

N° 138

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2020

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
adopté par l'Assemblée nationale, pour 2021,*

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

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, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, *vice-présidents* ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, *secrétaires* ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean Bizet, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 3360, 3398, 3399, 3400, 3403, 3404, 3459, 3465, 3488 et T.A. 500

Sénat : 137 et 138 à 144 (2020-2021)

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
---	---

PREMIÈRE PARTIE APERÇU GÉNÉRAL DES CRÉDITS DE LA MISSION

A. UNE ÉVOLUTION DES CRÉDITS BÉNÉFICIAIRE TRÈS INÉGALEMENT AUX DIFFÉRENTS PROGRAMMES.....	8
B. UNE MISSION MARQUÉE PAR LE POIDS DES DÉPENSES DE PERSONNEL.....	10
C. UNE BAISSSE DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET DES DÉPENSES HORS TITRE 2 RÉSULTANT EN PARTIE DE LA CRISE SANITAIRE.....	10

SECONDE PARTIE LE DÉTAIL DES CRÉDITS PAR PROGRAMME

I. LE PROGRAMME 165 « CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES »	13
--	----

A. PRINCIPAL PROGRAMME DE LA MISSION, LE PROGRAMME 165 VOIT SES DÉPENSES AUGMENTER DE 2,8 %	13
B. UNE HAUSSE DES MOYENS DÉDIÉS À LA COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE, DANS UN CONTEXTE D'ACCROISSEMENT CONTINU DE SON ACTIVITÉ JURIDICTIONNELLE	16
1. <i>Une progression des moyens rendue nécessaire du fait de la considérable hausse du volume de recours.....</i>	16
2. <i>Un effort de limitation des délais de jugement devant être encouragé et poursuivi</i>	18
3. <i>Une hausse des crédits demandés portant sur les dépenses de rémunération dans la poursuite des lois de finances précédentes</i>	20

C. UNE AUGMENTATION CONTINUE DU CONTENTIEUX QUI TOUCHE ÉGALEMENT LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES NON SPÉCIALISÉES, IMPLIQUANT UN RENFORCEMENT DES MOYENS	22
1. <i>Une croissance durable et soutenue des entrées devant les juridictions administratives résultant notamment de l'incidence des réformes de 2015 et de 2016 sur le droit d'asile et le droit des étrangers.....</i>	22
2. <i>Une nécessaire vigilance sur le délai constaté de jugement</i>	24
3. <i>Un effet limité de la crise sanitaire sur la dynamique de maîtrise du stock</i>	25
4. <i>Une hausse des crédits demandés en lien avec la création d'une neuvième chambre d'appel.....</i>	26

II. LE PROGRAMME 126 : « CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL » (CESE).....	28
---	----

A. UNE STABILITÉ DES CRÉDITS ENTÉRINANT LA HAUSSE ACCORDÉE EN 2020..	28
1. <i>Des crédits stables par rapport en 2020 mais en forte hausse par rapport à 2019.....</i>	28
2. <i>Un coût de 6,3 millions pour la convention citoyenne pour le climat</i>	31

B. UN RENFORCEMENT DE L'ACTIVITÉ DU CESE NOTAMMENT PRÉVU PAR LE PROJET DE LOI ORGANIQUE.....	33
III. LE PROGRAMME 164 : « COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES »	35
A. UNE EXTENSION CONTINUE DES ACTIVITÉS DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES QUI S'EFFECTUE À MOYENS QUASI CONSTANTS.....	35
1. Une modeste augmentation du budget du programme par rapport à l'année précédente	35
2. Une légère progression des dépenses de personnel, dans un contexte marqué par une extension des missions confiées à la Cour.....	37
3. Un effort de maîtrise qui passe essentiellement par les dépenses hors T2 et peu influencé par la crise sanitaire	42
B. LE RESPECT DE L'INDÉPENDANCE FONCTIONNELLE DE LA COUR ENTRAÎNANT DES MODALITÉS DE RÉGULATION BUDGÉTAIRE SPÉCIFIQUES.....	45
1. Le principe d'indépendance fonctionnelle des institutions supérieures de contrôle	45
2. ... entraînant des modalités de gestion budgétaire spécifiques.....	46
IV. LE PROGRAMME 340 : « HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES »	47
A. UN PROGRAMME PARMIS LES MOINS DOTÉS DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT	47
1. Des montants modestes pour un programme créé en 2013	47
2. Une hausse de 213 % des crédits alloués au HCFP.....	48
B. L'INSCRIPTION DU PROGRAMME DANS LA LOI ORGANIQUE REND COMPLEXE SA FUSION AVEC LE PROGRAMME 164.....	51
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	53
EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ.....	55
• ARTICLE 54 quater (nouveau) Plafonnement de l'obligation de paiement préalable pour recours contentieux formés devant la Commission du contentieux du stationnement payant et suppression de l'obligation de paiement préalable pour trois catégories de requérants	55
EXAMEN EN COMMISSION.....	59
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	65

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. La mission « Conseil et contrôle de l'État » bénéficierait en 2021 de **718,7 millions d'euros en crédits de paiement, soit une hausse de 1,9 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2020**. Les autorisations d'engagement demandées pour la mission sont toutefois en contraction de 4,6 %.

2. **Rassemblant près des deux-tiers des crédits de la mission, le programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives » s'élèverait à 451,71 millions d'euros en CP, soit une augmentation de 2,8 %.**

L'augmentation régulière des moyens accordés au programme 165 découle de la **hausse continue des requêtes devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) ainsi que, dans une moindre mesure, devant les juridictions administratives non spécialisées**. Le schéma d'emplois du programme en PLF pour 2021 prévoit la création de 29 emplois sur le programme, destinés notamment à la nouvelle cour administrative d'appel de Toulouse.

3. **Le budget du Conseil économique, social et environnemental (CESE) est stable en 2021**, dans un contexte **d'accroissement de son activité** qui devrait se poursuivre après l'adoption du projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental en cours de discussion.

D'après les informations transmises au rapporteur spécial, le coût de la **convention citoyenne pour le climat s'élève à 6,3 millions d'euros** en intégrant les moyens mis à disposition par le CESE, contre les 4,2 millions d'euros initialement prévus par la dotation votée en LFI 2020.

4. L'activité de la **Cour des comptes et des juridictions financières (programme 164)** devrait se poursuivre à moyens quasi-constants en 2021, en légère augmentation de 0,3 % par rapport à 2020, malgré la **création de dix ETP supplémentaires**.

5. **Si les crédits du programme 340 « Haut Conseil des finances publiques » augmentent de 213 %, ils ne s'élèvent qu'à 1,5 million d'euros, le programme restant parmi les plus faibles du budget général**. Le plafond d'emplois du Haut Conseil serait désormais porté à 5 ETPT après les débats menés à l'Assemblée nationale, contre 8 demandés par le Gouvernement et trois qui lui sont actuellement alloués.

Au 10 octobre 2020, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires concernant la présente mission, 78,9 % 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 » rassemble les crédits de quatre programmes propres à différentes institutions :

- le **programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives »**. Il regroupe les moyens affectés au Conseil d'État, aux cours administratives d'appel, aux tribunaux administratifs et à la Cour nationale du droit d'asile ;

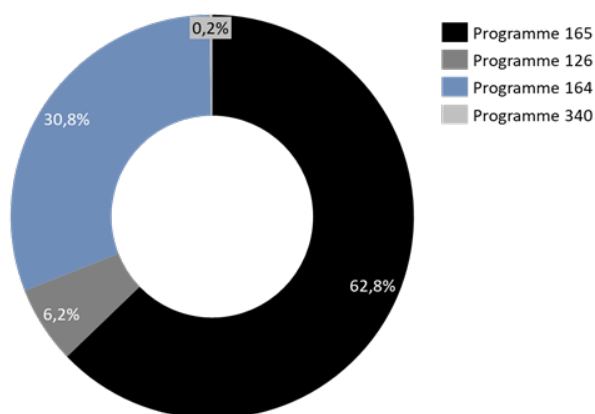
- le **programme 126 « Conseil économique, social et environnemental »** ;

- le **programme 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières »**. Il regroupe les moyens affectés aux juridictions financières, c'est-à-dire la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes, ainsi qu'aux autres institutions associées que sont la Cour de discipline budgétaire et financière, le Conseil des prélèvements obligatoires et la Commission permanente de contrôle des sociétés de perception et de répartition des droits.

- le **programme 340 « Haut Conseil des finances publiques »**.

Les crédits demandés pour ces programmes se répartissent inégalement. Le programme 165 rassemble ainsi près des deux tiers des dépenses de la mission.

Ventilation des crédits parmi les différents programmes de la mission en PLF 2021



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

La mission bénéficierait en 2021 de **740,4 millions d'euros en AE** et **718,7 millions d'euros en CP**.

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

(en millions d'euros et en pourcentage)

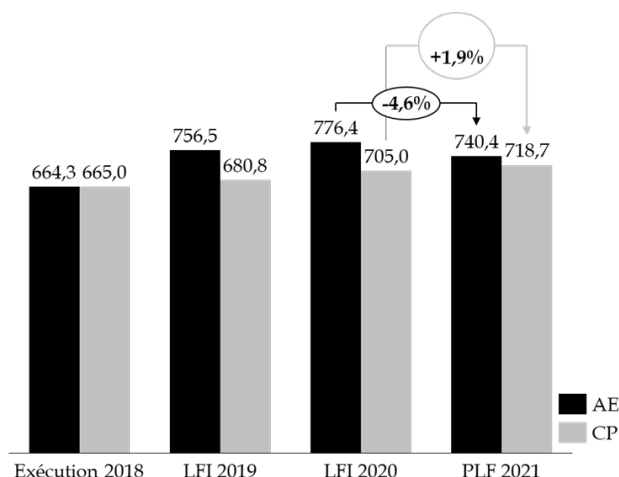
Intitulé des programmes et titres de la dépense	LFI 2019	LFI 2020	PLF 2021	Dont fonds de concours et attributions de produits attendues en 2021	Évolution PLF 2021/LFI 2020 (volume)
165 - Conseil d'État et autres juridictions administratives	420,2	439,7	451,7	200 000	+ 2,7 %
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	350,4	361,4	367,3		+ 1,6 %
<i>Autres dépenses</i>	69,8	78,3	84,4		+ 7,8 %
126 - Conseil économique, social et environnemental	40,2	44,4	44,4	177 133	+ 0,0 %
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	34,9	36,2	36,2		+ 0,0 %
<i>Autres dépenses</i>	5,3	8,2	8,2		+ 0,0 %
164 - Cour des comptes et autres juridictions financières	219,9	220,4	221,1	1 700 000	+ 0,3 %
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	195,1	195,6	196,2		+ 0,3 %
<i>Autres dépenses</i>	24,8	24,8	24,9		+ 0,4 %
340 - Haut Conseil des finances publiques	0,4	0,5	1,5	0	+ 213,3 %
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	0,4	0,4	1,45		+ 213,3 %
<i>Autres dépenses</i>	0,1	0,1	0,05		- 50,0 %
Mission « Conseil et contrôle de l'État »	680,8	705,0	718,7	2 077 133	+ 1,9 %
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>580,8</i>	<i>593,6</i>	<i>601,2</i>		<i>+ 1,3 %</i>
<i>Autres dépenses</i>	<i>100,0</i>	<i>111,4</i>	<i>117,5</i>		<i>+ 5,5 %</i>

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

A. UNE ÉVOLUTION DES CRÉDITS BÉNÉFICIAANT TRÈS INÉGALEMENT AUX DIFFÉRENTS PROGRAMMES

Les moyens alloués à la mission sont en contraction du point de vue des autorisations d'engagement - AE (- 4,6 %) et en légère augmentation du point de vue des crédits de paiement - CP (+ 1,9 %).

Évolution des crédits ouverts sur l'ensemble de la mission

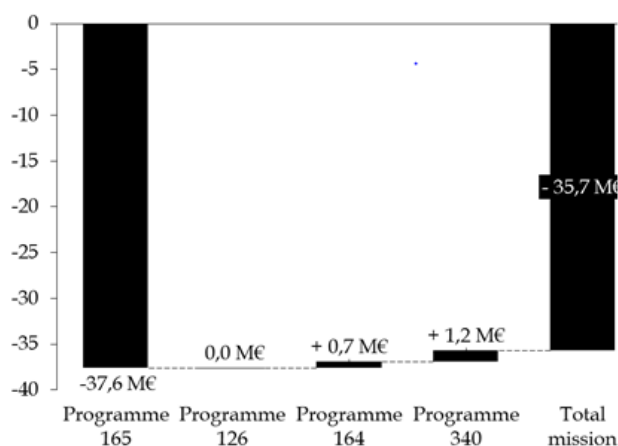


Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Ici encore, les programmes contribuent de manière différenciée à ces évolutions. **La diminution des AE est essentiellement due au programme 165, qui n'est pas compensée par la hausse de celles des programmes 164 et 340.** Quant à l'augmentation des CP, elle découle également des mouvements du programme 165, celui-ci bénéficiant de 12 millions d'euros sur les 13,5 millions d'euros supplémentaires demandés sur la mission.

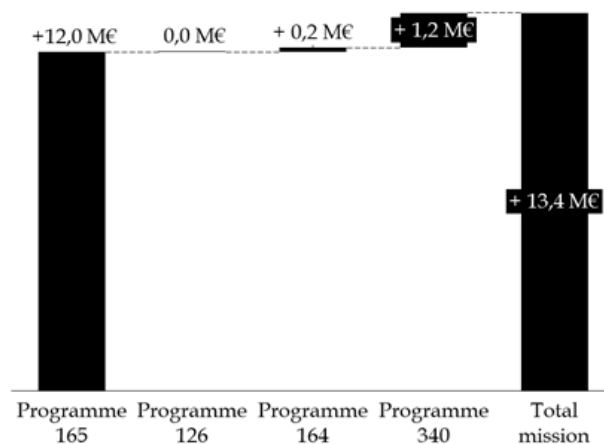
Évolution des autorisations d'engagement par programme entre 2020 et 2021

(en millions d'euros)



Évolution des crédits de paiement par programme entre 2020 et 2021

(en millions d'euros)



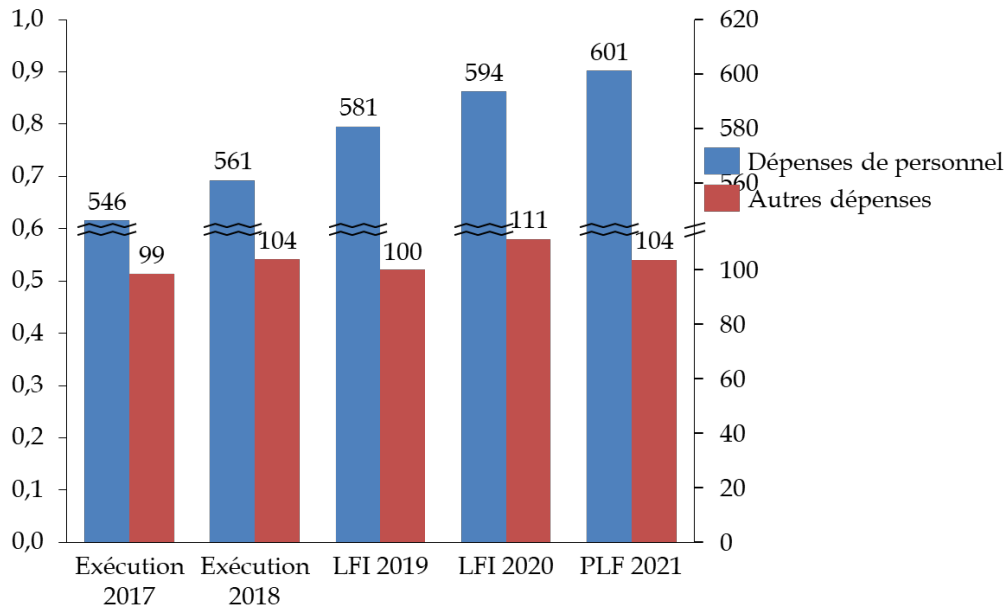
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

B. UNE MISSION MARQUÉE PAR LE POIDS DES DÉPENSES DE PERSONNEL

La hausse constatée est principalement liée au dynamisme des **dépenses de personnel** (titre 2). Celles-ci **représentent 85 % des crédits ouverts pour la mission**.

