2020 à 33 353 dossiers en 2021. À la suite de l'assainissement mené par la Cour sur le stock d'affaires en instance depuis plus d'un an, leur proportion est passée de 26,7 % en décembre 2020 à 12,1 % au 31 décembre 2021.

Le délai moyen de jugement, qui s'était fortement dégradé durant la crise sanitaire, s'établit à 7 mois et 8 jours, soit une diminution d'un mois en comparaison avec 2020. Pour les affaires relevant de la procédure normale, le délai a baissé de 2 mois par rapport à 2020 et s'élève à 8 mois et 16 jours. Pour les affaires relevant de la procédure accélérée, le délai s'est allongé de 7 jours pour s'établir en 2021 à 4 mois. Enfin, le délai prévisible moyen de jugement a significativement diminué, passant de 9 mois et 17 jours fin 2020 à 5 mois et 25 jours en 2021.

La CNDA estime qu'un retour à une activité normale, si aucun évènement ne venait perturber la productivité de la Cour, pourrait permettre de se rapprocher des délais de jugement fixés par le législateur dès 2022.

Par conséquent, le rapporteur spécial insiste, au même titre que pour les juridictions de droit commun, pour ne pas faiblir dans le renforcement régulier des effectifs, adapté à la hausse de l'activité contentieuse.

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

En 2021, les dépenses du programme 126 ont atteint 44,7 millions d'euros en AE et en CP et sont ainsi proches de la programmation initiale.

La hausse des dépenses du CESE, qui s'établissait autour de 1 % depuis 2018, est plus prononcée cette année, avec + 2,8 % d'augmentation par rapport à l'exécution 2020.

1. Une réforme du Conseil économique, social et environnemental dont les conséquences budgétaires de long terme sont encore difficiles à évaluer

À défaut d'entrée en vigueur pleine et entière de toutes les modalités de la réforme du CESE par la loi organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021¹, il est délicat d'apprécier de façon globale l'impact budgétaire de celle-ci.

Certains impacts de la réforme ont pu être constatés en 2021. Tout d'abord, **le resserrement du nombre de membres du CESE et de personnalités associées a eu pour effet de baisser de 1,4 million d'euros les indemnités versées aux membres en 2021 et de 900 000 euros pour les personnalités associées, soit une baisse de 2,3 millions d'euros.** De même,

¹ Le décret d'application afférent aux pétitions dématérialisées n'a pas encore été publié.

les dépenses de déplacement des membres ont, elles aussi, mécaniquement diminué, à hauteur de 189 766 euros entre 2020 et 2021. En prenant en compte la pérennité de la contribution à la caisse de retraite des membres, **l'économie globale peut être chiffrée à 1,9 million d'euros**. Toutefois, tant les coûts liés à la pétition citoyenne que ceux rattachés aux autres modalités de participation citoyenne sont pour l'heure incertains.

2. Des attributions de produits en théorie fléchées vers les dépenses d'investissement mais qui financent majoritairement les dépenses de fonctionnement

Issues majoritairement des recettes de valorisation du Palais d'Iéna, siège du CESE, **les attributions de produits réalisées en 2021 s'élèvent à 1,8 million d'euros**, soit un montant **en baisse de 18 % par rapport à 2020**, qui avait été déjà une année très frappée par la crise sanitaire à raison de la faiblesse des événements organisés. En 2021, seuls 25 événements ont pu être organisés, contre plus d'une centaine par an avant la crise.

Depuis 2018, ces attributions de produits sont fléchées vers les dépenses d'investissement, notamment dans le but de financer les projets immobiliers¹. De ce fait, les crédits de titre 5 ne font plus l'objet d'une dotation budgétaire en LFI et les dépenses d'investissement sont financées en totalité par des attributions de produits.

Cependant, d'une part, **les crédits très en baisse ne permettent pas de financer toutes les opérations d'investissement du CESE**, qui sont reportées d'années en années, bien que nécessaires. Ainsi, **les attributions de produits financent aujourd'hui principalement les dépenses de fonctionnement du Conseil**. Seul le reliquat est utilisé pour les dépenses d'investissement.

D'autre part, ces dernières **restent encore difficiles à chiffrer**. Alors que le programme 126 n'a pas enregistré d'investissement en 2021 selon le logiciel CHORUS, le CESE indique avoir utilisé 0,8 million d'AE et 0,7 million de CP à partir de ses ressources propres pour de l'investissement (opérations de modernisation du matériel informatique et de maintenance immobilière)². **Le rapporteur spécial estime ainsi que le recours à Chorus permettrait de gagner en lisibilité, et ne contreviendrait pas à l'indépendance gestionnaire du Conseil**.

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

² Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021 - Mission « Conseil et contrôle de l'État ».

3. Des indicateurs de performance à repenser en considération des nouvelles missions du CESE

Les six indicateurs de performance du programme 126 n'intègrent pas pleinement les nouvelles missions du CESE issues de la loi organique du 15 janvier 2021 afférentes à la participation citoyenne. La Cour des comptes¹ relève qu'une réflexion sur les indicateurs de performance a été engagée au cours de l'année 2021, mais qu'elle n'a pas encore abouti pour le PAP 2022.

