

... le projet de loi de finances pour 2022

MISSION « CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT »

M. Christian BILHAC, Rapporteur spécial, Sénateur de l'Hérault

La mission « Conseil et contrôle de l'État » rassemble les crédits de quatre programmes propres à des institutions : le Conseil d'État ainsi que les juridictions administratives, le Conseil économique, social et environnemental (CESE), la Cour des comptes ainsi que les chambres régionales et territoriales des comptes et enfin le Haut Conseil des finances publiques (HCFP).

1. UN BUDGET DE 750 MILLIONS D'EUROS EN LÉGÈRE HAUSSE

La mission bénéficierait en 2022 de 753,8 millions d'euros en crédits de paiement, soit une hausse de 5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2021. Les dépenses de personnel représentent 81 % des crédits demandés pour la mission.

Le programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives » représente 63 % des dépenses de la mission, contre 30 % pour les juridictions financières et seulement 6 % pour le CESE et 0,2 % pour le HCFP.

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 2021	PLF 2022	Évolution PLF 2022/LFI 2021 (volume)
165 - Conseil d'État et autres juridictions administratives	451,7	481,2	+ 6,5 %
126 - Conseil économique, social et environnemental	44,4	44,6	+ 0,31 %
164 - Cour des comptes et autres juridictions financières	221,1	226,7	+ 2,53 %
340 - Haut Conseil des finances publiques	1,1	1,35	+ 22,6 %
Mission « Conseil et contrôle de l'État »	718,3	753,9	+ 5 %

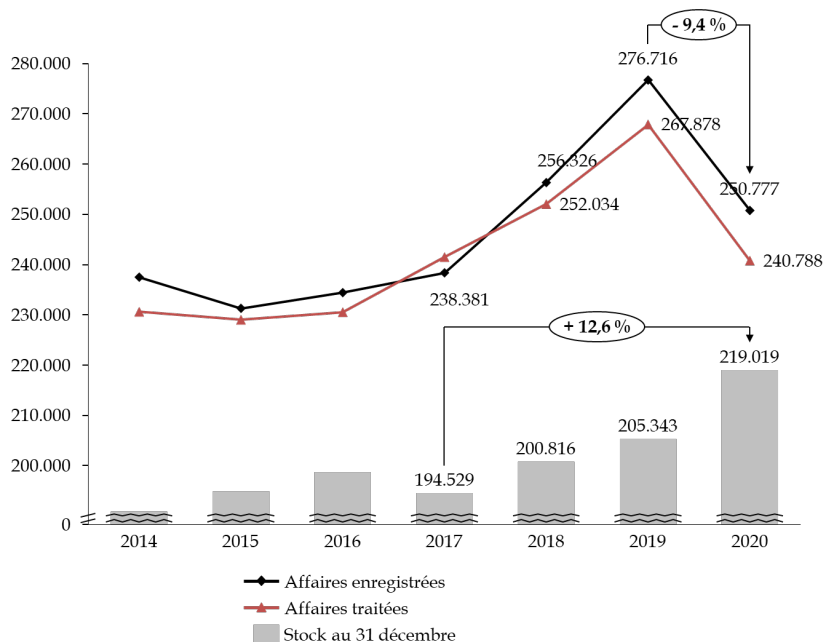
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

2. UN RENFORCEMENT DES MOYENS ACCORDÉS AUX JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES DANS UN CONTEXTE D'ACCROISSEMENT DES VOLUMES CONTENTIEUX

Rassemblant près des deux-tiers des crédits de la mission, le budget du programme 165 est fixé à 481,2 millions d'euros en CP demandés, soit une **augmentation de 6,5 % des crédits de paiements (CP) par rapport à la LFI pour 2021. Cette augmentation est supérieure de 55 millions à la programmation pluriannuelle.** 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 ces dépassements.

Les crédits de titre 2 progressent globalement de 2,7 % par rapport à 2021, le volume contentieux augmentant quant à lui de 3 % sur la même période. Plus largement, entre 2000 à 2019, les entrées contentieuses ont progressé de 105 % en première instance et de 116 % en appel.