Là où les dépenses hors titre 2 sont relativement stables depuis 2017, à l'exception d'une hausse en loi de finances pour 2020, les dépenses de personnel augmentent régulièrement, quoique faiblement, chaque année.

Évolution des dépenses (en CP) entre 2017 et 2021



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

C. UNE BAISSÉ DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET DES DÉPENSES HORS TITRE 2 RÉSULTANT EN PARTIE DE LA CRISE SANITAIRE

Les **dépenses d'investissement se contracteraient fortement en 2021** (- 7,5 % en CP et - 5 % en AE). Les dépenses de fonctionnement seraient très fortement réduites en AE (- 25 %).

La crise sanitaire a par ailleurs eu pour conséquence d'entraîner une sous-consommation des crédits hors titre 2.

Concernant le programme 165 – Conseil d'État et autres juridictions administratives, l'écart entre les crédits disponibles et la consommation s'élève à 99,52 millions d'euros en AE et 15,40 millions d'euros en CP.

Concernant le programme 164 – Cour des comptes et autres juridictions financières, le niveau d'exécution constatés au 31 août 2020 s'établissait à seulement 47 % des ressources disponibles en CP.

L'activité plus réduite lors de la période de confinement a entraîné un retard dans les engagements, lequel s'est ensuite répercuté sur les paiements. Par ailleurs, si certaines dépenses ont fortement diminué (déplacements et frais de mission en particulier), ces diminutions ont été compensées par des dépenses supplémentaires, directement liées à la gestion de la crise.

SECONDE PARTIE

LE DÉTAIL DES CRÉDITS PAR PROGRAMME

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

Observations principales sur le programme

- Rassemblant près des **deux-tiers des crédits de la mission**, le budget du programme 165 est fixé à **451,71 millions d'euros en CP demandés**, soit une augmentation de **2,8 % des crédits de paiements (CP)** par rapport à la LFI pour 2020. Cette augmentation est supérieure de **31 %** à la programmation pluriannuelle, du fait d'une hausse du volume de requêtes déposées devant les juridictions administratives.

- Le cours administratives d'appel et tribunaux administratifs recruteront 29 agents supplémentaires.

- **L'accroissement considérable du contentieux de l'asile entraîne une augmentation régulière des moyens accordés au programme 165**, notamment afin de faire face au nombre de requêtes déposées devant la CNDA, qui a enregistré en 2019 le **nombre de recours le plus important depuis sa création**, avec 59 091 entrées enregistrées. **Les délais de jugement, s'ils ont raccourci au cours des dernières années grâce aux moyens supplémentaires accordés à la CNDA par les LFI successives, demeurent élevés.** Concernant les procédures ordinaires, le délai moyen de jugement était de neuf mois et vingt jours en 2019, contre quinze mois en 2010.

- Les autres juridictions administratives font également face à une augmentation préoccupante des affaires entrantes. **L'augmentation des recours devant les juridictions administratives atteint plus de 5 % en moyenne annuelle depuis près de 50 ans.** Ainsi, les tribunaux administratifs ont enregistré une progression des recours de **20,5 % sur les cinq dernières années.** Les crédits demandés pour la justice administrative augmentent de **2 % en CP toutes instances confondues hors CNDA.** L'évolution de cette dotation s'explique notamment par la prise en compte de 28 créations d'emplois autorisées en 2021 destinées, d'une part au renforcement des tribunaux administratifs, d'autre part à la nouvelle cour administrative d'appel de Toulouse.

A. PRINCIPAL PROGRAMME DE LA MISSION, LE PROGRAMME 165 VOIT SES DÉPENSES AUGMENTER DE 2,8 %

Le programme 165 concentre **62 % des crédits de la mission**, et est donc le plus important de la mission en volume.

Le budget du programme 165 est fixé à **469,45 millions d'euros en AE et à 451,71 millions d'euros en CP**, soit une augmentation, à périmètre courant, de **3 % des autorisations d'engagement (AE)** et de **2,8 % des crédits de paiements (CP)** par rapport à 2020.

**Comparaison du montant des crédits du programme 165
entre 2020 et 2021**

(en CP et en euros)

	LFI 2020	PLF 2021	Évolution 2021/2020
Total budget	439 674 278	451 705 754	2,7%
dont pensions :	96 187 075	97 831 361	
Total budget hors pensions	343 487 203	353 874 394	3,0%

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

Les dépenses supportées par le programme augmentent du fait de **l'accroissement du contentieux qui concerne l'ensemble des juridictions administratives**, en incluant la juridiction spécialisée que constitue la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

Outre cette dernière, en 2021, le programme comprendra **52 juridictions** : le Conseil d'État, 9 cours administratives d'appel et 42 tribunaux administratifs, dont 31 situés en métropole et 11 en outre-mer.

**Montant des crédits du programme 165 hors fonds de concours
(En millions d'euros et en CP)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation 2021/2020
Hors titre 2	63,99	65,77	64,63	64,5	64,08	64,45	68,65	69,82	78,26	84,39	7,8%
Titre 3	50,7	10,5	55,81	56,88	57,05	57,12	60,62	61,01	63,85	71,01	11,2%
Titre 5	12,99	0,39	8,82	7,38	6,78	7,33	8,03	8,81	14,41	13,39	-7,1%
Titre 6	0,3			0,25	0,25						
Titre 2 :	284,72	303,8	310,15	318,68	323,07	330,53	337,59	350,4	361,4	367,31	1,6%
<i>Dont CAS pensions</i>	75,35	82,72	85,07	88,17	89,25	90,9	92,59	92,4	96,2	97,83	1,7%
Total	348,71	369,6	375,08	383,19	387,15	394,98	406,24	420,06	439,7	451,71	2,7

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

Les crédits de rémunération s'élèvent à 367,3 millions d'euros, dont 97,8 millions d'euros de dotation au titre du CAS Pensions. Ils progressent de 1,63 % par rapport à 2020.

Le schéma d'emplois du programme en PLF pour 2021 prévoit la création de 29 d'emplois. Ceux-ci sont destinés à la nouvelle cour d'appel de Toulouse.

Des moyens additionnels sont par ailleurs consacrés aux cours administratives d'appel et aux tribunaux administratifs (+ 29 ETP dont 21 juristes assistants), à la commission du contentieux du stationnement payant (+ 3 ETP) et au Conseil d'État (+ 2 ETP).

**Taux de variation des effectifs du programme par juridiction
par rapport à l'année précédente**

		2014	2015	2016	2017	2018	2019
Cours administratives d'appel	Effectifs	555	556	572	592	542	562
	Variation	2,4 %	0,2 %	2,9 %	3,5 %	-8 %	4 %
Tribunaux administratifs	Effectifs	1 769	1 772	1 844	1 807	1 866	1 867
	Variation	0,9 %	0,2 %	4,1 %	-2 %	3 %	0,1 %
CNDA	Effectifs	342	355	380	421	476	601
	Variation	6,2 %	3,8 %	7,0 %	10,8 %	13 %	26 %

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

Le rapporteur spécial regrette toutefois la **sous-consommation du plafond d'emplois accordé au programme 165 en 2020**. Dans un contexte de forte pression sur les juridictions administratives du fait de la dynamique des recours, il aurait été judicieux de pourvoir l'intégralité des postes ouverts. La direction du budget semble néanmoins avoir donné son accord pour débloquer avant la fin de l'exercice les crédits de titre 2 mis en réserve afin de **permettre au programme de procéder à l'exécution de la totalité de son schéma d'emplois**.

Les crédits demandés sont cette année encore largement supérieurs à la trajectoire fixée par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022. À périmètre courant, l'écart entre le PLF 2021 et la programmation pluriannuelle est de 68,5 millions d'euros en AE et 31,9 millions d'euros en CP.

À périmètre constant, il est de 73,6 millions d'euros en AE et 37 millions d'euros en CP. Cet écart est principalement dû au renforcement accéléré des moyens de la CNDA d'une part (**création de 122 ETP en 2019 et de 59 ETP en 2020 et augmentation des crédits consacrés aux frais de justice ainsi qu'à l'extension puis au relogement de la cour**) et aux crédits destinés à la création de la cour administrative d'appel de Toulouse d'autre part.

Programmation pluriannuelle des crédits du programme 164

(en CP en millions d'euros)

	2018		2019		2020		2021		2022	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LPFP 2018-2022	419,3	405,2	407,8	411,7	472,5	416,3	400,9	419,8	446,1	425,6
LFI (périmètre constant)	420,4	406,2	488,7	425,3	512,2	444,8	474,5 (PLF)	456,8 (PLF)		
Écart à la LPFP	+1,1	+1	+80,9	+13,6	+39,7	+28,5				
LFI (périmètre courant)	420,4	406,2	483,4	420,05	507,1	439,7	469,4 (PLF)	451,7 (PLF)		
Écart à la LPFP	+1,1	+1	+75,60	+8,35	+34,6	+23,4	+68,5	+31,9		

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

La hausse du nombre de requêtes devant les juridictions administratives n'avait pas été anticipée lors de la construction du budget triennal et explique en partie les dépassements constatés par rapport à la programmation pluriannuelle.

B. UNE HAUSSE DES MOYENS DÉDIÉS À LA COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE, DANS UN CONTEXTE D'ACCROISSEMENT CONTINU DE SON ACTIVITÉ JURIDICTIONNELLE

L'accroissement considérable du contentieux de l'asile entraîne une **augmentation régulière du plafond d'emploi du programme 165 afin de faire face au nombre de requêtes déposées devant la CNDA**. Ces recrutements se sont toutefois interrompus en 2021, la crise sanitaire n'ayant pas permis de recruter l'ensemble des emplois autorisés en 2020. L'action 7 - Cour nationale du droit d'asile augmente de 1 %, auquel doivent s'ajouter les dépenses de fonctionnement au titre de l'action 6 - Soutien.

1. Une progression des moyens rendue nécessaire du fait de la considérable hausse du volume de recours

L'augmentation du nombre d'affaires entrantes s'inscrit dans une tendance durable depuis 2008. La Cour a ainsi triplé sa capacité de jugement en 10 ans, période pendant laquelle les affaires entrantes ont crû de 115 %.

Cette progression s'est toutefois accélérée au cours des dernières années. **Le nombre de recours le plus important qu'elle ait connu depuis sa création a été atteint en 2019, avec 59 091 entrées enregistrées**. Après une année 2018 dont les résultats ont été altérés par des mouvements sociaux, et au cours de laquelle la

Cour a rendu 47 814 décisions, elle en a rendu plus de 65 000 en 2019, **enregistrant une augmentation de 40 % par rapport à 2018 et de 178 % par rapport à 2010.**

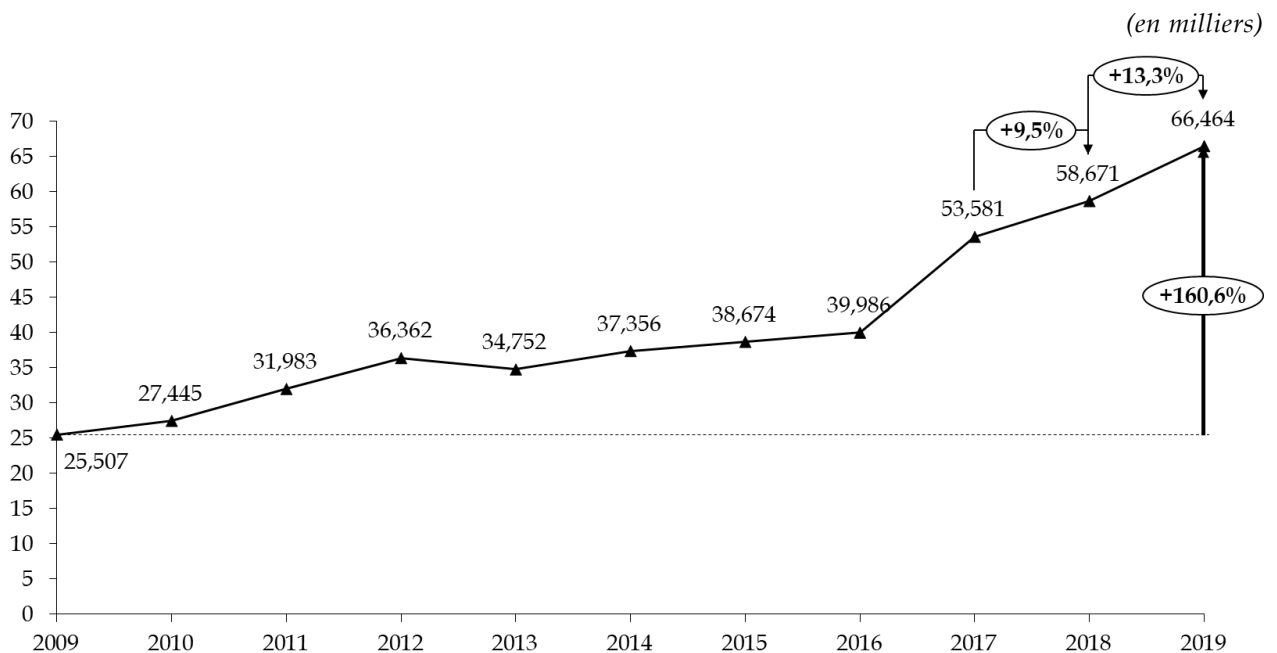
Nombre d'affaires enregistrées auprès de la CNDA depuis 2016

2015	2016	2017	2018	2019	1 ^{er} semestre 2020
38 674	39 986	53 581	58 671	59 091	17 932

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

La CNDA ne dispose par ailleurs d'aucun pouvoir d'autorégulation de son activité juridictionnelle, celle-ci étant la conséquence mécanique, d'une part du nombre fluctuant de demandeurs d'asile qui se présentent en France selon les événements géopolitiques mondiaux et d'autre part du rythme d'activité et du taux d'admission de l'office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), dont la CNDA est juge en premier et dernier ressort.

Évolution du nombre de recours devant la CNDA entre 2009 et 2019



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

2. Un effort de limitation des délais de jugement devant être encouragé et poursuivi

a) Plusieurs réformes ont tenté de limiter les délais de jugement

Conséquence mécanique de l'accroissement des recours devant la juridiction, le délai moyen de jugement était en progression constante au cours de la dernière décennie. **Il décroît toutefois nettement grâce à diverses mesures mises en place depuis 2015.**

Le principal enjeu de la Cour réside aujourd'hui dans la poursuite de la mise en œuvre de la réforme du droit d'asile résultant des lois n° 2015-925 du 29 juillet 2015¹ et n° 2018-778 du 10 septembre 2018². Celle-ci a instauré des délais de jugement selon le type de procédure, qui **ne doivent pas dépasser cinq mois pour les procédures ordinaires et cinq semaines pour les procédures accélérées.**

En 2019, les moyens accrus de la Cour lui ont permis de rendre plus de décisions que de recours enregistrés. Au-delà d'enregistrer un taux de couverture positif (112 %), la Cour a fait porter ses efforts sur le jugement des affaires dont l'ancienneté dépassait un an, affaires relevant majoritairement d'un jugement en audience collégiale. Seul le délai de jugement relevant de cette procédure s'est donc dégradé.

L'amélioration des conditions matérielles du traitement des dossiers est prévue par la poursuite du développement d'un logiciel d'aide à l'enrôlement qui permettra de rationaliser la convocation de tous les acteurs participant aux audiences et de réduire les renvois d'audience.

L'application Télérecours a également permis de limiter les charges et les frais de justice. En 2021, Télérecours sera étendu à la CNDA avec une utilisation facultative.

Les délais de jugement contraints en droit des étrangers

Le contentieux du droit des étrangers se décline en des procédures variées dont beaucoup sont concernées par les délais de jugement contraints. **Six délais contraints existent actuellement en la matière.**

Les décisions portant obligation de quitter le territoire français sont actuellement jugées en 3 mois ou 6 semaines (selon les dispositions sur le fondement desquelles elles ont été prises), 96 heures à compter de l'expiration du délai de recours lorsque la mesure d'éloignement est assortie d'un placement en rétention ou d'une assignation à résidence ou 144 heures à compter de la notification par l'administration au tribunal de la décision de placement en rétention ou d'assignation à résidence dans le cas où cette mesure privative de liberté est prise en cours d'instance (article L. 512-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile - CESEDA).