Par conséquent, le rapporteur spécial insiste sur l'actualisation des objectifs et des indicateurs, qui pourrait s'inscrire dans une réflexion plus globale visant à mettre en lien les aspects budgétaires avec le pilotage du CESE.

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

Le montant accordé à la Cour des comptes et aux chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) en LFI 2021 était de **222,1 millions d'euros en CP et 226,1 millions d'euros en AE**. Le niveau de consommation des crédits est globalement conforme à la prévision et s'élève à 98,2 % en CP et 95,3 % en AE.

1. Les dépenses de personnel conditionnent largement l'exécution du programme 164

Les dépenses de personnel sont à l'origine de la hausse des crédits du programme, dans la mesure où les crédits hors titre 2 restent quant à eux stables, une partie des dépenses de fonctionnement étant couverte par les ressources propres des juridictions financières. **L'augmentation des dépenses de rémunération sur la période 2017-2021 est de 3,8 %**, qui s'explique notamment par une progression de la part des agents de catégorie A+ et A afin de renforcer les fonctions de contrôle et d'appui au contrôle des juridictions financières.

Le programme 164 est soumis à une forte rigidité en exécution, puisque plus de 88 % de ses crédits relèvent des dépenses de titre 2.

Celles-ci se sont élevées à **192,6 millions d'euros en AE** comme en CP, alors que 196,2 millions avaient été autorisés en loi de finances initiale. Cette **légère sous-exécution des crédits, à hauteur de 3,6 millions d'euros**, de recrutements moins nombreux et plus tardifs que programmés et de la non-consommation de la marge de sécurité qui visait à faire face à d'éventuels retour de personnels non programmés.

¹ Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021 - Mission « Conseil et contrôle de l'État ».

Le **plafond d'emplois, stable par rapport à 2020 (1 802 ETPT), demeure légèrement sous-exécuté à 1 758 ETPT.**

Les **entrées comme les sorties ont été supérieures à celles programmées.** Concernant les sorties, elles s'élèvent à 244,5 ETP pour 207 ETP prévus. Le nombre total des entrées s'établit quant à lui à 252 ETP pour 217 ETP initialement prévus. Le solde des entrées et des sorties est positif et s'établit à + 7,5 ETP.

2. La diminution des délais témoigne de la recherche continue de performance des juridictions financières

Les délais, tant des travaux d'examen de la gestion que de jugement sont maîtrisés. Une **tendance baissière** se confirme ces dernières années, et ce en dépit de la crise sanitaire. En 2021, le **délai moyen d'un examen de la gestion (indicateur 2.2) s'établit à 13,1 mois pour la Cour des comptes, en baisse constante depuis 2014**, où ce délai s'élevait à 18 mois. Pour les CRTC, le résultat pour l'exercice 2021 est de 16 mois, soit légèrement supérieur à la cible fixée dans le projet annuel de performance.

Le projet stratégique de réforme des juridictions financières, dit « **JF 2025** », présenté par le Premier président de la Cour des comptes en février 2021, entend **faire de la durée des travaux effectués par la Cour des comptes pour les commissions des finances des assemblées parlementaires la norme applicable à tous les contrôles des comptes et de la gestion de la Cour**, soit un délai de 8 mois, avant une extension progressive aux CRTC. Le **rapporteur spécial sera attentif à cette question dans le projet de loi de finances pour 2023.**

En ce qui concerne les **délais de jugement (indicateur 5.1)**, ceux-ci ont été significativement améliorés pour la **Cour des comptes** en 2021, avec un délai moyen à **8,8 mois**, contre 10,8 mois en 2020 et 12,3 mois en 2019, même si aucun dossier comportant des délais de procédure anormalement longs n'a été jugé au cours de cette année. Pour les CRTC, le délai moyen de 8,4 mois est légèrement supérieur à la cible, mais en baisse par rapport à 2020.

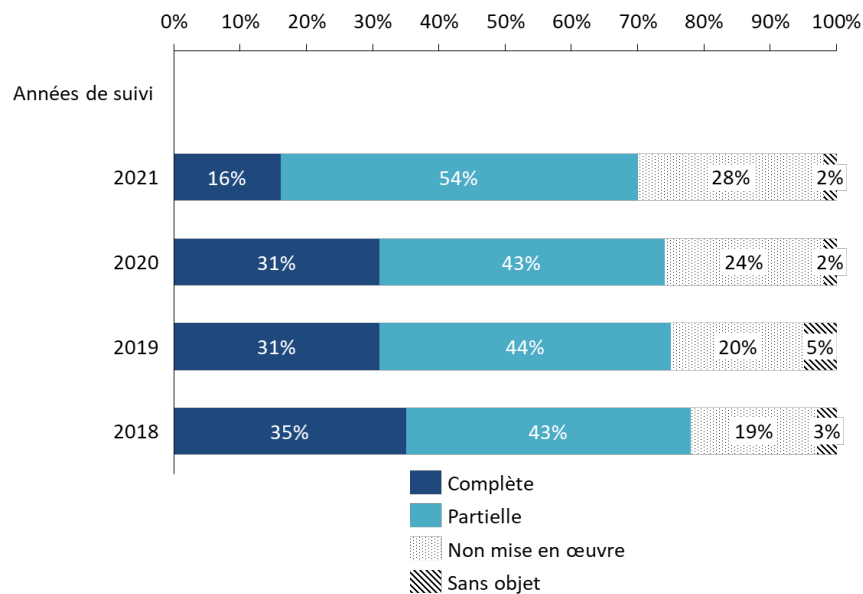
Par ailleurs, **le taux de suivi des recommandations des juridictions financières (indicateur 2.1) reste stable, atteignant 77 % en exécution 2021, soit un taux supérieur à la cible fixée.**

