Cour des comptes

Mission Conseil et contrôle de l'Etat

Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019

Conseil et contrôle de l'Etat

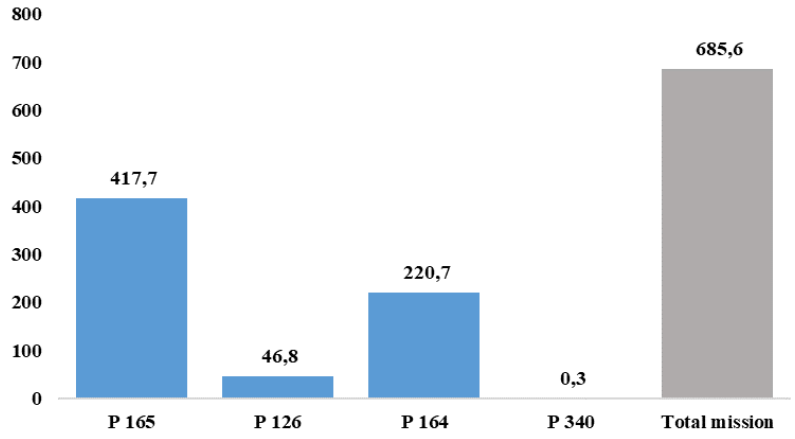
Programme – 165 – Conseil d'Etat et autres juridictions administratives

Programme 126 – Conseil économique, social et environnemental

Programme 164 – Cour des comptes et autres juridictions financières

Programme 340 – Haut Conseil des finances publiques

Graphique n° 1 : mission *Conseil et contrôle de l'Etat* - exécution 2019 (CP, en M€)



Source : CHORUS

Synthèse

La mission *Conseil et contrôle de l'Etat* se compose de quatre programmes de poids inégaux, totalement indépendants.

Le programme 165 – *Conseil d'Etat et autres juridictions administratives* est le plus important : il a consommé 61 % des AE et CP de la mission. A l'inverse, le programme 340 – *Haut conseil des finances publiques* est le plus réduit, avec 0,05 % des crédits consommés. Le programme 126 – *Conseil économique, social et environnemental* et le programme 164 – *Cour des comptes et autres juridictions financières* ont respectivement consommé 7 % et 32 % des crédits de la mission.

Les crédits budgétaires disponibles en 2019 étaient de 794,1 M€ en AE et de 707,3 M€ en CP. Le taux d'exécution s'est ainsi élevé à 86,4 % pour les AE (686,5 M€) et à 96,9 % pour les CP (685,6 M€). Il est comparable à celui de l'année précédente en ce qui concerne les CP.

La consommation de crédits a augmenté de 27,8 M€ en AE (4,2 %) et de 26,1 M€ en CP (4 %) par rapport à 2018 en neutralisant les loyers budgétaires.

Le programme 165 est marqué par un nouveau renforcement des effectifs de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) ; celle-ci a bénéficié en 2019 de 122 créations d'emplois. Grâce à cet effort et à ceux des années précédentes, elle a jugé 66 464 affaires en 2019, réduisant ainsi le délai prévisible moyen de jugement à cinq mois et neuf jours en 2019, alors qu'ils avoisinaient 15 mois en 2010, et neuf mois et 10 jours fin 2018. Pour autant, le délai moyen constaté reste en deçà du seuil fixé par la loi. La gestion 2019 se caractérise également par un nombre important d'AE affectées non engagées (79 M€) notamment au titre de la relocalisation de la CNDA et du tribunal administratif de Montreuil.

Le programme 126 dispose d'un nouveau régime financier et comptable depuis 2017[1], qui se rapproche du mode de gestion des deux assemblées parlementaires. Il bénéficie de ressources propres tirées de la location du palais d'Iéna. La consommation des crédits dans CHORUS ne correspond pas à la consommation réelle effectuée par le Conseil économique, social et environnemental.

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

Le programme 164 a consommé plus de CP que ceux prévus en loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 (LFI), grâce aux mouvements effectués en gestion tels que les reports, les fonds de concours ou les attributions de produits. Dès lors la consommation s'élève à 98 % des crédits disponibles.