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

² Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

Les délais de 96 heures et 144 heures sont issus de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie et ont remplacé le délai de 72 heures qui était prévu par le code.

Les décisions de transfert des déboutés de l'asile prises sur le fondement de l'article L. 742-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile sont actuellement jugées en 15 jours, 96 heures à compter de l'expiration du délai de recours ou 144 heures à compter de la notification par l'administration au tribunal de la décision de placement en rétention ou d'assignation à résidence (cf. art. L. 742-4 du CESEDA).

Les décisions de refus d'entrée sur le territoire français au titre de l'asile (L. 213-9 du CESEDA) sont jugées dans un délai de 72 heures et les décisions de maintien en rétention (L. 556-1 du CESEDA) sont jugées dans un délai qui ne peut excéder 96 heures à compter de l'expiration du délai de recours.

Le Premier ministre a confié au Conseil d'État le soin de réfléchir à une **réforme du droit des étrangers**, en simplifiant les procédures liées à ce contentieux spécifique. Le groupe de travail mis en place pour préparer cette étude a terminé ses travaux au printemps 2020, qui pourraient se traduire par des réformes procédurales.

b) Malgré une nette amélioration, des délais qui demeurent importants

Concernant les procédures ordinaires, **le délai moyen de jugement était de neuf mois et vingt jours en 2019, contre quinze mois en 2010**. Il était inférieur de moitié pour les procédures relevant du juge unique, pour lesquelles il était d'environ quatre mois et sept jours.

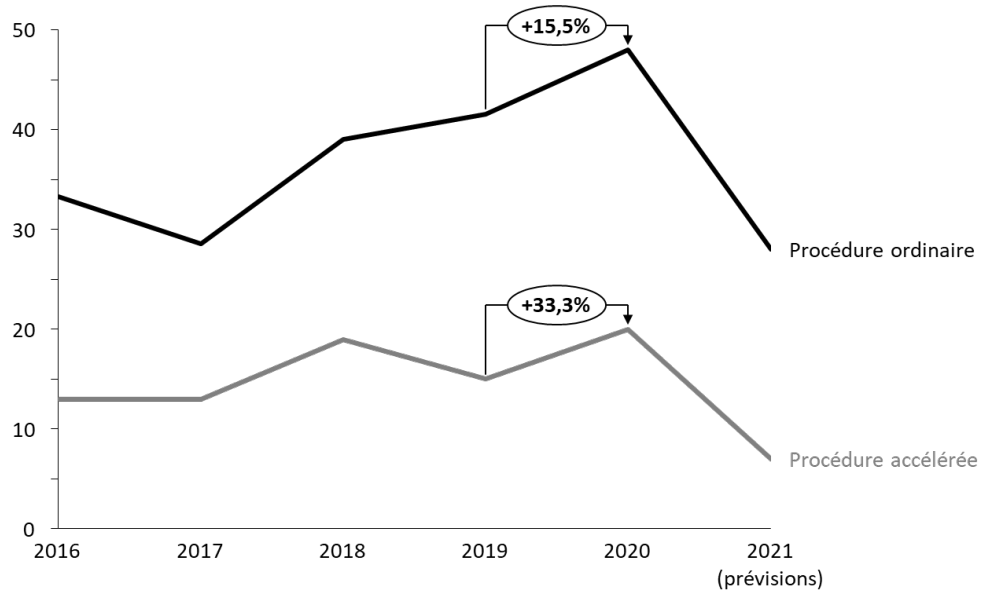
Le délai moyen constaté des affaires relevant de la procédure accélérée s'est également amélioré de douze jours en passant de quatre mois et onze jours en 2018 à trois mois et 29 jours en 2019.

L'amélioration constatée en 2019 découle des efforts budgétaires réalisés en faveur de la Cour, les 122 recrutements effectués devant permettre le traitement d'environ 67 000 dossiers en 2019, contre environ 60 000 affaires entrantes.

Le constat de cette amélioration ne pourra pas être réitéré en 2020, en raison du contexte sanitaire qui a fortement dégradé l'activité de la CNDA du fait du nombre important d'annulations d'audiences.

Ainsi, les délais moyens constatés pour 2020 sont de onze mois pour les procédures ordinaires et vingt semaines pour les procédures accélérées, soit respectivement six mois et quinze semaines de plus par rapport à la prévision pour 2020.

Évolution du délai moyen constaté de jugement des affaires à la Cour nationale du droit d'asile (en semaines)



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

La CNDA anticipe le retour à une trajectoire vertueuse de réduction de délais de jugement dès 2021. Les objectifs fixés pour 2021, s'ils se rapprochent des délais fixés par la loi du 29 juillet 2015 portant réforme du droit d'asile, **demeurent néanmoins largement supérieurs, soit sept mois pour les procédures ordinaires et sept semaines pour les procédures accélérées.**

Enfin, la proportion des affaires en stock enregistrées depuis plus d'un an sur le nombre d'affaires enregistrées devant la Cour connaît une hausse exceptionnelle en 2020 pour atteindre 25 %, la crise sanitaire ayant également interrompu l'important déstockage mené au cours des dernières années. La prévision 2021, fixée à 15 %, anticipe un retour à la trajectoire de déstockage antérieure et est plus proche des réalisations 2018 (14,6 % d'affaires en stock depuis plus d'un an) et 2019 (16,3 %).

3. Une hausse des crédits demandés portant sur les dépenses de rémunération dans la poursuite des lois de finances précédentes

La CNDA a par ailleurs entrepris des actions de modernisation depuis 2010, date à laquelle le dynamisme de la reprise du contentieux de l'asile a conduit le Conseil d'État à adopter un plan de recrutement très vigoureux afin de permettre à la Cour d'accroître très significativement sa capacité de jugement.

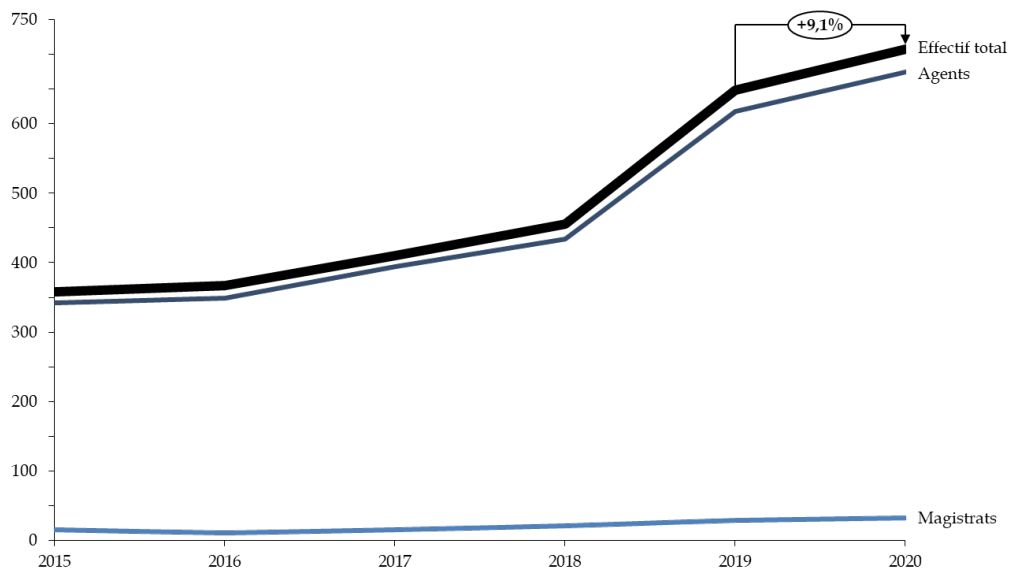
Ce **plan d'action pour la CNDA**, fortement accentué par les pouvoirs publics en 2011, s'est traduit par la création de 50 emplois en 2011, dont 40 de rapporteurs, qui sont venus renforcer la capacité d'instruction et de jugement de la juridiction. Cette tendance a été maintenue au cours des années suivantes.

En PLF 2021, 45,33 millions d'euros sont affectés à l'action 7, contre 44,93 millions d'euros en LFI 2020. **Les crédits demandés pour la CNDA (action 7) sont en hausse de 0,91 %.** Cette **relative stabilité contraste avec l'augmentation de 22 % accordée en LFI 2020.**

Cette hausse est exclusivement constituée de crédits de titre 2, étant donné que, depuis 2013, l'ensemble des crédits de fonctionnement de la CNDA est inscrit à l'action 6, qui regroupe l'ensemble des crédits des titres 3 et 5 du programme.

La CNDA a ainsi bénéficié de 90 % des créations d'emplois du programme 165 depuis 2015, et serait destinatrice en 2021 de 59 emplois supplémentaires. Cette hausse du plafond d'emplois doit permettre à la Cour d'absorber la réforme de l'asile et de continuer à abaisser les délais de jugement. L'effectif de la CNDA dépasse depuis 2019 l'ensemble des effectifs des 8 cours administratives d'appel réunies.

Évolution des effectifs de la CNDA



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

Si les **augmentations de crédits portant sur l'amélioration de la CNDA,** sont nécessaires afin de poursuivre les efforts de réduction des délais de jugement, elles ne doivent pas entraîner un **effet d'éviction au détriment des autres juridictions administratives.** Celles-ci sont en effet également soumises à une hausse continue du contentieux.

C. UNE AUGMENTATION CONTINUE DU CONTENTIEUX QUI TOUCHE ÉGALEMENT LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES NON SPÉCIALISÉES, IMPLIQUANT UN RENFORCEMENT DES MOYENS

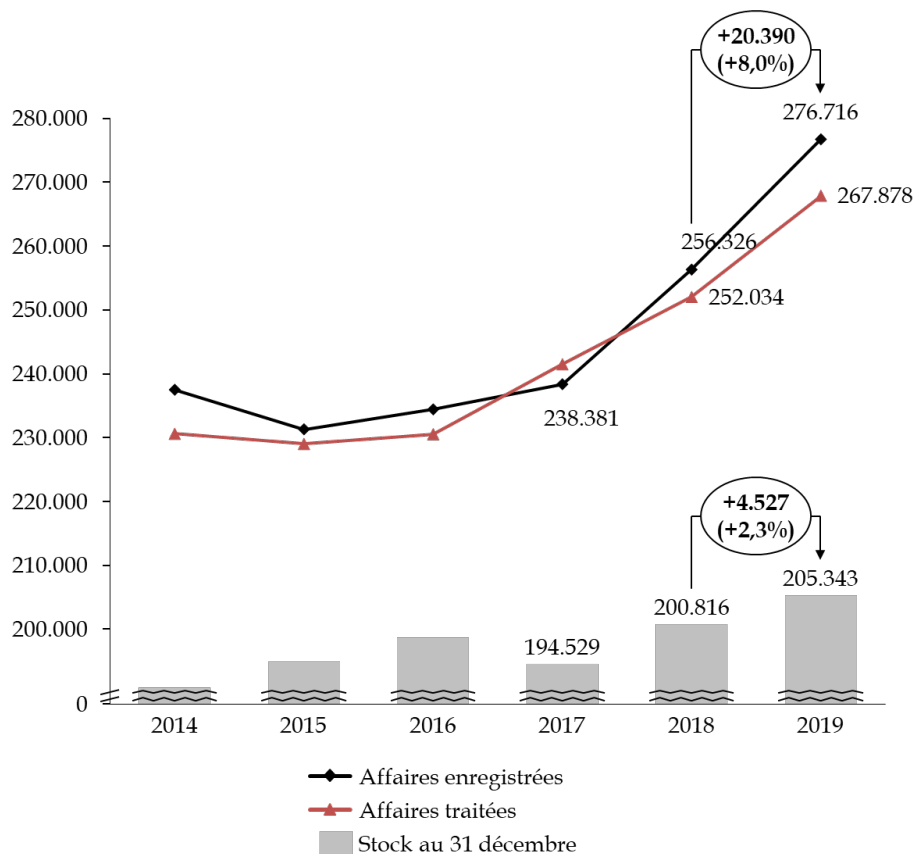
1. Une croissance durable et soutenue des entrées devant les juridictions administratives résultant notamment de l'incidence des réformes de 2015 et de 2016 sur le droit d'asile et le droit des étrangers

À l'instar de la CNDA, les juridictions administratives non spécialisées ont connu ces dernières années une **augmentation considérable du contentieux**, tant par le nombre de recours que par celui des domaines concernés.

L'augmentation des recours devant les juridictions administratives atteint plus de 5 % en moyenne annuelle depuis près de 50 ans. De 2000 à 2019, les entrées contentieuses en données nettes ont progressé de 105 % en première instance et de 116 % en appel.

Cette dynamique s'est accentuée durant les deux dernières années pour tous les niveaux de juridiction. **Devant les cours administratives d'appel (CAA), les entrées ont progressé de 8 % en 2018 et de 5,7 % en 2019 ; dans les tribunaux administratifs, la hausse a été de 8 % en 2018 et de 8,6 % en 2019.**

Évolution de l'activité des juridictions administratives depuis 2014



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

Le nombre d'affaires en instance a fait l'objet d'un **important effort de réduction, en particulier concernant le stock des affaires de plus de 24 mois**. La part de ces affaires dans les affaires en stocks s'élève en 2019 à 7 % dans les tribunaux. La part des affaires de plus de 24 mois dans le stock global est de 3 % dans les cours administratives d'appel en 2019.

Sept contentieux représentent plus de 80 % des affaires enregistrées dans les tribunaux administratifs en 2019, et en premier lieu le contentieux des étrangers (41 %), celui des fonctionnaires (9 %) et le contentieux fiscal (7 %).

Le contentieux des étrangers représente à lui seul 41 % des requêtes présentées dans les tribunaux administratifs. Il a connu une très forte augmentation en volume avec une progression de 63 % en 5 ans devant les tribunaux administratifs. Devant les cours administratives d'appel, la **proportion représentée par le contentieux des étrangers est de 51 % des entrées**, en progression de 31 % en 5 ans. En 2019, l'augmentation du contentieux des étrangers représente 80 % de l'augmentation totale des entrées.

2. Une nécessaire vigilance sur le délai constaté de jugement

Malgré la hausse des flux d'entrée, les délais de jugement, qui représentent la capacité d'une juridiction à résorber son stock si le flux d'entrées s'interrompait, ont été considérablement raccourcis.

Le délai prévisible moyen de jugement est ainsi d'un an aujourd'hui, contre deux ans en première instance et de plus de trois ans en appel il y a vingt ans.

Délai moyen de jugement par niveau de juridiction hors procédures d'urgence

	2015	2016	2017	2018	2019
Tribunaux administratifs	1 an, 9 mois et 7 jours	1 an, 8 mois et 22 jours	1 an, 9 mois et 21 jours	1 an 9 mois et 2 jours	1 an et 8 mois
Cours administratives d'appel	1 an, 1 mois et 15 jours	1 an, 1 mois et 26 jours	1 an, 2 mois et 13 jours	1 an 3 mois et 7 jours	1 an 2 mois et 29 jours
Conseil d'État	1 an, 2 mois et 2 jours	1 an et 12 jours	1 an et 1 jour	11 mois et 29 jours	1 an et 6 jours

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

Entre 2002 et 2019, le délai prévisible moyen de jugement est passé en 1ère instance de près de 20 mois à moins de 10 mois (9 mois et 10 jours en 2019). En appel, ce délai est passé de 3 ans et 1 mois à moins de onze mois (10 mois et 25 jours en 2019).

Il importe toutefois de distinguer les délais de jugement obtenus par la procédure ordinaire de ceux obtenus par des procédures à délais contraints, notamment les référés.

L'incidence des délais contraints est donc négative sur le délai moyen constaté pour les affaires ordinaires, (c'est-à-dire précisément hors ordonnances et contentieux dont le jugement est enserré dans des délais particuliers) qui est l'indicateur le plus sensible pour les justiciables : il était en 2019 de 1 an et 8 mois. Depuis 2014 il stagne, devant les tribunaux administratifs, autour d'1 an 9 mois et 5 jours après avoir augmenté de 3 jours en 2015.

On constate donc un effet d'éviction des contentieux dits « urgents » au détriment de ceux relevant de la procédure ordinaire.