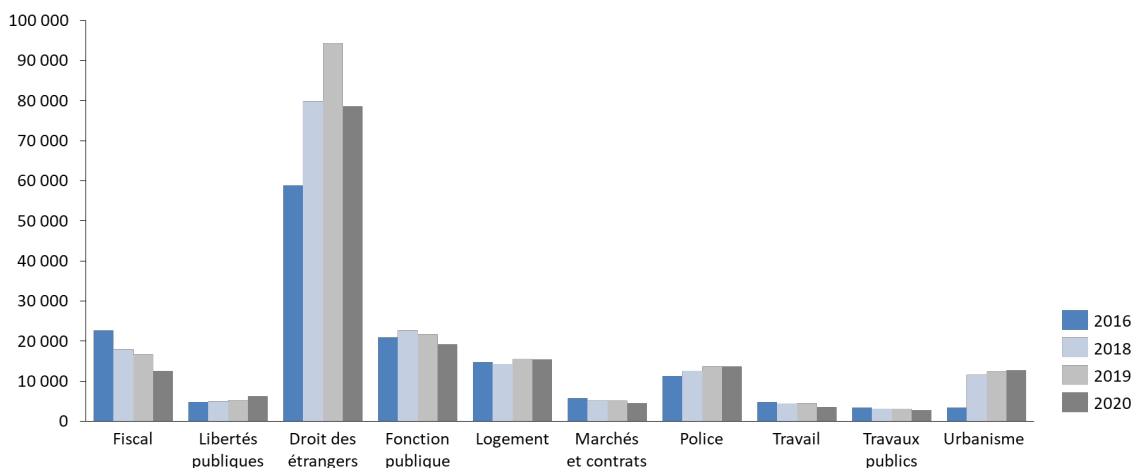
Évolution de l'activité des juridictions administratives depuis 2014



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

Ces évolutions sont toutefois contrastées selon le type de contentieux concerné, le contentieux des étrangers connaissant un accroissement spectaculaire au cours des dernières années.

Nombre de requêtes enregistrées devant les tribunaux administratifs



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

En conséquence, **la réduction des délais de jugement représente un enjeu de long terme.** Ainsi, entre 2002 et 2020, le délai prévisible moyen de jugement est passé en 1^{ère} instance de près de 20 mois à 10 mois. **Un gain d'un mois de délai moyen de jugement se traduit par une baisse des dépenses de 14 millions euros**, sans compter le coût humain et social que peuvent représenter des procédures trop longues.

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

	2018	2019	2020	2021 (prévision actualisée)	2022 (cible)
Tribunaux administratifs	10 mois et 3 jours	9 mois et 4 jours	10 mois	10 mois	10 mois et 15 jours
Cours administratives d'appel	11 mois et 6 jours	10 mois et 26 jours	1 an et 3 jours	1 an	11 mois
Conseil d'État	7 mois et 27 jours	7 mois et 20 jours	7 mois et 29 jours	8 mois et 7 jours	9 mois

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

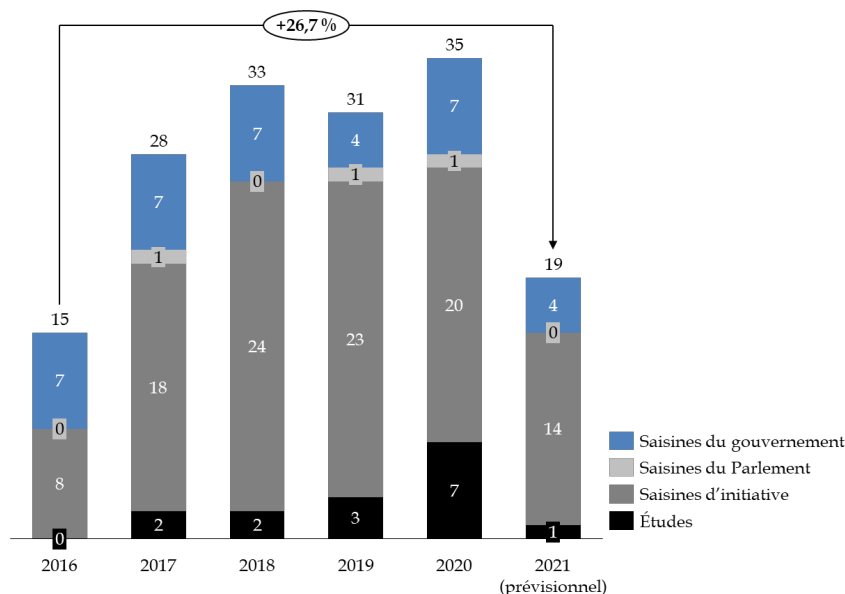
3. UNE STABILITÉ DES MOYENS ACCORDÉS AU CONSEIL ÉCONOMIQUE SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL ENTÉRINANT LA PÉRENNISATION DE LA HAUSSE DES MOYENS DÉDIÉS À LA PARTICIPATION CITOYENNE