Le programme 340 demeure caractérisé par un volume de crédits très faible (0,3 M€ en AE et CP).

L'exécution budgétaire de la mission a été régulière. Les crédits hors titre 2 n'ont été ni sous-estimés, ni sur-calibrés en LFI 2019. Toutefois, il a fallu abonder le programme 126 de 4,2 M€ en AE et CP dans le cadre de la convention citoyenne pour le climat.

Les quatre programmes ont été soumis à la régulation budgétaire à travers le mécanisme de mise en réserve initiale. La réserve de précaution a été restituée quasiment en totalité au cours de la gestion.

Au sein de CHORUS, la plupart des dépenses de personnel (85 % des CP consommés en 2019) ne sont pas ventilées dans les actions. Dans ce cadre, les données du système d'information de l'Etat se limitent à des éléments relatifs à la nature des dépenses (personnel, fonctionnement, investissement). Les éléments relatifs à la destination des dépenses ne sont pas fiabilisés dans CHORUS[2].

La soutenabilité budgétaire des perspectives pluriannuelles de la mission est établie et les prévisions budgétaires apparaissent adaptées, sans sous-budgétisation lors de la programmation initiale.

[2] Pour autant, ces données existent. Elles sont, par exemple, analysées dans les rapports annuels de performance.

Sommaire

Synthèse 3

Introduction 6

Chapitre I Analyse de l'execution budgetaire 7

I - La programmation initiale 8

II - La gestion des crédits 11

III - L'évolution de la dépense et de ses composantes 19

IV - Les perspectives associées à la trajectoire budgétaire 28

V - L'évolution de la dépense totale sur moyenne période 30

Chapitre II La qualité de la gestion 32

I - La conformité aux principes et règles du droit budgétaire 32

II - L'analyse de la performance 33

Introduction

La mission ***Conseil et contrôle de l'Etat*** rassemble quatre programmes correspondant à des institutions distinctes (et non pas à des politiques publiques), qui ont en commun de bénéficier de règles d'exécution budgétaire adaptées à leurs spécificités.

Le programme 165 – *Conseil d'Etat et autres juridictions administratives*, dont le responsable est le vice-président du Conseil d'État, vise à garantir le respect du droit par l'administration. 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 (CNDA).

Le programme 126 – *Conseil économique, social et environnemental (CESE)*, dont le responsable est le président du CESE, est destiné à financer cette assemblée, notamment pour représenter les principales activités du pays, favoriser leur collaboration et assurer leur participation à la vie économique, sociale et environnementale.

Le programme 164 – *Cour des comptes et autres juridictions financières*, dont le responsable est le Premier président de la Cour des comptes, regroupe les moyens affectés à la Cour et aux chambres régionales et territoriales des comptes, qui ont pour mission de s'assurer du bon emploi de l'argent public, ainsi qu'au Conseil des prélèvements obligatoires et à la Cour de discipline budgétaire et financière.

Le programme 340 – *Haut conseil des finances publiques*, également placé sous la responsabilité du Premier président de la Cour des comptes, finance ce Haut conseil, qui est chargé d'apprécier le réalisme des prévisions macroéconomiques du Gouvernement et de vérifier la cohérence de la trajectoire de retour à l'équilibre des finances publiques avec les engagements européens de la France.

Les crédits exécutés de la mission se montent à 686,5 M€ en AE et à 685,6 M€ en CP.