L'impact sur les délais de jugement des procédures de référés

Les référés administratifs sont des procédures devant les juridictions administratives, le plus généralement fondées sur l'urgence, permettant d'obtenir du juge, généralement statuant seul, le prononcé rapide de diverses mesures protectrices des droits des administrés.

La part des référés dans les affaires traitées est croissante depuis la dernière décennie, alors que le nombre de référés augmente également.

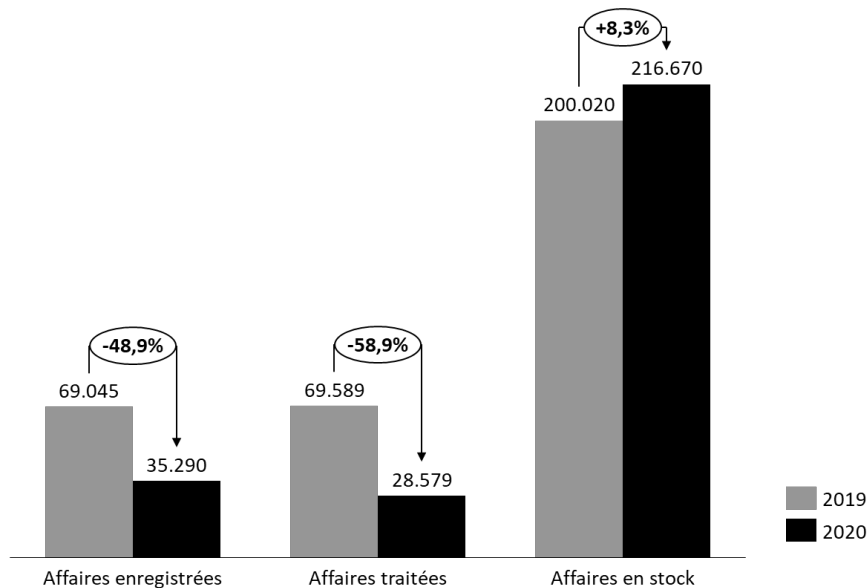
Le référé est devenu un outil de gestion et de régulation du contentieux, en ce qu'ils influent mécaniquement sur la structure du contentieux. Plus les juridictions enregistrent de référés, plus le délai de jugement sera inférieur à celui de l'année précédente. Il se dégradera toutefois l'année suivante, les dossiers non insérés dans des délais particuliers n'ayant pas été traités pour faire face aux urgences.

La fixation de délais contraints de jugement induit ainsi mécaniquement un **effet d'éviction des autres contentieux et un allongement de leur délai de traitement.**

3. Un effet limité de la crise sanitaire sur la dynamique de maîtrise du stock

La crise sanitaire a impliqué l'arrêt partiel des juridictions pendant la période de mars à mai 2020. Ce faisant, elle a entraîné un **nouvel allongement des délais de jugement, ainsi que, par voie de conséquence, une augmentation du stock d'affaires en cours.** Celui-ci a donc augmenté de 8 % par rapport au premier semestre 2019.

Évolution des recours devant les tribunaux administratifs et les CAA entre les premiers semestres 2019 et 2020



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

Ces données, qui sont relatives à la période d'état d'urgence sanitaire, doivent toutefois être lues avec précaution. Les données enregistrées pendant l'été montrent qu'un **rattrapage est en cours** ce qui devrait rapprocher les résultats finaux de 2020 de ceux de l'année 2019, sous réserve de l'évolution de la situation sanitaire.

**Comparaison de l'activité des juridictions administratives
durant les mois de mars à mai**

		Tribunaux administratifs	Cours administratives d'appel
2019	Affaires enregistrées de mars à mai	59 933	9 112
	Affaires traitées de mars à mai	60 309	9 280
	En stock au 31 mai	169 588	30 432
2020	Affaires enregistrées de mars à mai	29 748	5 542
	Affaires traitées de mars à mai	23 545	5 034
	En stock au 31 mai	184 481	32 189
Affaires enregistrées	Écart des affaires enregistrées de mars à mai	-30 185	-3 570
	Évolution affaires enregistrées	-50,4 %	-39,2 %
Affaires traitées	Écart des affaires traitées de mars à mai	-36 764	-4 246
	Évolution affaires traitées	-61,0 %	-45,8 %
Affaires en stock	Écart des affaires en stock au 31 mai	+14 893	+1 757
	Évolution affaires en stock	+8,8 %	+5,8 %

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

L'incidence de la crise sanitaire sur les stocks de requête est donc relativement limitée du fait d'une baisse concomitante des entrées (hors contentieux particuliers, notamment électoral). Ce constat est également valable pour la CNDA. La capacité de jugement des juridictions administratives ne devrait pas être affectée outre mesure, notamment du fait de la numérisation de certaines activités.

Plus généralement, la crise sanitaire ne devrait pas avoir d'impact significatif sur les délais de jugement, selon les informations fournies au rapporteur spécial.

4. Une hausse des crédits demandés en lien avec la création d'une neuvième chambre d'appel

Les crédits demandés pour la justice administrative **augmentent de 2 % en CP toutes instances confondues hors CNDA**.

Concernant les dépenses de titre 2, l'évolution de cette dotation s'explique notamment par la prise en compte de **28 créations d'emplois autorisées en 2021 destinées, d'une part au renforcement des tribunaux**

administratifs, d'autre part à la nouvelle cour administrative d'appel de Toulouse.

Répartition par niveau de juridiction des ETPT consommés au 31 juillet 2020

Conseil d'État	637
Tribunaux administratifs et cours administratives d'appel	2 810
Commission du contentieux du stationnement payant (CCSP)	12
Total	4090

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

En AE, les crédits ouverts au titre de l'action 6 « Soutien », qui englobe l'ensemble des dépenses hors titre 2 au titre des fonctions support, diminuent toutefois de 23 %. Par rapport à la LFI 2020, les crédits demandés hors titre 2 consacrés à la justice administrative sont en baisse de 43,5 millions d'euros en AE et en hausse de 6,1 millions d'euros en CP. Ils ont été fixés à **102,1 millions d'euros en AE (-29,9 %)** et à **84,4 millions d'euros en CP (+7,8 %)**.

Cette augmentation en CP est due à l'évolution tendancielle des dépenses et aux mesures nouvelles destinées au renforcement de la CNDA et à la création de la cour administrative d'appel de Toulouse. En outre, le budget 2021 intègre les décalages, dus à la crise sanitaire, des dépenses de travaux.

La baisse des AE s'explique principalement par les renouvellements et prises à bail, dont le montant global est inférieur en 2021 à celui fixé en LFI 2020.

D'ici à la fin de l'année 2021, la juridiction administrative sera renforcée par la **création de la 9^{ème} cour administrative d'appel**. Située à Toulouse, elle comportera quatre chambres et sera compétente pour les appels formés contre les jugements des tribunaux administratifs de Toulouse, Montpellier et Nîmes. L'objectif est de permettre de mieux équilibrer la répartition des cours administratives d'appel sur le territoire national.

Elle impliquera le redéploiement des emplois de magistrats et des agents de greffe des cours administratives d'appel de Bordeaux et de Marseille pour la Cour d'Occitanie ainsi que la création nette de 18 emplois.

Le coût de construction du bâtiment hébergeant la cour est estimé à 7,15 millions d'euros sur 3 ans. Le coût d'installation (équipements, mobilier, informatique) est évalué à 0,5 million d'euros. Les dépenses courantes annuelles (fonctionnement courant, frais de justice, services au bâtiment) devraient être de l'ordre de 0,19 million d'euros.

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

Observations principales sur le programme

- Le budget du Conseil économique social et environnemental (CESE) est stable en 2021, ce qui revient à conserver la hausse de 4,2 millions d'euros de crédits accordée en LFI 2020 pour l'organisation de la convention citoyenne pour le climat.
- Ce renforcement des moyens s'inscrit dans un contexte d'accroissement de l'activité du CESE.
- D'après les informations transmises au rapporteur spécial, le coût de la convention citoyenne pour le climat s'élève à 6,3 millions d'euros en intégrant les moyens mis à disposition par le CESE, contre les 4,2 initialement prévus par la dotation votée en LFI 2020.
- Une réforme du CESE visant à élargir son rôle consultatif est en cours. Le projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat. Les économies engendrées par la réduction du nombre de membres devraient être compensées par la hausse des dépenses de personnel administratif découlant de l'extension des missions du CESE.

A. UNE STABILITÉ DES CRÉDITS ENTÉRINANT LA HAUSSE ACCORDÉE EN 2020

1. Des crédits stables par rapport en 2020 mais en forte hausse par rapport à 2019

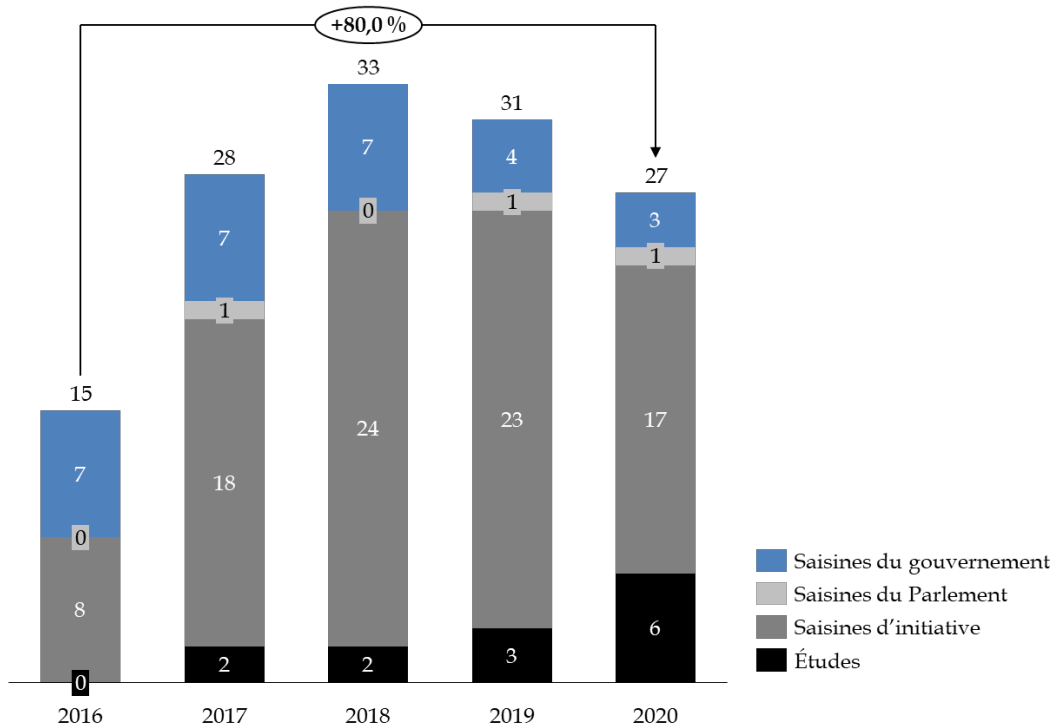
L'évolution du programme 126 est neutre, ce qui revient à conserver la hausse des crédits accordée en LFI 2020, par laquelle le programme avait bénéficié d'une augmentation de 10,4 % (+ 4,2 millions d'euros), pour atteindre 44,4 millions d'euros en 2020 hors attributions de produits.

Ces 4,2 millions d'euros supplémentaires étaient en totalité destinés à l'organisation de la convention citoyenne pour le climat. Les moyens accordés en 2021 devraient permettre d'organiser une nouvelle Convention citoyenne ou de renforcer la participation des citoyens aux travaux du Conseil.

Toutefois, sur les 4,2 millions d'euros d'augmentation accordés en 2020, un million aura été prélevé pour financer le surcoût de la prolongation de la convention citoyenne pour le climat. Les 3 millions restants ne seront que partiellement dégelés, à hauteur de 600 000 euros.

Ce renforcement des moyens s'inscrit dans un contexte d'accroissement de l'activité du CESE au cours des années précédentes. En 2020, le Conseil devrait rendre 6 études et 21 avis, dont 17 pour lequel il s'est lui-même saisi.

Évolution de l'activité du CESE



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Au sein de la dotation, **les crédits de titre 5 restent nuls**. Pour rappel, en 2018, l'abondement du titre 5 par l'État a été totalement supprimé, l'investissement étant intégralement supporté par les recettes de valorisation et de mécénat.

Répartition des crédits du programme 126

(en euros)

Plafonds de crédits de paiement	LFI 2020	PLF 2021	Variation 2021/2020
Titre 2	36 233 319	36 233 319	0 %
<i>Dont personnel (hors CAS « Pensions »)</i>	33 312 223	33 312 223	
<i>Dont CAS « Pensions »</i>	12 602 937	12 602 937	
Titre 3	8 205 644	8 205 644	0 %
Titre 5	0	0	
Total	44 438 693	44 438 693	0 %

Source : réponse du CESE au questionnaire budgétaire

a) Une stabilité des dépenses de personnel

Les dépenses du programme 126 sont composées à 80 % de crédits de rémunération.

Au titre de l'année 2021, le CESE poursuit la mise en place de recrutements et de promotions de la catégorie C en B afin d'accompagner la montée en puissance du CESE qui devrait être pérennisée par la prochaine réforme.

Emplois rémunérés par le programme par catégorie de personnels en 2021

(en ETPT)

Catégorie de personnel	Effectifs
A +	18,67
A	24,86
B	16,75
C	60,92
Contractuels	32,30
Total	153,49

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Le différentiel entre le plafond d'autorisation d'emplois (150 ETPT) tel qu'il est voté en LFI et son exécution constaté a été réduit de manière très significative. **Au titre de l'année 2020, le taux de couverture atteint s'élève ainsi à 99,66 %.**

Enfin, les perspectives de recrutement pour 2021 vont également dépendre des modalités de mise en œuvre du projet de la loi organique relatif au CESE, notamment avec le renforcement des missions du Conseil quant à l'organisation de la consultation du public (article 4) ainsi que du droit de pétition (article 3).

En lien avec cette réforme, **le relèvement du plafond d'emploi de 150 à 154 ETPT a été pérennisé.** Ces ETPT supplémentaires devraient être utilisés pour répondre au renforcement des missions du Conseil. Le reste des ETPT disponibles seraient, pour leurs parts, utilisés pour le recrutement d'agents contractuels sur les conventions citoyennes à venir.

Concernant le bilan d'exécution des mesures catégorielles, le CESE est, à l'instar de l'ensemble de la fonction publique, concerné par la poursuite du déploiement du dispositif relatif aux parcours professionnels, aux carrières et aux rémunérations (PPCR). Le dispositif PPCR a étendu jusqu'à 2021 le processus de révision et de revalorisation des indices des grilles statutaires.

Pour 2020, la poursuite du déploiement de PPCR représente un coût de 22 290 euros, dont 16 502 hors CAS Pensions. En 2021, il devrait d'élever à 30 000 euros dont 22 209 hors CAS pensions.

b) La gestion du patrimoine immobilier est en cours d'amélioration

La direction du patrimoine immobilier (DPIL) et de la logistique, la direction administrative et financière et la direction des services consultatifs ont été réorganisées en 2019.

S'il est encore trop tôt pour tirer un bilan de la réorganisation de fin 2019, ces différentes évolutions ont permis de mieux structurer l'activité du CESE.

Par ailleurs, l'objectif de sincérisation des comptes et de responsabilisation a conduit l'équipe de direction, en accord avec la Direction du budget à décider en 2018 que, dorénavant, les recettes de valorisation du Palais d'Iéna seraient affectées au financement des investissements, notamment immobiliers, du CESE. En contrepartie, l'État continue de financer les charges de fonctionnement du Conseil, jusque-là financées par une forte ponction sur les recettes propres de valorisation.

Le budget accordé par l'État au CESE ne permet pas de financer l'intégralité de ses dépenses de fonctionnement, comprises entre 1 et 1,5 million d'euros et devant encore être prélevées sur les attributions de produits.

Le CESE a donc privilégié au cours des dernières années les travaux consultatifs et le développement de projets informatiques permettant d'orienter les missions du CESE vers la consultation citoyenne, au détriment de l'entretien et de la rénovation du Palais.