A. UNE STABILITÉ FACIALE DES CRÉDITS ENTÉRINANT LA HAUSSE ACCORDÉE DEPUIS 2020

Le budget du Conseil économique social et environnemental (CESE) est stable en 2022, ce qui revient à conserver la hausse de 4,2 millions d'euros de crédits accordée en LFI 2020 et 2021 pour l'organisation de la convention citoyenne pour le climat.

En 2020, sur ces 4,2 millions d'euros, **seul un million aura été utilisé** pour financer le surcoût de la prolongation de la convention citoyenne pour le climat, et la situation devrait être identique en 2021. **La pérennisation des crédits dédiés à l'organisation d'une convention citoyenne correspond en réalité à une hausse des moyens du CESE pour la participation citoyenne en général.**

Évolution de l'activité du CESE



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

B. LES EFFETS LIMITÉS DE LA DIMINUTION DE MEMBRES DU CESE EN 2021 DU FAIT DE LA RÉORIENTATION DES ÉCONOMIES VERS LES OUTILS DE PARTICIPATION CITOYENNE

La réforme du CESE découlant de la loi organique votée en janvier 2021 a mis en place une réduction à 175 membres du CESE, contre 233 auparavant, du fait de la suppression des 40 personnalités qualifiées désignées par le Gouvernement. La réforme accorde en contrepartie de nouvelles missions afin d'organiser la participation des citoyens à ses travaux.

La réduction du nombre de membres ne s'est pas traduite par une baisse des dépenses en 2022, alors que **la suppression des 58 membres devrait permettre en année pleine d'économiser près de 2,1 millions d'euros.**

De fait, **la reconduction du budget 2021 en 2022, à nombre de membres inférieur, constitue donc un accroissement des ressources du CESE.** Ces augmentations devraient permettre de financer la mise en œuvre des nouvelles missions confiées au CESE.

4. L'ACTIVITÉ DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES SE POURSUIT EN LÉGÈRE AUGMENTATION

A. UN BUDGET DE LA COUR DES COMPTES ET DES AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES EN LÉGÈRE HAUSSE

Les crédits consacrés à la **Cour des comptes et aux juridictions financières** (programme 164) devraient augmenter **de 2,5 % par rapport à 2021**, du fait d'une évolution positive du schéma d'emploi découlant de la création de dix équivalents temps plein (ETP) supplémentaires et malgré une **sous-consommation chronique des plafonds d'emplois** accordés aux juridictions financières.

B. LE PERSONNEL DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES CONTINUE DE S'ÉTOFFER AVANT MÊME SA RÉFORME PAR LA LOI ORGANIQUE EN COURS DE NAVETTE

En 2021, le budget du Haut conseil est passé de 500 000 euros à 1,1 million d'euros, pour permettre le recrutement de 2 rapporteurs spéciaux supplémentaires, le Parlement s'étant opposé au recrutement de 3 autres magistrats. **La hausse des crédits du programme 340 s'est donc élevée à 130 % entre 2020 et 2021, à laquelle s'ajoute celle de 22 % en PLF 2022**, pour le recrutement de trois rapporteurs.

Ces trois ETP correspondent à ceux qui n'ont pas été accordés en PLF 2021 par le Parlement, au motif que l'activité du Haut Conseil ne le justifiait pas. **Le HCFP parviendrait donc à obtenir les emplois demandés l'année précédente en les étalant sur deux ans, et ce alors que les deux emplois accordés en LFI 2021 ne sont pas encore pourvus et que les conséquences de la réforme en cours du Haut conseil demeurent inconnues**, le texte n'étant pas encore définitivement établi.

Réunie le mardi 26 octobre 2021, sous la présidence de Mme Christine Lavarde, vice-président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission.



Christian BILHAC
Rapporteur spécial
Sénateur (Rassemblement
Démocratique et Social Européen)
de l'Hérault

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28