Chapitre I

Analyse de l'execution budgetaire

Tableau n° 1 : synthèse des crédits initiaux, des mouvements de crédits et des crédits consommés

En M€	Programme 126		Programme 165		Programme 164		Programme 340		Total mission	
	AE	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**
LFI	40,24	40,24	483,59	420,20	232,22	219,92	0,43	0,43	756,48	680,79
LFR	4,20	4,20		-1,08					4,20	3,12
Autres mouvements de crédits										
Reports			25,38	15,48	4,48	4,36			29,86	19,84
Virements										
Transferts			-0,02	-0,02	-0,02	-0,02			-0,04	-0,04
Décrets d'avance										
Répartitions										
Annulations										
Fonds de concours et attributions de produits	2,38	2,38	0,24	0,24	0,94	0,94			3,57	3,57
Total des crédits ouverts	42,62	42,62	509,20	435,91	237,62	225,20	0,43	0,43	789,86	704,16
Réserve en fin de gestion (e) = (a) + (b) + (c) + (d)				1,08						1,08
Gel initial (a)			-5,73	-3,83	-2,09	-1,72	0,00	0,00	-7,81	-5,55
Surgels (b)										
Dégels en gestion (c)			5,73	2,75	2,09	1,72	0,00	0,00	7,82	4,47
Annulation de crédits gelés (d)										
Crédits disponibles	46,82	46,82	509,20	434,83	237,62	225,20	0,43	0,43	794,06	707,28
Crédits consommés	46,82	46,82	407,33	417,73	232,03	220,70	0,34	0,35	686,52	685,60

Source : CHORUS retraité en AE pour le programme 164 pour tenir compte des retraits d'engagements juridiques basculés (REJB) d'années antérieures (1,2 M€)

I - La programmation initiale

Aucun des quatre programmes de la mission « *Conseil et contrôle de l'Etat »* n'a subi de modifications de maquette budgétaire.

A - Les hypothèses de budgétisation

Le budget de l'ensemble de la mission ne présente pas de changement par rapport aux exercices antérieurs. La programmation initiale des crédits des différents programmes a été réalisée dans la continuité de leurs moyens et de leurs objectifs. En outre, les programmes 165,164 et 340 ont continué à être caractérisés par des efforts de maîtrise des dépenses de fonctionnement, ce qui a été l'un des déterminants de leur budgétisation.

La budgétisation apparaît donc de qualité et l'exécution a démontré que les hypothèses retenues pour la construction du budget 2019 avaient été réalistes, à l'exception de la prévision du plafond d'emplois de la mission, qui n'est pas en adéquation avec la masse salariale.

Pour le programme 165, la programmation initiale des crédits a été réalisée dans la continuité des objectifs prioritaires du budget triennal 2018-2020, c'est-à-dire réduire les délais de jugement tout en préservant la qualité des décisions juridictionnelles. Par ailleurs, la prévision en AE a fortement augmenté dans le cadre d'investissements immobiliers importants (61,8 M€) notamment la poursuite des travaux de restructuration du tribunal administratif de Paris, la mise en œuvre du schéma directeur du Palais royal ainsi que le lancement de l'opération de relogement de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) et du tribunal administratif de Montreuil.

Le schéma d'emplois a été fixé à 132 ETP en LFI 2019 afin de pallier la forte augmentation du contentieux devant la CNDA. La masse salariale a été déterminée en tenant compte de cet élément, ainsi que des facteurs d'évolution génériques tels que le glissement vieillesse technicité (GVT). Au total, la prévision en titre 2 a progressé de 12,81 M€ (3,8 %) par rapport à 2018.

Les crédits hors titre 2 ont été évalués avec une augmentation de 1,2 M€ en CP (1,7 %).

Ainsi le budget en LFI s'élevait à 420,2 M€ de CP en 2019, contre 406,2 M€ en 2018.

Pour le programme 126, la programmation budgétaire s'est pleinement inscrite dans la continuité des années précédentes. Pour le titre 3, la prévision a été identique à celle de 2018. Pour le titre 2, le CESE a prévu une légère augmentation de la masse salariale (0,2 M€ soit 0,6 %), comparée à 2018.

Le principe a été maintenu de ne plus doter le CESE en titre 5, la valorisation du Palais d'Iéna, qui génère des attributions de produits, devant être utilisée pour couvrir les investissements, notamment sa rénovation.