Le budget 2021 devrait permettre de réaliser l'ensemble des travaux : en effet, la lettre plafond indique que **si la dotation de 4,2 millions d'euros au titre de la participation citoyenne n'est pas totalement consommée elle pourra être utilisée à hauteur de 1,6 million d'euros pour ces travaux.** Si elle est utilisée, l'État s'engage à doter en gestion le budget du CESE d'une dotation complémentaire de 1,6 million d'euros.

Concernant la période 2020-2021, le programme d'entretien et de rénovation du Palais d'Iéna se poursuit, pour un coût total de 2,1 millions d'euros.

2. Un coût de 6,3 millions pour la convention citoyenne pour le climat

Le CESE a accueilli et organisé, avec l'appui d'un comité de gouvernance, la première convention citoyenne pour le climat.

Le 25 avril 2019, en réponse à la crise des « gilets jaunes », le Président de la République a annoncé la création de cette convention, dont les membres ont été chargés de formuler des propositions pour réduire d'au moins 40 % les émissions de gaz à effet de serre de la France d'ici à 2030.

L'organisation de cette convention a été confiée au CESE, qui a mis en place les instances suivantes pour assurer son bon fonctionnement :

- un **comité d'organisation, chargé d'élaborer le programme de travail de la convention et de veiller à sa mise en œuvre**, qui associe le ministère de la transition écologique et solidaire, des personnalités qualifiées dans le domaine

de l'écologie et de la démocratie participative, et des citoyens membres de la convention. Le rapporteur général de ce comité est l'un des vice-présidents du CESE ;

- un **comité des garants**, chargé de veiller au respect des règles d'indépendance et de déontologie du processus ;

- un **appui technique et juridique**, pour assurer la transcription juridique des propositions formulées par les citoyens.

Le CESE a également organisé la logistique nécessaire au **tirage au sort**, en août 2019, **des 150 citoyens participant à la convention**, ainsi qu'à leur **accompagnement lors des 7 sessions** organisées entre octobre 2019 – la première session a eu lieu du 4 au 6 octobre – et juin 2020.

De nombreuses séances de travail à distance ont également été organisées. La crise sanitaire a **allongé les délais de la convention citoyenne qui devait initialement s'achever en février 2020**.

Celle-ci aura donc duré près de 10 mois. **L'allongement des délais aura entraîné un surcoût de près d'un million d'euros. Le coût total de la convention citoyenne est donc de 5,2 millions d'euros, et de 6,3 millions si l'on intègre celui des moyens humains et matériels mis à la disposition de la convention citoyenne par le CESE.**

Cette somme recouvre l'organisation des transports et des hébergements pour les participants lors des sessions, l'aménagement et la mise à disposition de salles et de matériels informatiques, la mise en place de plateformes de travail collaboratif, la captation vidéo et la reprographie, l'accompagnement médiatique, et enfin l'hébergement et le déplacement d'experts. Il convient également de mentionner que les participants à la convention perçoivent une indemnité journalière de session, ainsi qu'une indemnité de perte de revenu professionnel.

Le CESE a en outre recruté plusieurs contractuels afin de compléter les équipes du Conseil pour faire face à la charge de travail supplémentaire.

Ce budget s'ajoute à celui d'autres opérations de participation citoyenne et notamment la commission temporaire « générations nouvelles » qui a entraîné une dépense supérieure à 250 000 euros.

Le financement de la convention citoyenne par le biais de crédits dédiés a conduit le CESE à externaliser une partie des prestations, en particulier concernant le tirage au sort des membres de la convention. Près de 2,6 millions d'euros ont été payés à des prestataires extérieurs, notamment Harris Interactive qui a effectué le tirage au sort des participants pour près de 300 000 euros et Eurogroup qui a été chargé de l'animation et de la mise en œuvre de la plateforme numérique pour 2,2 millions d'euros.

B. UN RENFORCEMENT DE L'ACTIVITÉ DU CESE NOTAMMENT PRÉVU PAR LE PROJET DE LOI ORGANIQUE

Une **réforme du CESE** visant à élargir le rôle de ce dernier est en cours. Le projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat.

Le **projet de loi organique** poursuit trois objectifs principaux.

Dans un premier temps, il vise à institutionnaliser les outils de démocratie participative en facilitant le **droit de pétition** et en élargissant le recours au **tirage au sort**. Les articles 4 et 9 prévoient la possibilité de recourir à la consultation du public à son initiative ou à celle du Gouvernement, y compris grâce au tirage au sort des citoyens et des citoyennes et l'appui possible des représentants des conseils consultatifs créés auprès des collectivités territoriales et de composantes de la société civile non représentées au Conseil. L'article 3 ouvre également la possibilité de saisir le Conseil par voie de pétition électronique.

Ces évolutions devraient permettre de faire du CESE un « carrefour des consultations publiques » en le transformant en « **guichet unique** » pour les consultations préalables aux projets de loi. L'article 6 du projet de loi organique prévoit en effet que le CESE se substitue aux consultations prévues en application de dispositions législatives ou réglementaires.

Il vise également à renforcer les liens entre le CESE et les instances locales (Conseils économiques, sociaux et environnementaux des régions - CESER en particulier)¹.

Enfin, le projet de loi organique a pour objectif de réduire tant le nombre de membres du Conseil que celui des sections, lesquelles passeraient de 9 sections à 8 commissions (article 8). Il vise à réduire le nombre de membres et à renforcer leurs obligations déontologiques, en diminuant de 25 % les effectifs du CESE qui compterait désormais 175 membres, contre 233 aujourd'hui.

¹ 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.

Les modifications apportées par le Sénat en première lecture au projet de loi organique

Le Sénat a supprimé du projet de loi :

- la possibilité pour le CESE d'organiser des consultations publiques et l'institutionnalisation du tirage au sort prévue à l'article 4, estimant que la participation et les conventions citoyennes ne peuvent pas remplacer la délibération démocratique ;
- la disposition permettant au gouvernement, au Parlement ou à 60 députés ou sénateurs de saisir le CESE de l'application d'une loi, pour des raisons constitutionnelles ;
- le dispositif permettant au gouvernement, lorsqu'il consulte le CESE sur un projet de loi, de s'exonérer des autres consultations préalables.

Il a par ailleurs rétabli l'obligation de diversité géographique pour le droit de pétition. Les sénateurs ont par ailleurs modifié l'article 3, qui prévoit que les pétitions auprès du CESE doivent venir de personnes résidant dans au moins 30 départements ou collectivités d'Outre-mer, afin d'éviter que des pétitions ne portent sur des sujets locaux. Ils ont en outre prévu, à ce même article 3, la possibilité pour les Français établis hors de France de signer une pétition adressée au CESE.

Le Sénat a enfin revu à la hausse la composition du CESE, qui comprendrait désormais 193 membres (soit - 17 %, au lieu des - 25 % prévus initialement).

Source : Rapport n° 13 (2020-2021) de Mme Muriel Jourda, fait au nom de la commission des lois

L'impact budgétaire de ces modifications est malaisé à évaluer, dans la mesure où certaines conduisent à des économies d'ampleur alors que d'autres engendreraient des coûts supplémentaires.

La suppression des 58 membres permettrait en année pleine d'économiser près de 2,7 millions d'euros, donc une partie devrait alimenter la caisse de retraite des membres du CESE.

La mise en œuvre des nouvelles missions confiées au CESE devrait *a contrario* avoir un effet négatif sur le budget. Celles-ci impliqueront **d'allouer des moyens supplémentaires à l'administration**. Selon les informations transmises à au rapporteur, les dépenses de personnel devraient être amenées à significativement augmenter en 2022, qui sera la première application de la réforme en année pleine.

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

Observations principales sur le programme

- Les crédits demandés pour 2021 s'élèvent à 172,1 millions d'euros en CP, dont 147,2 millions d'euros de dépenses de personnel hors contribution au CAS « Pensions », soit une légère augmentation de 0,3 % par rapport à 2020.
- Les dépenses hors T 2 sont stables en volume, une partie des dépenses de fonctionnement étant couverte par les ressources propres des juridictions financières.
- Le schéma d'emploi du programme 164 évolue à la hausse, dix ETP étant ajoutés par rapport à 2020. Cette augmentation des effectifs doit notamment permettre la préparation de la candidature de la Cour des comptes au Comité des commissaires aux comptes de l'Organisation des Nations-Unies, pour le mandat 2022-2028.
- 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.

A. UNE EXTENSION CONTINUE DES ACTIVITÉS DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES QUI S'EFFECTUE À MOYENS QUASI CONSTANTS

1. Une modeste augmentation du budget du programme par rapport à l'année précédente

a) Une quasi-stabilité des crédits demandés pour le programme

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) et cinq chambres territoriales des comptes (CTC), situées en outre-mer.

Il rassemble 0,06 % du budget général de l'État.

Les crédits demandés pour 2021 s'élèvent à 172,1 millions d'euros en CP dont 147,2 millions d'euros de dépenses de personnel hors CAS et 24,9 millions d'euros concernant les autres titres, soit une légère augmentation de 0,3 % (0,5 million d'euros) par rapport à 2020.

Évolution des crédits demandés et ventilation par titre

(en millions d'euros)

Titres	LFI 2017		LFI 2018		LFI 2019		LFI 2020		PLF 2021		Évolution 2021/2017 en valeur		Évolution 2021/2017 en %	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Hors CAS pensions	141,25	141,25	143,41	143,41	146,28	146,28	146,71	146,71	147,22	147,22	5,97	5,97	4,2%	4,2%
CAS pensions	47,71	47,71	48,66	48,66	48,80	48,80	48,81	48,81	49,01	49,01	1,30	1,30	2,7%	2,7%
Titre 2	188,96	188,96	192,07	192,07	195,08	195,08	195,52	195,52	196,23	196,23	7,27	7,27	3,8%	3,8%
Titre 3	29,76	24,57	25,74	24,28	35,79	23,44	26,88	23,76	21,60	23,89	- 8,16	- 0,68	-27,4%	-2,8%
Titre 5	1,08	1,08	0,97	0,97	1,23	1,28	1,94	1,05	7,22	0,91	6,14	- 0,17	568,5%	-15,7%
Titre 6	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,04	0,04	0,05	0,05	-	-	0,0%	0,0%
Hors T2	30,89	25,70	26,76	25,30	37,07	24,77	28,86	24,85	28,87	24,85	- 2,02	- 0,85	-6,5%	-3,3%
Total	219,85	214,66	218,83	217,37	232,15	219,85	224,38	220,37	225,10	221,08	5,25	6,42	2,4%	3,0%

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

L'évolution globale des crédits entre 2017 et 2021, couvrant cinq exercices budgétaires, est de 2,4 % en AE et 3,0 % en CP.

Cette évolution limitée découle en partie de la forte rigidité du budget de la Cour des comptes et des juridictions financières, du fait du poids des dépenses de personnel.

b) Une trajectoire en-deçà de celle fixée par la loi de programmation pluriannuelle

Le niveau de crédits du programme 164 pour 2020 poursuit donc une trajectoire stable, quoiqu'inférieure à la programmation pluriannuelle.

Programmation pluriannuelle des crédits du programme 164

(en CP en millions d'euros)

Années (par défaut, programmation)	2018 (LPFP)	LFI 2018	2019 (LPFP)	LFI 2019	2020 (LPFP)	LFI 2020	2021 (LPFP)	PLF 2021	2022 (LPFP)
Dépenses de titre 2	192,07	192,37	195,07	195,08	197,35	195,52	198,63	196,2	199,27
<i>dont hors CAS « Pensions »</i>	143,41	144,1	145,5	146,28	146,38	146,71	147,35	147,2	147,82
<i>dont CAS « Pensions »</i>	48,66	48,27	49,57	48,8	50,97	48,81	51,29	49	51,45
Dépenses hors titre 2	25,3	25,3	25,3	24,84	25,3	24,84	25,3	24,8	25,3
Total	217,37	217,67	220,37	219,92	222,65	220,36	223,93	221	224,57

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

Comme les années précédentes, les crédits demandés hors titre 2 sont conformes à la trajectoire définie en loi de programmation, malgré les mesures les ayant impactés en 2019 et 2020 (débasage des loyers budgétaires en 2019 et augmentation forfaitaire de remboursement des frais de mission en 2020).

Les crédits de titre 2 se situent également en deçà des montants prévus par la loi de programmation des finances publiques, malgré un schéma d'emploi positif en 2021.

2. Une légère progression des dépenses de personnel, dans un contexte marqué par une extension des missions confiées à la Cour

a) Les dépenses de personnel représentent 89 % des crédits du programme.

Le budget du programme 165 est composé à près de 89 % de crédits de masse salariale, soit 196,23 millions d'euros en CP pour le PLF 2021. Celles-ci sont principalement responsables de la hausse constatée en 2021 ; concernant le titre 2, l'augmentation des dépenses de rémunération sur la période 2017-2021 est de 3,8 %.

(1) Une hausse des dépenses de personnel du fait d'une hausse positive du schéma d'emplois

Le schéma d'emploi du programme 165 évolue à la hausse, dix ETP étant ajoutés par rapport à 2020.

Conformément à la lettre plafond du 26 juillet 2019, 15 ETP supplémentaires bénéficieront au programme 164 sur la période 2020-2022 : 5 de plus en 2020, en 2021 et en 2022, qui s'ajoutent au 15 ETP autorisés pour l'exercice 2019. Au total, ce sont donc 30 ETP qui devaient ainsi être créés sur la période 2019-2022.

Ce schéma a été confirmé et accentué par la lettre plafond du 31 juillet 2020, qui autorise **5 emplois supplémentaires à partir de 2021**. Cette augmentation des effectifs doit notamment permettre la préparation de la candidature de la Cour des comptes au Comité des commissaires aux comptes de l'Organisation des Nations-Unies, pour le mandat 2022-2028.

Évolution du schéma d'emplois

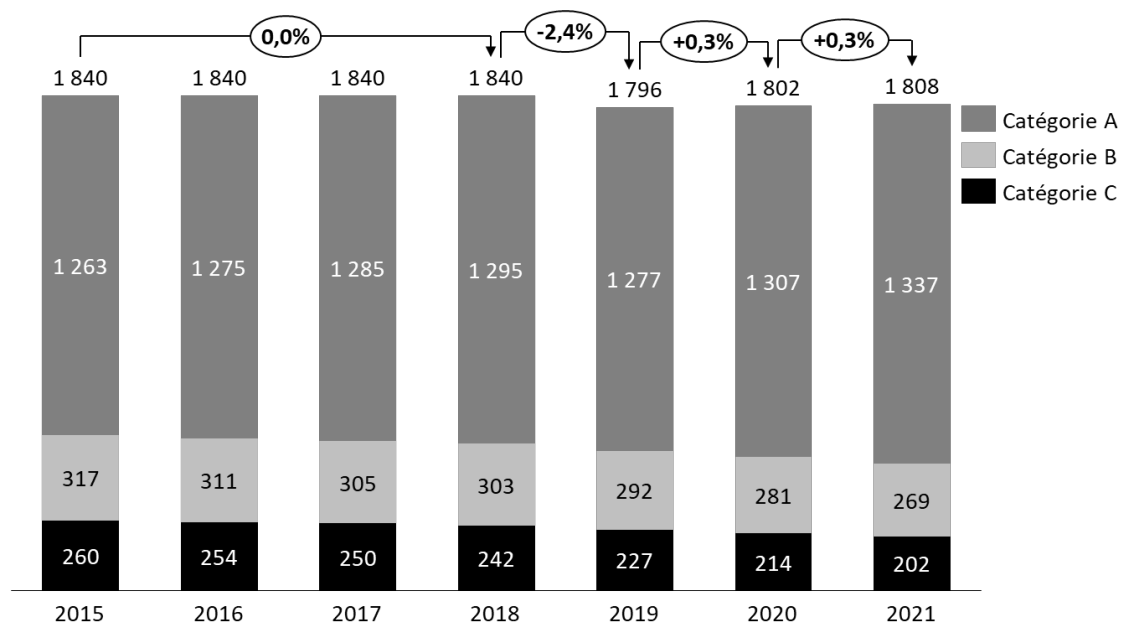
(en ETPT)

	2019	2020	2021	2022	Total
Lettre plafond de 2017	+ 15	+ 15	+ 10	+ 10	+ 50
Lettre plafond de 2020	+ 15	+ 5	+ 10	+ 5	+ 35
Écart 2017 / 2019	0	- 10	0	- 5	- 15

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

En outre, les juridictions financières font évoluer la structure des effectifs du programme. La stratégie liée à la **requalification des emplois se traduit par une déflation des effectifs des catégories B et C au profit des A et A⁺**.