Cependant, deux tendances sont à relever derrière ce chiffre. En premier lieu, au sein des recommandations suivies, alors que la proportion de **recommandations non mises en œuvre est globalement stable à 20 % depuis 2018 pour les CRTC**, celles-ci sont **en hausse pour la Cour des comptes, passant de 19 % en 2018 à 28 % en 2021¹.**

¹ Rapport annuel 2022 sur le suivi des recommandations des juridictions financières.

En second lieu, la part des recommandations partiellement suivies tend à s'accroître par rapport aux recommandations qui le sont complètement¹. À ce titre, le Premier président de la Cour des comptes a appelé de ses vœux la formulation de recommandations plus précises, de telle sorte que ces dernières débouchent sur des actions plus concrètes. Le rapporteur spécial partage cette orientation.

Évolution du degré de mise en œuvre des recommandations de la Cour des comptes au cours des quatre dernières campagnes de suivi



Source : commission des finances du Sénat, d'après le rapport annuel 2022 de la Cour des comptes sur le suivi des recommandations des juridictions financières

¹ Cette tendance s'observe particulièrement pour la Cour des comptes. Pour les CRTC, la répartition entre recommandations complètement et partiellement suivies est plus équilibrée. Pour l'année de suivi 2021, 38 % des recommandations ont été complètement suivies contre 42 % partiellement suivies.

D. LE PROGRAMME 340 « HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES »

1. Une sous-consommation récurrente des crédits du Haut Conseil des finances publiques dans un contexte de hausse de son budget

Pour l'année 2021, le budget du HCFP a été plus que doublé, passant de 0,5 million à 1,1 million d'euros. Les crédits se concentrent essentiellement sur les dépenses de personnel (1,05 million d'euros prévu en loi de finances initiale), qui représentent ainsi plus de 95 % des crédits de ce programme. Les dépenses de fonctionnement sont quant à elles résiduelles et ne s'élèvent qu'à 50 139 euros en AE et CP, pour une consommation en 2021 à hauteur de 22 830 euros.

Pour autant, **une sous-consommation des crédits accordés est une nouvelle fois constatée et s'est même fortement accentuée**. Le taux de consommation n'est que de 50,3 % en AE et 48,5 % en CP, contre 79,9 % en AE comme en CP en 2020. Cette sous-consommation se concentre en volume sur la sous-exécution des dépenses de personnel, qui s'explique par des recrutements plus tardifs que prévus initialement.

Par ailleurs, depuis sa création jusqu'à l'exercice 2021, **le plafond d'emplois du HCFP est systématiquement sous-exécuté**. Il a été réévalué à 5 ETPT en 2021, contre 3 jusqu'à 2020, mais n'a été exécuté qu'à hauteur de 4 ETPT en 2021. Pour les années à venir, il semblerait donc logique de pallier cette sous-exécution, avant de procéder à de nouveaux recrutements.

2. La suppression bienvenue d'un programme budgétaire spécifique pour le Haut Conseil des finances publiques

La forte hausse des crédits du programme 340 peut être perçue comme une anticipation des conséquences de la réforme du HCFP. En effet, **ses compétences ont été élargies par la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques**. Le HCFP devra désormais se prononcer sur le « réalisme » des prévisions de recettes et de dépenses des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale de l'année, et non plus seulement sur les prévisions macroéconomiques. Le mandat du HCFP est également étendu aux lois de programmations sectorielles ayant une incidence sur les finances publiques.

Par ailleurs, l'article 30 de la loi organique du 28 décembre 2021 a abrogé 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, qui prévoyait un programme budgétaire dédié au HCFP. Par conséquent, il n'existe plus d'obstacle constitutionnel à ce que le programme 340 soit

fusionné avec le programme 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières ».

Dans le cadre d'une intégration opportune des moyens du HCFP à ceux de la Cour des comptes et des juridictions financières, **le rapporteur spécial veillera à ce que la consommation des crédits soit améliorée au regard de l'élargissement du mandat du HCFP. Le rapporteur spécial estime qu'une exécution conforme à l'autorisation budgétaire est essentielle et que toute éventuelle hausse future des moyens accordés au HCFP devrait être précédée d'une évaluation précise de ses besoins nés de l'exercice de ses nouvelles missions.**