Pour le programme 164, concernant le titre 2, la prévision a intégré les facteurs suivants : le schéma d'emplois (hausse de 0,9 M€), le GVT (0,1 M€), les mesures générales et catégorielles (0,4 M€), les mesures dites de « rebasage des dépenses au profil atypique hors garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA)[3] » (0,6 M€), les prestations sociales et allocations diverses (0,1 M€) et le CAS « Pensions » (0,5 M€). Dans l'ensemble, la prévision des crédits de titre 2 a augmenté de 2,7 M€.

Le plafond d'emplois a été revu à la baisse (1 796 en 2019 contre 1 840 en 2018). Cette évolution découle de l'application de l'article 11 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques, qui fixe un niveau de plafond d'emplois maximal en fonction de son exécution l'année précédente[4].

Hors titre 2, la programmation des crédits a notamment tenu compte des dépenses récurrentes, obligatoires et inéluctables ainsi que des mesures d'économie à réaliser. La prévision a diminué de 0,5 M€ en CP par rapport à 2018.

Dans ce cadre, la LFI prévoyait 219,9 M€ de CP, contre 217,67 M€ en 2018.

Pour le programme 340, concernant le titre 2 (2,4 ETPT), la dépense prévisionnelle a été évaluée à partir des coûts nominatifs réels constatés en 2017, majorés d'un GVT prévisionnel et d'une marge de sécurité. Quant à la programmation des crédits hors titre 2, elle a tenu compte des besoins d'éventuelles expertises externes sollicitées par le

[3] Ce champ réintègre, au titre de l'exercice 2018, les dépenses prévisionnelles d'indemnisation des jours de congé non pris déposés sur les comptes « épargne-temps » (CET) pour 0,33 M€ et les mesures prévisionnelles d'accompagnement des restructurations (0,53 M€) au titre des réformes précitées.

[4] « *A compter de l'exercice 2019, le plafond des autorisations d'emplois prévu en loi de finances initiale, spécialisé par ministère, conformément à l'article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, ne peut excéder de plus de 1 % la consommation d'emplois constatée dans la dernière loi de règlement, corrigée de l'incidence des schémas d'emplois, des mesures de transfert et des mesures de périmètre intervenus ou prévus* ».

Haut conseil des finances publiques. La prévision en LFI 2019 était de 428 302 € en AE et CP, contre 467 481 € en 2018.

En conclusion, la programmation des crédits de la mission n'appelle pas de remarques particulières. L'exécution a démontré la fiabilité globale de la budgétisation initiale.

Le CBCM des services du Premier ministre a d'ailleurs donné un avis favorable sur la programmation initiale des programmes 165[5], 164 et 340[6], estimant qu'ils étaient soutenables.

B - L'articulation AE-CP

Pour le programme 165, la budgétisation en AE/CP est réalisée par briques de budgétisation (frais de justice, fonctionnement courant, informatique, immobilier) correspondant aux grands postes de dépenses. Les montants de CP sont calibrés de manière à répondre à l'ensemble des besoins tout en participant à l'effort de maîtrise des dépenses publiques.

Pour le programme 126, le CESE a adopté une programmation en AE/CP visant à financer un programme pluriannuel de travaux.