Plafond d'autorisation d'emplois rémunérés par l'État (en ETPT)



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

(2) Un faible impact de la crise sanitaire sur la consommation du plafond d'emplois

En exécuté 2019 comme en prévision 2020, le nombre d'emplois dans les juridictions financières est légèrement inférieur au plafond d'emplois du programme.

En exécution, l'année 2019 s'est caractérisée par une sous-consommation du plafond d'emplois à hauteur de 24 ETPT. 1 772 ETPT ont en effet été consommés, comme en 2018, pour un plafond d'emplois de 1 796 ETPT. Le niveau d'exécution devrait donc atteindre 99,8 %. L'écart entre la ressource initiale (LFI et fonds de concours) et l'exécution est stable par rapport à l'exercice 2019.

En 2020, la prévision est de 1 772 ETPT également, alors que le plafond prévu en loi de finances pour 2020 s'élève à 1 802 ETPT. En ce qui concerne l'exécution budgétaire, la crise sanitaire n'a pas eu d'incidence sur la consommation des crédits du titre 2 dès lors que, **son taux d'exécution se situant à 66 % au 31 août 2020, l'exécution s'effectue à un rythme comparable à celui des années précédentes.**

Consommation des plafonds d'emplois depuis 2018

(en ETPT)

	Plafond d'emplois	Exécution	Comparaison prévision / exécution
2018	1 840	1 772	- 68
2019	1 796	1 772	- 24
2020	1 802	1 772	- 30

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

Le plafond d'emplois doit désormais être actualisé chaque année, afin de prendre en compte l'article 11 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

La sous-consommation du plafond d'emplois découle de plusieurs facteurs. Selon les informations fournies au rapporteur spécial, cette différence s'explique par le calendrier des recrutements, les entrées de personnel étant principalement réalisées sur les derniers mois de l'année.

Elle résulte également de raisons conjoncturelles, à savoir un nombre élevé de sorties en 2019. 222 sorties ont été constatées, soit près de 12 % de l'effectif en fonctions dans les juridictions financières.

L'exécution est également influencée par les modalités de recrutement des magistrats financiers. Un nombre réduit de magistrats Cour et CRTC est en effet recruté à la sortie de l'ENA, par comparaison à celui des magistrats qui quittent les juridictions financières. Cette voie de recrutement ne compense pas le déficit naturel des deux corps de magistrats, raison pour laquelle un plan de recrutement a été mis en œuvre pour les chambres régionales et territoriales des comptes, notamment au travers de l'instauration du concours direct qui a permis de recruter 36 magistrats entre 2013 et 2019.

La mise en place de l'affectation des auditeurs de la Cour des comptes sur des missions relevant des politiques publiques prioritaires du Gouvernement, environ trois ans après la sortie de l'ENA devrait accentuer cette tendance. En 2019, 4 magistrats de la Cour des comptes ont ainsi été concernés par ce dispositif de mobilité pour des départs entre septembre 2019 et janvier 2020. Le nombre de magistrats de la Cour impactés par ce dispositif devrait être du même ordre en 2020.

D'autre part, et de manière structurelle, la Cour veille au maintien d'un **volant de sécurité d'ETPT pour assurer l'éventuelle réintégration des magistrats à l'extérieur des juridictions financières**. Un tiers des magistrats de la Cour exerce hors de celle-ci et peut-être amené à être réintégré parmi les effectifs.

b) Un élargissement des compétences des juridictions financières mais une stabilité des moyens

Le périmètre des missions des juridictions financières n'a cessé de s'élargir au cours des dernières années, alors même que la technicité de leurs missions s'est accrue.

Outre leurs missions de certification des comptes de l'État, des régimes généraux de sécurité sociale et des assemblées parlementaires et le développement des missions de conseil et d'appui au Gouvernement et au Parlement, les juridictions financières disposent depuis 2015 de deux nouvelles compétences.

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 ») doit entrer en 2021 dans sa deuxième phase. La première, close à l'été 2021, portait sur l'accompagnement des collectivités par les juridictions financières dans l'évaluation de la fiabilité de leurs comptes. De 2021 à 2023, les juridictions financières vont procéder à la réalisation de certifications préparatoires.

Cette nouvelle compétence s'est réalisée à moyens constants depuis 2016, par redéploiement interne de ressources humaines et budgétaires, 10 ETP environ étant affectés au pilotage de cette expérimentation depuis 2016 d'après les informations transmises au rapporteur spécial.

Plus importante encore est l'extension du contrôle des juridictions financières aux établissements et services sociaux et médico-sociaux mise en place par la loi de modernisation de notre système de santé du 26 janvier 2016.

La certification des comptes des établissements et services sociaux et médico-sociaux

Le contrôle des comptes des établissements et services sociaux et médico-sociaux, en incluant les organismes de droit privé, a été instauré par la loi n° 2016-41 de modernisation de notre système de santé du 26 janvier 2016.

L'intervention des juridictions financières dans le secteur médico-social était jusqu'ici limitée au seul secteur public ou associatif financé par le biais de subventions publiques, qui ne permettait pas d'avoir une vision sur l'ensemble des activités du secteur.

Ce nouveau champ de compétences porte sur plusieurs dizaines de milliers d'établissements supplémentaires (**38 000 dont 36 000 établissements et services sociaux et médico-sociaux et 2 000 établissements privés représentant 47 milliards d'euros d'argent public**) à contrôler au plan national, tant pour la Cour que pour les chambres régionales de comptes.

Outre l'aspect quantitatif, cet élargissement suppose une montée en compétences significatives des équipes de contrôle. La Cour et les chambres régionales de comptes ont développé une approche concertée pour définir une programmation ciblée, une formation interjuridiction se réunissant régulièrement.

Les juridictions financières ont donc procédé aux premiers contrôles par échantillonnage en 2019, en débutant par les établissements médico-éducatifs.

L'année 2021 sera consacrée à la poursuite du déploiement des contrôles.

S'il est difficile de quantifier le nombre d'agents dédiés au suivi des établissements médico-sociaux, dans la mesure où, passée la première période de formation du personnel, ce contrôle est intégré à un programme de travail, cette nouvelle compétence correspond à environ **5 200 jours travaillés** par an.

Le nombre total de rapports d'observations définitives et d'avis rendus par les chambres régionales et territoriales s'est élevé à 1 086 en 2019. Par ailleurs, en 2019, les 15 chambres régionales des comptes (13 métropolitaines et 2 dans les outre-mer) et les 2 chambres territoriales des comptes ont adressé 379 communications administratives, autres que les rapports d'observations définitives et les avis rendus.

Les délais moyens pour l'examen de la gestion dans les chambres régionales et territoriales des comptes sont en légère augmentation, de 14 mois en moyenne en 2017 à 15,5 mois en 2019.

Nombre d'organismes dotés d'un comptable public soumis au contrôle des chambres régionales et territoriales des comptes

Type d'organisme	Nombre soumis au contrôle des CRCT
Collectivités territoriales	2 555
Etablissements publics locaux	11 645
Etablissements publics nationaux	1 446
Etablissements et services sociaux et médico-sociaux	38 000
Total	53 646

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

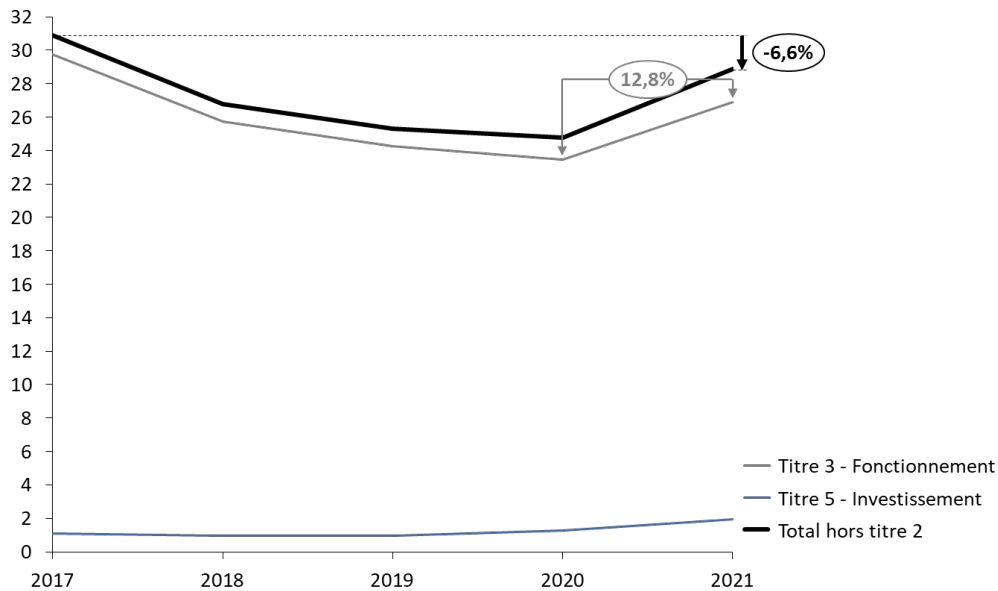
3. Un effort de maîtrise qui passe essentiellement par les dépenses hors T2 et peu influencé par la crise sanitaire

À l'exception des dépenses de personnel, les crédits du programme demeurent gelés en valeur à 24,9 millions d'euros depuis 2018. Entre 2017 et 2021, les crédits hors titre 2 diminuent de 6,6 % en AE et de 3,3 % en CP.

Une partie des dépenses de fonctionnement de la Cour est couverte par ses **ressources propres**, les montants d'attribution de produits s'élevant en 2020 à 300 000 euros. Les gains sont essentiellement réemployés vers des dépenses

stratégiques, et en particulier vers l'informatisation des ressources des juridictions financières.

Ventilation par titre des autorisations d'engagement, hors dépenses de personnel



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

Toutefois, **le montant d'AE pour les dépenses d'investissement connaît une augmentation importante en PLF 2021, en raison de l'intégration de deux projets immobiliers majeurs** : d'une part la relocalisation d'une chambre régionale et territoriale des comptes impliquant une co-localisation dans une cité administrative à construire, pour un total de 3,69 millions d'euros ; et d'autre part l'optimisation des espaces de la Cour des comptes à hauteur de 1,59 million d'euros. Les variations des AE sur la période sont en outre liées à la généralisation de la pluri-annualité dans les baux et des marchés.

D'autre part, la proportion des dépenses incompressibles dans le budget des juridictions financières limite les mesures structurelles de réduction.

Les grandes réformes de maîtrise des dépenses sont intervenues en 2012 et 2016, notamment par la rationalisation de l'implantation territoriale des CRC métropolitaine et leur diminution de 22 à 13. Le rapporteur spécial note que les économies structurelles envisageables ont d'ores et déjà été réalisées, expliquant en partie le dynamisme à la hausse des crédits hors T2 en 2021.

Lors de sa prise de fonction, en juin 2020, le Premier président de la Cour des comptes a annoncé vouloir établir un **projet stratégique pour les juridictions financières en 2025** et définir les méthodes et l'organisation du travail permettant la mise en œuvre de ce projet. Celui-ci a été lancé à l'été 2020 et se prolongera jusqu'au printemps 2021.

La crise sanitaire n'a pas eu d'impact majeur sur la construction du budget 2021. En effet, les dépenses imprévues de matériel sanitaire et l'équipement des agents en matériel informatique nécessaire au travail à distance ont été effectuées en 2020.

Ces dépenses ont été financées par redéploiements, compte tenu notamment des économies réalisées sur les frais de mission et dépenses de déplacements, suspendues pendant la période de confinement et fortement ralenties depuis. Pour l'ensemble des juridictions financières, l'économie globale est estimée à 0,91 million d'euros en AE et CP.

Les achats de matériels sanitaires ont quant à eux représenté un montant global de 0,43 million d'euros en AE et CP et ceux de matériel informatique un total de 0,29 million d'euros.

La différence entre les dépenses imprévues et les dépenses évitées est ainsi de 0,19 million d'euros, permettant notamment, selon les informations fournies au rapporteur spécial, de financer le projet de réforme de juridictions financières.

Les priorités de la Cour des comptes dans le budget 2021 hors dépenses de rémunération

Les principales priorités du budget hors-titre 2 concernent essentiellement les **moyens informatiques et immobiliers**.

Les juridictions financières voient le cadre d'exercice de leurs missions profondément modifié par la numérisation des administrations contrôlées, et cette dynamique a été encore accentuée par la crise sanitaire.

En conséquence, le poste « Informatique et télécommunications » est augmenté de 18,5 % en CP par rapport à 2020 et s'élève à 5,37 millions d'euros en CP sur le titre 3.

Cela se traduit en 2021 par la poursuite des projets informatiques à fort enjeu dans l'appui aux missions exercées par les équipes de la Cour et des chambres régionales des comptes.

Les projets menés concernent la dématérialisation des contrôles et des échanges, les besoins en matière de pilotage des travaux des juridictions financières et les outils d'aide au contrôle.

Concernant le parc immobilier des juridictions financières, les évolutions portent sur la **densification et la rénovation énergétique des bâtiments**. Celui-ci est constitué du siège de la Cour des comptes et de 17 sièges des chambres régionales et territoriales des comptes. Le regroupement des chambres régionales et territoriales des comptes, en accompagnement de la redéfinition de la carte régionale initiée en 2015, a induit une diminution des sièges des chambres régionales et territoriales de 27 à 17 soit une baisse de près d'un tiers des surfaces occupées (97 084 m²).

Un **schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2019-2023** des juridictions financières a été défini, représentant un investissement total sur la période de 22,2 millions d'euros.

Les travaux engagés par ce schéma portent sur trois types d'actions :

- les actions en faveur du développement durable (diminution de la facture énergétique, confort thermique des CRTC et accessibilité pour les personnes à mobilité réduite), 4,1 millions d'euros à investir ;
- des travaux de sécurisation des sites, 0,2 million d'euros ;
- des travaux d'entretien, 16,7 millions d'euros.

Dans le même temps, la réhabilitation de la CRC La Réunion-Mayotte a été lancée. Un diagnostic a été réalisé en 2016 afin de connaître l'état sanitaire de l'édifice et a été complété en 2018 par un deuxième diagnostic. L'ensemble de ces investissements est estimé à 1,2 million d'euros, et sont rendus nécessaire par l'état dégradé des bâtiments de la CRC.

B. LE RESPECT DE L'INDÉPENDANCE FONCTIONNELLE DE LA COUR ENTRAÎNANT DES MODALITÉS DE RÉGULATION BUDGÉTAIRE SPÉCIFIQUES

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. Le principe d'indépendance fonctionnelle des institutions supérieures de contrôle

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* ». ¹

¹ 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.

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 ministre¹.

2. ... entraînant des modalités de gestion budgétaire spécifiques

Depuis l'entrée en vigueur de la LOLF en 2006, la Cour des comptes bénéficiait également **d'une levée automatique en début d'année de la mise en réserve des crédits votés en loi de finances initiale**. Cette dérogation faisait suite à la lettre adressée par le Premier ministre de l'époque au Premier président de la Cour des comptes², indiquant que le programme « Cour des comptes et autres juridictions financières » bénéficierait de modalités budgétaires particulières et ne serait pas affecté par les mises en réserve de crédits. Par parallélisme, cette dérogation avait été accordée au programme 165 de la même mission.

Or, depuis 2018, **les crédits des juridictions financières faisaient systématiquement l'objet d'une mise en réserve de précaution**, dont la levée est intervenue en mars pour l'exercice 2018 et fin février pour l'exercice 2019, **à la suite d'une demande expresse formulée par la Cour des comptes**, après plusieurs échanges avec la direction du budget et le cabinet du ministre chargé des comptes publics.

Dans une lettre du 9 mars 2018 adressée au Premier président, le ministre de l'action et des comptes publics a rappelé que la Cour des comptes est exemptée de toute mise en réserve sur ses crédits, en raison de son indépendance et de son statut. Les crédits accordés à la Cour des comptes sont exemptés de réserve de précaution et ne peuvent faire l'objet d'aucune mesure de régulation sans l'accord préalable du Premier président

Concernant l'exercice 2020, un courrier du ministre de l'action et des comptes publics daté du 24 décembre 2019 est venu confirmer l'exemption de mise en réserve des crédits du programme 164. La réserve de 1,97 million d'euros (dont 0,98 million d'euros sur le titre 2 et 0,99 million d'euros sur le hors titre 2) a ainsi été intégralement levée dès le début de l'année.

¹ Comme le rappelait notre ancien collègue Roland du Luart, « 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 Courrier du 25 mai 2005

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

Observations principales sur le programme

- Si les crédits du programme 340 augmentent de 213 %, ils ne s'élèvent qu'à 1,5 million d'euros, le programme restant parmi les plus faibles du budget général.
- Le plafond d'emplois du Haut Conseil serait désormais porté à 8 ETPT, contre les trois qui lui sont actuellement alloués, ce qui devrait permettre au HCFP d'élargir ses missions et de disposer de moyens comparables à ceux des institutions budgétaires indépendantes européennes.
- La pertinence de ce programme est toujours en question, aussi sa transformation en action rattachée au programme 164 peut-elle être proposée. Cependant, une telle modification ne peut se réaliser qu'à travers l'adoption d'une disposition législative organique.

A. UN PROGRAMME PARMI LES MOINS DOTÉS DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

1. Des montants modestes pour un programme créé en 2013

Afin d'assurer l'autonomie budgétaire du Haut Conseil des finances publiques, le programme 340 « Haut Conseil des finances publiques » a été créé en 2013.

Le premier alinéa de l'article 11 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 précise que le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) est un **organisme indépendant** « *placé auprès de la Cour des comptes* ». Il est présidé par le Premier président de la Cour.

Les liens entre le Haut Conseil et la Cour sont étroits. La Cour est fortement représentée au sein du Haut Conseil et apporte une contribution logistique au fonctionnement du Haut Conseil. Outre son président, le collège du Haut Conseil compte quatre magistrats de la Cour. Au total, cinq des onze membres du Haut Conseil appartiennent ainsi à la Cour des comptes.

Le programme 340 a longtemps été le programme le moins doté du budget de l'État et demeure l'un des moins dotés. Il n'est en outre constitué que d'une seule action. Le rapporteur spécial reprend donc le constat formulé les années précédentes, selon lequel **la séparation des programmes 164 et 340 ne semble pas toujours pertinente**.

Les crédits demandés pour l'année 2021 sont ainsi de 1,5 million d'euros en CP. 93 % de ces crédits (1,4 million d'euros) couvriraient des **dépenses de personnel**, correspondant à la rémunération du rapporteur général du Haut Conseil, des rapporteurs généraux adjoints et d'un rapporteur, auxquels viendront s'ajouter **cinq nouveaux rapporteurs**.

Les 50 000 euros de dépenses de fonctionnement permettent de couvrir les besoins de fonctionnement courant et de déplacements, ainsi que les dépenses d'expertises.

2. Une hausse de 213 % des crédits alloués au HCFP

a) Un relèvement du plafond d'emplois à 8 ETP

Le programme 230 verrait une hausse de 213 % des crédits ouverts en 2021, soit une hausse drastiquement supérieure à celle des autres programmes, les montants en jeu demeurant toutefois modestes.

Évolution des crédits du programme 340

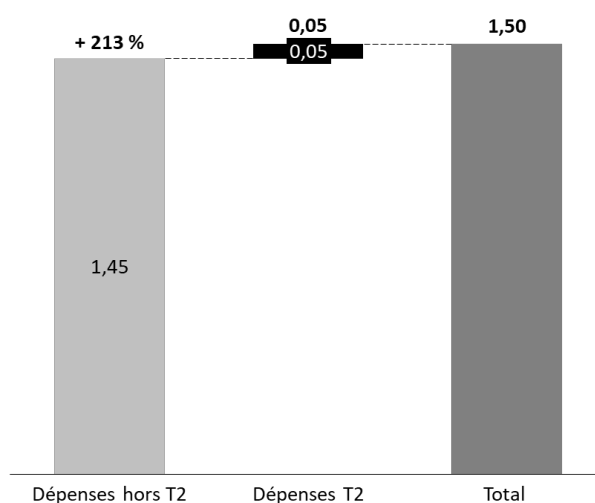
(en millions d'euros)

		LFI 2019	LFI 2020	PLF 2021	Évolution PLF 2021 / LFI 2020 (volume)	Évolution PLF 2021 / LFI 2020 (%)
Action 1 - Total programme 340	AE	0,428	0,479	1,503	+ 1,024	+ 213,2 %
	CP	0,428	0,479	1,503	+ 1,024	+ 213,2 %

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

En 2020, le programme disposait d'une dotation de 0,48 million d'euros, dont 0,43 million d'euros de crédits de rémunération et 50 000 euros de crédits de fonctionnement. La hausse en PLF 2021 concerne uniquement les crédits de rémunération, qui atteignent 1,5 million d'euros, soit 1,07 million d'euros hors contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions ». Les crédits de fonctionnement restent quant à eux stables à 50 000 euros.

Répartition de la hausse des crédits en PLF 2021



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

Selon le programme annuel de performance, cette hausse est destinée à financer les moyens de fonctionnement du HCFP, et notamment la rémunération des personnels qui assument les fonctions de rapporteur général, de rapporteurs généraux adjoints et de rapporteur, ainsi que le recrutement en 2021 de cinq nouveaux rapporteurs.

Le plafond d'emplois du Haut Conseil serait désormais porté à 8 ETPT, contre les trois qui lui sont actuellement alloués.

L'Assemblée nationale a adopté en première lecture un amendement de Mme. Christine Pirès Beaune et ses collègues du groupe Socialistes limitant l'augmentation du plafond d'emplois, qui serait porté à 5, soit deux ETP supplémentaires sur les cinq demandés. Les crédits accordés au programme 340 s'établiraient ainsi à 1,103 millions d'euros, en hausse de 0,605 millions d'euros par rapport à 2020, soit une hausse de 130 %.

b) Un élargissement des compétences du HCFP venant en amont de celui du périmètre de ces missions

La loi organique¹ confie au Haut Conseil des finances publiques un **mandat circonscrit**. Celui-ci rend un avis :

- sur les prévisions macroéconomiques et l'estimation du produit intérieur brut potentiel sur lesquelles repose le projet de loi de programmation des finances publiques ;

- sur les prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose le projet de programme de stabilité établi au titre de la coordination des politiques économiques des États membres de l'Union européenne ;

- sur les prévisions macroéconomiques sur lesquelles reposent le projet de loi de finances de l'année et le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année, ainsi que sur la cohérence de l'article liminaire du projet de loi de finances de l'année au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques.

Si le législateur organique n'a pas formellement confié la mission d'apprécier le réalisme des prévisions de finances publiques, qu'il s'agisse des recettes ou des dépenses, en pratique, le Haut Conseil est nécessairement conduit à tenir compte d'éléments relatifs à la trajectoire de finances publiques afin d'apprécier d'une part la cohérence du scénario macroéconomique et d'autre part la trajectoire de finances publiques. Les missions du HCFP ne couvrent pas non plus explicitement les sujets relatifs à la dette publique.

Dès lors, les mandats des institutions européennes disposant de missions comparables à celles du HCFP dans les autres pays européens sont plus larges que celui du HCFP.

¹ Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques

La grande majorité de ces institutions dispose pour cette raison de moyens plus importants que le Haut conseil, en particulier concernant les ressources de personnel.

Effectifs des Institutions budgétaires indépendantes

Pays	Effectif
Pays-Bas	125
Autriche	40
Espagne	35
Italie	24
Portugal	18
Belgique	14
Slovaquie	14
Grèce	13
Chypre	3 à 6
Lituanie	7
Irlande	6
Lettonie	4
Malte	4
Slovénie	4
Finlande	2
France	2
Luxembourg	2
Estonie	1,5
Allemagne	1 ¹

Sources : Cour des comptes d'après l'OCDE, IFI Database, 2019 ; sites internet (Chypre, Malte)

¹ Du fait de l'inscription d'une « règle d'or » budgétaire dans sa Constitution, les missions correspondant à celle du HCFP sont à la fois plus limitées et partagées entre le Conseil des Sages pour les prévisions et le comité adossé au Conseil de stabilité pour les soldes structurels.

L'accroissement des moyens du Haut Conseil répondrait au souhait, exprimé par son président devant la commission des finances du Sénat, d'étendre la portée du travail du HCFP.

L'objectif mis en avant par le HCFP serait de lui permettre de devenir une référence en matière de finances publiques, en lien direct avec les administrations nationales, mais aussi européennes et en disposant de moyens comparables à ceux des institutions budgétaires indépendantes européennes.

D'après les informations dont dispose le rapporteur spécial, **les cinq économistes recrutés auraient pour tâche de construire des analyses indépendantes portant notamment sur le réalisme des hypothèses macro-économiques utilisées par le Gouvernement et sous-tendant la trajectoire des finances publiques.**

Bien que de telles ambitions soient partagées par le rapporteur spécial, celui-ci considère toutefois qu'il **aurait été davantage logique de procéder dans un premier temps à la révision préalable de la loi organique** du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques souhaitée par le HCFP afin d'élargir ses missions.

B. L'INSCRIPTION DU PROGRAMME DANS LA LOI ORGANIQUE REND COMPLEXE SA FUSION AVEC LE PROGRAMME 164

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.

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**¹, « déroge[ait] au deuxième alinéa du paragraphe I de l'article 7 de la loi organique du 1^{er} août 2001 »², d'après le Conseil constitutionnel.

L'étendue très restreinte du programme 340 a conduit la Cour des comptes à évoquer une fusion avec le programme 165, ce qui impliquerait que le HCFP soit intégré à la Cour et non plus adossé comme c'est le cas actuellement.

Du fait de la nature organique du programme, il faudrait toutefois l'adoption d'une disposition organique pour modifier la structure des crédits du Haut Conseil.

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

² Décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté en première lecture un amendement de Mme Christine Pirès Beaune et ses collègues du groupe socialiste **limitant l'augmentation du plafond d'emplois du Haut Conseil des finances publiques**. Celui-ci serait porté à cinq, soit deux ETP supplémentaires sur les cinq demandés.

Les crédits accordés au programme 340 s'établiraient ainsi à 1,103 million d'euros, soit une réduction de 400 000 euros par rapport au projet de loi de finances présenté par le Gouvernement. La hausse des crédits du programme 340 serait contenue à 130 % entre 2020 et 2021.

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

(en millions d'euros et en pourcentage)

	LFI 2019	LFI 2020	PLF 2021	Dont fonds de concours et attributions de produits attendues en 2021	Évolution PLF 2021/LFI 2020 (volume)
340 - Haut Conseil des finances publiques	0,4	0,5	1,153	0	+ 130,6 %
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>0,4</i>	<i>0,4</i>	<i>1,103</i>		<i>+ 130,6 %</i>
<i>Autres dépenses</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,05</i>		<i>- 50,0 %</i>

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

ARTICLE 54 quater (nouveau)

Plafonnement de l'obligation de paiement préalable pour recours contentieux formés devant la Commission du contentieux du stationnement payant et suppression de l'obligation de paiement préalable pour trois catégories de requérants

Le présent article plafonne à 33 euros le montant du paiement exigé préalablement à un recours devant la commission du contentieux du stationnement payant. Il vise également à supprimer l'exigence d'un paiement préalable avant saisine de la commission du contentieux du stationnement payant pour les personnes victimes du vol, d'une usurpation de la plaque d'immatriculation ou de la destruction de leur véhicule, les personnes ayant cédé leur véhicule et les personnes handicapées exonérées de la redevance de stationnement.

La commission propose de supprimer cet article au motif qu'il n'est pas du domaine des lois de finances et est donc contraire à la Constitution.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 63 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi « MATPAM ») a conduit à la **dépénalisation et à la décentralisation du stationnement payant**. L'entrée en vigueur de la réforme, reportée dans le temps à deux reprises, est intervenue le 1^{er} janvier 2018.

Du point de vue de la contestation des amendes de stationnement (désormais « forfaits de post-stationnement » ou FPS), la **dépénalisation du stationnement payant s'est traduite par une perte de compétence du juge judiciaire au profit du juge administratif**.

Pour éviter un encombrement des tribunaux administratifs, **une juridiction administrative spécialisée a été créée, la Commission du contentieux du stationnement payant (CCSP)**, dont la mission et la composition sont fixées par l'ordonnance n° 2015-45 du 23 janvier 2015 relative à la commission du contentieux du stationnement payant, codifiée dans le code général des collectivités territoriales.

Ainsi, aux termes de l'article L. 2333-87-2, la **CCSP statue sur les recours formés contre les décisions individuelles relatives aux forfaits de post-stationnement.**

En pratique, pour contester un FPS, le redevable doit en premier lieu formuler un recours préalable obligatoire (RAPO) ; il dispose ensuite d'un mois, à compter du rejet de ce dernier, pour contester le rejet de ce dernier auprès de la CCSP.

Pour les FPS majorés (chaque amende forfaitaire impayée étant transformée en amende majorée), **le redevable n'a pas à déposer de RAPO et peut saisir directement la CCSP d'un recours contre le titre exécutoire.**

Aux termes de l'article L. 2333-87-5 du code général des collectivités territoriales, et afin d'empêcher tout recours dilatoire, **la recevabilité du recours contentieux devant la Commission du contentieux du stationnement payant était pendant subordonnée au paiement préalable** du montant de l'avis de paiement du FPS ou du titre exécutoire si le FPS a été majoré.

Cet article a cependant été abrogé par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2020-855 QPC du 9 septembre 2020¹. Le Conseil a considéré que le législateur n'a pas prévu les garanties assurant que l'exigence de paiement préalable ne porte pas d'atteinte substantielle au droit au recours juridictionnel effectif, en l'absence de disposition législative garantissant que la somme à payer pour contester des forfaits de post-stationnement et leur majoration éventuelle ne soit d'un montant trop élevé.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article a été introduit à l'initiative de notre collègue député Daniel Labaronne, rapporteur spécial de la mission « Conseil et contrôle de l'État », avec un avis favorable de la commission et du Gouvernement.

En premier lieu, **le 2° du I du présent article** plafonne à 33 euros le montant du paiement exigé préalablement à un recours devant la commission du contentieux du stationnement payant.

En second lieu, le II du présent article introduit, à l'article L. 2338-87-5 du code général des collectivités territoriales, **plusieurs exceptions au principe de paiement préalable des forfaits de stationnement.**

Seraient exonérées de cette obligation :

- les personnes susceptibles de prouver le vol ou la destruction de leur véhicule ou de démontrer qu'elles ont été victimes du délit d'usurpation de plaque.
- les personnes justifiant avoir cédé leur véhicule ;

¹ *Décision n° 2020-855 QPC du 9 septembre 2020 Mme Samiha B. [Condition de paiement préalable pour la contestation des forfaits de post-stationnement].*

- les titulaires de la carte « mobilité inclusion » portant la mention « stationnement pour personnes handicapées ».

Dans les deux premiers cas, **les personnes mentionnées devront présenter, à l'appui de leur demande d'exonération, l'un des documents suivants**, conformément aux dispositions de l'article 529-10 du code de procédure pénale :

- le **récépissé du dépôt de plainte** pour vol ou destruction du véhicule ou pour le délit d'usurpation de plaque, ou une copie de la déclaration de destruction de véhicule établie conformément aux dispositions du code de la route ;

- une **lettre signée de l'auteur de la requête** ou de la réclamation précisant l'identité, l'adresse, ainsi que la référence du permis de conduire de la personne qui était présumée conduire le véhicule lorsque la contravention a été constatée ;

- des **copies de la déclaration de cession du véhicule et de son accusé d'enregistrement** dans le système d'immatriculation des véhicules.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Le vide juridique créé par la décision QPC du 9 septembre 2020 pourrait potentiellement engendrer un surcroît de recours devant la commission du contentieux du stationnement payant.

Dans un récent rapport de contrôle, intitulé « *Le recouvrement des amendes de circulation et des forfaits de post-stationnement : un système grippé* »¹, nos collègues sénateurs Thierry Carcenac et Claude Nougéin, rapporteurs spéciaux de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », se sont attachés à **détailler les difficultés ponctuelles non anticipées liées à la dépenalisation du stationnement payant**. C'est pourquoi le Sénat avait voté en loi de finances pour 2020 un dispositif similaire à celui présenté, à l'exception de l'instauration d'un plafond forfaitaire.

Toutefois, cet article a été **déclaré contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel** dans sa décision du 27 décembre 2019 relative à la loi de finances pour 2020² au motif qu'il constituait un **cavalier budgétaire**.

En effet, le produit des forfaits de post-stationnement, bien que centralisé par les directions départementales des finances publiques, est reversé aux collectivités locales. En conséquence, **le présent article n'a pas d'impact sur les dépenses budgétaires de l'État** et devrait à ce titre être de nouveau censuré par le Conseil constitutionnel pour les mêmes motifs que l'année précédente.

¹ « *Le recouvrement des amendes de circulation et des forfaits de post-stationnement : un système grippé ?* », Rapport d'information n° 651 (2018-2019) de MM. Thierry CARCENAC et Claude NOUGEIN, fait au nom de la commission des finances, 10 juillet 2019.

² Décision n° 2019-796 DC du 27 décembre 2019, Loi de finances pour 2020.

Pour cette raison, et bien que partageant l'objectif de sécurisation du contentieux de la CCSP, **la commission vous propose de supprimer cet article.**

Décision de la commission : la commission des finances propose de supprimer cet article.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 3 novembre 2020 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Christian Bilhac, rapporteur spécial, sur la mission « Conseil et contrôle de l'État ».

M. Christian Bilhac, rapporteur spécial. – Le projet de loi de finances pour 2020 prévoit une hausse de 1,9 % des crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'État », qui sera ainsi dotée de 718,7 millions d'euros en crédits de paiement.

Cette hausse bénéficie à près de 90 % au programme « Conseil d'État et autres juridictions administratives », qui concentre plus des deux tiers des crédits de la mission. L'augmentation de 19,5 millions d'euros de crédits pour ce programme va de pair avec la création de 29 emplois.

Cette augmentation substantielle des crédits des juridictions administratives entraîne un dépassement de 31 % par rapport à la programmation pluriannuelle. La hausse du nombre de requêtes devant les juridictions administratives n'avait pas été anticipée lors de l'élaboration du budget triennal et explique en partie ces dépassements. Les juridictions administratives font en effet face à une hausse considérable des recours. Celle-ci atteint plus de 5 % en moyenne annuelle depuis près de cinquante ans et 110 % en moyenne au cours des vingt dernières années.

La Cour nationale du droit d'asile (CNDA) est, comme les années précédentes, bénéficiaire de la hausse des crédits. Elle a ainsi enregistré en 2019 le nombre de recours le plus important qu'elle ait connu depuis sa création, avec 59 091 entrées enregistrées. Cela représente une augmentation de 40 % par rapport à 2018.

En outre, la crise sanitaire a entraîné un nouvel allongement des délais de jugement. Ces derniers sont pourtant supérieurs de près d'un mois aux délais inscrits dans la loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile. C'est pourquoi le renforcement du budget de la Cour nationale du droit d'asile est indispensable, dans le prolongement des précédentes lois de finances. J'insiste cependant sur le fait que le budget des autres juridictions administratives ne doit pas être oublié.

Grâce à un important travail de réforme, le délai prévisible moyen de jugement devant les tribunaux administratifs a été divisé par deux en vingt ans. Cette dynamique vertueuse pourrait être fragilisée en raison de l'augmentation du contentieux des étrangers.

En 2019, cette hausse du contentieux a représenté 80 % de l'augmentation totale des entrées devant les tribunaux administratifs. Ce constat appelle une vigilance particulière sur les délais de jugement des juridictions administratives au cours des prochaines années.

Les crédits demandés pour la justice administrative augmentent de 2 %, en dehors de ceux qui sont accordés à la Cour nationale du droit d'asile. Cette évolution permettra la création de 28 emplois autorisés en 2021 destinée, d'une part, au renforcement des tribunaux administratifs et, d'autre part, à la nouvelle cour administrative d'appel de Toulouse. Là encore, cette évolution me paraît non seulement souhaitable, mais encore nécessaire.

M. Claude Raynal, président. – Pour Toulouse ?... Avis très favorable !
(Sourires)

M. Christian Bilhac, rapporteur spécial. – Je serai plus concis sur les crédits des autres programmes, qui évoluent peu dans l'ensemble par rapport à 2020.

Le budget du Conseil économique, social et environnemental (CESE) est stable en 2021, malgré le récent accroissement de son activité.

Le CESE avait bénéficié d'une augmentation de 10 % de ses crédits en 2020 pour l'organisation de la convention citoyenne pour le climat. En intégrant les moyens mis à disposition par le CESE, le coût de l'organisation de cette convention citoyenne pour le climat s'élève à 6,3 millions d'euros contre les 4,2 millions d'euros initialement prévus. Comme vous le savez, l'activité du CESE devrait également être renforcée en 2021 en vertu du projet de loi organique relatif au CESE que nous avons adopté en première lecture il y a quinze jours.

Je conclus mon intervention sur les crédits de la Cour des comptes et des juridictions financières. Le budget des juridictions financières demeure quasiment stable en 2021, en légère augmentation de 0,3 % par rapport à 2020, malgré la création de dix emplois supplémentaires sur un total de 1 700 agents.

Enfin, les crédits du programme 340 « Haut Conseil des finances publiques » augmentent de 213 %, du fait du recrutement de cinq économistes supplémentaires. Cette hausse peut paraître impressionnante, mais il convient de la remettre en perspective. Les crédits accordés au Haut Conseil ne représentent en effet que 0,2 % du budget de la mission « Conseil et contrôle de l'État ».

Si l'objectif de permettre au Haut Conseil des finances publiques (HCFP) de disposer de moyens comparables à ceux des institutions budgétaires indépendantes européennes est louable, il aurait peut-être été plus logique d'attendre une révision préalable de la loi organique du 17 décembre 2012 définissant les prérogatives du HCFP.

C'est pourquoi l'Assemblée nationale a adopté en première lecture, avec avis favorable du Gouvernement, un amendement limitant l'augmentation du plafond d'emplois du Haut Conseil des finances publiques. Celui-ci serait porté à cinq, soit deux ETP supplémentaires sur les cinq demandés. La hausse des crédits du programme 340 serait contenue à 130 %. Cette hausse devrait permettre au HCFP de bénéficier de moyens supplémentaires dans des limites raisonnables au vu du contexte actuel des finances publiques.

Enfin, l'Assemblée nationale a introduit un article additionnel 54 *quater*, qui plafonne à 33 euros le montant du paiement exigé préalablement à un recours devant la commission du contentieux du stationnement payant. Cet article supprime également l'exigence d'un paiement préalable avant saisine de la commission du contentieux pour les personnes victimes d'un vol et les personnes handicapées exonérées de la redevance de stationnement.

Je partage entièrement les objectifs des auteurs de cet article sur le fond. Un article similaire avait d'ailleurs été adopté par le Sénat en loi de finances pour 2020. Cependant, celui-ci avait été censuré par le Conseil constitutionnel comme cavalier budgétaire. Les mêmes causes produisant les mêmes conséquences, cet article devrait en toute logique être de nouveau déclaré contraire à la Constitution. C'est pourquoi je vous propose de le supprimer.

Mes chers collègues, j'en ai fini avec la présentation des crédits de cette mission, que je vous invite à adopter suivant les modifications apportées par l'Assemblée nationale. En revanche, pour les raisons que je viens de mentionner, je vous propose de supprimer l'article introduit par l'Assemblée nationale.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – J'ai deux interrogations. La première concerne le budget de la convention citoyenne pour le climat qui a augmenté de 50 %. Peut-on connaître les raisons qui ont conduit à cette hausse ? On va me répondre qu'elle est modeste, mais il convient d'être attentif en matière d'argent public.

Pour ce qui est du HCFP, je m'étonne également : jusqu'à présent, cet organisme a toujours produit des rapports de qualité avec des effectifs restreints. Comment expliquer la demande subite de trois ETP supplémentaires ? Quelles sont les missions nouvelles du HCFP qui l'expliqueraient ? Doit-il faire face à un surcroît d'activité ?

M. Roger Karoutchi. – Tout d'abord, la convention citoyenne pour le climat a fait la leçon au Parlement, aux élus, à tout le monde, alors que sa gestion n'était pas bonne : c'est tout à fait surréaliste !

Ensuite, je veux revenir sur l'augmentation des crédits de la CNDA. Tout le monde s'était dit qu'il fallait accroître les effectifs pour réduire les délais d'instruction des dossiers. Or cela n'a pas fonctionné du tout. En effet, l'élargissement des possibilités d'appel au niveau de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) a conduit à faire traiter ce surcroît d'activité aux effectifs supplémentaires affectés à la CNDA. Je pense qu'il serait utile de mener une réflexion approfondie sur l'articulation entre OFPRA et CNDA.

M. Didier Rambaud. – Je suis l'ancien rapporteur spécial des crédits de cette mission. Je partage l'analyse de Roger Karoutchi : le défi majeur est de parvenir à maîtriser les délais de jugement, à défaut de les faire baisser. La hausse des effectifs de la CNDA a contribué à les contenir. Il était légitime d'affecter de nouveaux personnels à la CNDA, mais il ne faut pas non plus oublier le travail des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, dans lesquels le contentieux augmente beaucoup également, notamment le contentieux électoral.

M. Sébastien Meurant. – Est-il normal que, aujourd’hui, dans une démocratie, 41 % du contentieux administratif en première instance et plus de 50 % du contentieux en appel relèvent du droit des étrangers ? Le rapporteur a-t-il identifié des leviers d’amélioration dans ce domaine ou a-t-il des préconisations à faire ?

M. Claude Raynal, président. – C’est une vraie question. Pour avoir exercé cette noble profession, je puis vous dire qu’il s’agit d’un contentieux de masse.

M. Jérôme Bascher. – Nous examinerons tout à l’heure le rapport sur la mission « pouvoirs publics » qui porte les dotations des assemblées, qui continuent depuis dix ans à fonctionner à budget constant. Et l’on voudrait augmenter les effectifs du Haut Conseil des finances publiques, de la Cour des comptes, du Conseil d’État et des tribunaux administratifs ! On ne se pose pas les bonnes questions. C’est parce que la loi est mal écrite qu’il y a autant de contentieux. C’est une spécificité nationale. Ne vaudrait-il pas mieux renforcer les moyens du Parlement afin que la loi soit plus précise ? Je ne suis pas d’accord pour augmenter les crédits de cette mission, j’y suis même très opposé. Je propose également que le Haut Conseil s’occupe de la dette. Nous pourrions détacher momentanément à cette fin le conseiller maître en charge de la dette à la Cour des comptes, ce qui ne coûterait par un euro supplémentaire.

Mme Isabelle Briquet. – Comme l’a souligné le rapporteur spécial, même s’ils tendent à diminuer depuis 2002, les délais de jugement restent la préoccupation majeure de la juridiction administrative. En 2021, du fait de l’état d’urgence sanitaire et du nombre important d’audiences annulées, ces délais vont encore se dégrader, en particulier à la Cour nationale du droit d’asile (CNDA). Alors que le nombre de dossiers augmente dans un contexte où la crise sanitaire n’a pas permis les recrutements prévus en 2020, il aurait été bienvenu de renforcer les moyens alloués à la CNDA. Le budget de la CNDA progresse, mais plutôt faiblement, passant de 44,9 à 45,3 millions d’euros pour 2021. La réduction des délais de recours et l’accélération des procédures impliquent une surcharge de travail et ne permettent pas un accompagnement à la hauteur des exigences. Par ailleurs, l’augmentation des moyens accordés au Haut Conseil des finances publiques interroge dans un contexte dégradé. C’est pourquoi le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain s’abstiendra.

M. Marc Laménie. – Le rapporteur a évoqué l’augmentation du nombre de recours, notamment devant le Conseil d’État et les tribunaux administratifs. Connaissons-nous la répartition des moyens humains des tribunaux administratifs sur l’ensemble du territoire, Paris, métropole, outre-mer ? Même question pour la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes, dont les missions sont également fondamentales. Elles publient beaucoup de rapports dont nous sommes destinataires. Les préconisations de ces rapports sont-elles suivies d’effet ?

M. Christian Bilhac, rapporteur spécial. – La Convention citoyenne pour le climat devait s’achever initialement en février 2020. Elle a finalement duré jusqu’au mois de juin, soit pratiquement dix mois. Cela a entraîné une augmentation des indemnités journalières de sessions et des frais supplémentaires pour près de 1 million d’euros. Il y a eu également une externalisation des prestations, ce qui a entraîné également environ 2 millions d’euros de frais supplémentaires. Il importe donc de souligner ce dérapage.

En ce qui concerne les recrutements au Haut Conseil des finances publiques, j’ai auditionné Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes. Je ne sais pas si des chargés d’analyses macroéconomiques seraient un plus par rapport aux analyses déjà réalisées par les services de l’État. Quoi qu’il en soit, dans la mesure où l’on ne modifie pas les missions du Haut Conseil des finances publiques, il n’est peut-être pas nécessaire de lui accorder des moyens plus importants. En ce qui concerne l’étude sur la dette, le Haut Conseil ne peut pas utiliser le personnel de la Cour des comptes, comme le suggère Jérôme Bascher : il est impossible d’utiliser pour le programme 340 des personnels rémunérés par le programme 164.

Roger Karoutchi m’a interrogé sur le CNDA. L’Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) est déjà très sollicité. On peut voir la bouteille à moitié vide parce que les délais sont toujours très longs, mais force est de constater qu’il y a du mieux : nous sommes passés de quinze mois de jugement en 2010 à neuf mois et vingt jours en 2019. Nous sommes dans une société qui se judiciarise de plus en plus, le recours aux tribunaux se développe, ce qui entraîne beaucoup de travail. J’étais encore élu local il y a quelques mois : j’ai passé mes quatre premiers mandats sans voir un tribunal. Ce n’est qu’au cinquième et au sixième que j’ai commencé à y passer beaucoup de temps !

Concernant le contentieux des étrangers, le Premier ministre a confié au Conseil d’État le soin de réfléchir à une réforme du droit des étrangers, pour en simplifier les procédures. Le Conseil d’État a publié cette étude début octobre et nous serons attentifs à sa réception.

Sur la répartition pour la Cour des comptes entre Paris et la province, elle est de 60 % pour les chambres régionales et territoriales des comptes et de 40 % pour la Cour des comptes à Paris. Ce sont les chiffres de M. Moscovici.

La commission décide de proposer au Sénat d’adopter les crédits de la mission « Conseil et contrôle de l’État ».

Article 54 quater

M. Christian Bilhac, rapporteur spécial. – L’amendement n° 11 vise à supprimer l’article 54 *quater* introduit à l’Assemblée nationale concernant le paiement obligatoire des amendes, qui plafonnerait à 33 euros. Comme je l’ai indiqué, je soutiens cette disposition sur le fond, mais elle a été censurée l’an dernier par le Conseil constitutionnel, qui a considéré qu’il s’agissait d’un cavalier budgétaire.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je suis favorable à la proposition du rapporteur spécial.

L'amendement n° 11 est adopté.

En conséquence, la commission décide de proposer au Sénat de supprimer l'article 54 quater.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'État ». Elle a également proposé de supprimer l'article 54 quater.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2020 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a confirmé sa décision de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'État ». Elle a également confirmé sa décision de proposer au Sénat de supprimer l'article 54 quater.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Cour des comptes

- M. Pierre MOSCOVICI, Premier président ;
- Mme Marie-Laure BERBACH, secrétaire générale adjointe.

Conseil d'État

- M. Xavier GIRARDOT, secrétaire général ;
- M. Jean-Noël BRUSCHINI, directeur de la prospective et des finances ;
- M. Sylvain HUMBERT, secrétaire général adjoint.

Conseil économique, social et environnemental

- Mme Marie-Andrée BLANC, questeure ;
- M. Jean GROSSET, questeur ;
- M. Luc MACHARD, secrétaire général ;
- M. Pierre DUMAZ, directeur administratif et financier.