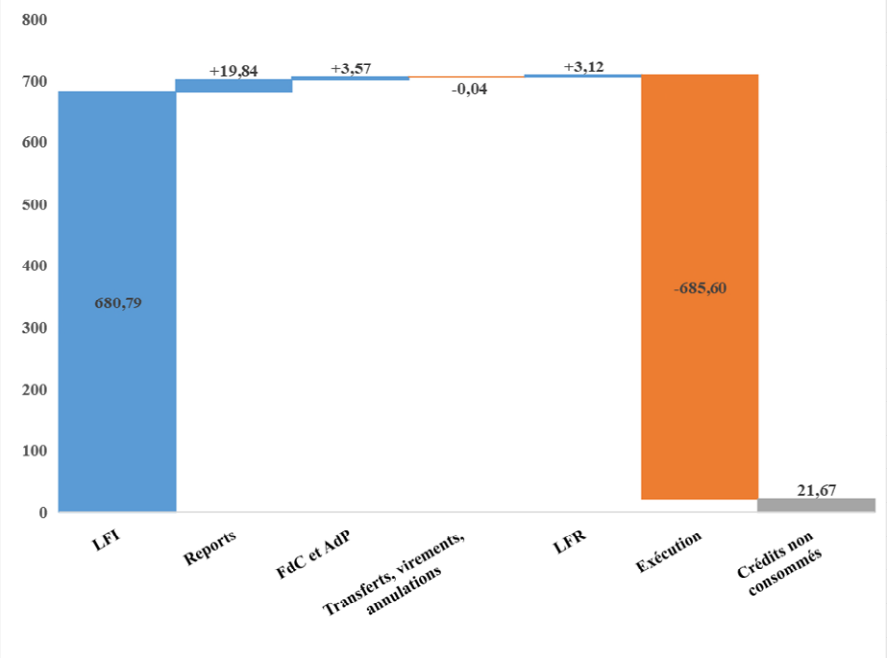
Pour les programmes 164 et 340, lors de la budgétisation, la couverture en CP est assurée, tant en ce qui concerne les dépenses obligatoires (CP couvrant les AE antérieures à l'exercice concerné par la budgétisation) qu'en ce qui concerne les nouvelles AE.

[5] Pour le programme 165, s'agissant des dépenses hors titre 2, la CBCM a donné un avis favorable en mentionnant qu'une attention particulière devrait être portée sur l'évolution des AE affectées non engagées (AENE). Pour les programmes 164 et 340, la CBCM a émis un avis favorable avec observations sur le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP) compte tenu de la nécessité d'un arbitrage sur le schéma d'emplois du programme 164.

[6] La CBCM n'est pas compétente pour contrôler le programme 126.

II - La gestion des crédits

Graphique n° 2 : de la LFI à l'exécution *(*CP, en M€)



Source : Cour des comptes

A - Les mouvements de crédits

Les mouvements de crédits effectués en 2019 sont faibles. Ils n'ont pas contraint les différents programmes de la mission à abandonner ou à reporter des dépenses prioritaires.

Pour le programme 165, les mouvements de crédits sont essentiellement dus aux reports. En AE, il est constaté un report de 13,44 M€ entre les gestions 2018 et 2019 ainsi qu'un report d'AE affectées et non engagées de 11,94 M€ (une part concerne l'opération de relogement du tribunal administratif de Marseille, l'acte d'engagement des AE ayant été signé le 29 décembre 2017). En CP, le montant reporté sur 2019 s'élève à 15,48 M€.

Le programme a également bénéficié d'attributions de produits à hauteur de 243 508 € en AE et CP principalement en provenance de rémunérations pour services rendus par le conseil d'Etat ou les autres juridictions administratives et de valorisation du patrimoine immatériel.

Un transfert de 20 730 € en AE et en CP a été opéré du programme 165 vers le programme 176 - *Police nationale* pour financer le remboursement des élections professionnelles de décembre 2018 au ministère de l'Intérieur (décret n°2019-1304 du 5 décembre 2019 portant transfert de crédits).

Pour le programme 126, les mouvements de crédits sont principalement le résultat d'attributions de produits, correspondant aux montants perçus par le CESE au titre de la valorisation du palais d'Iéna ou du remboursement des frais techniques liés à ces manifestations. Leur montant était de 2,4 M€ contre 2,6 M€ en 2018. Bien que l'objectif de ces recettes soit de financer les investissements du CESE, 2,14 M€ ont été affectées sur le titre 3 et 0,24 M€ sur le titre 2.

Pour le programme 164, les mouvements de crédits ont surtout consisté en des reports de crédits à hauteur de 4,48 M€ en AE et de 4,36 M€ en CP. Des attributions de produits essentiellement au titre de prestations de commissariat aux comptes international ont également permis de percevoir 0,8 M€, tandis que le jumelage avec les institutions de contrôle de l'Algérie a rapporté 0,14 M€ par voie de fonds de concours.

Un transfert de crédits sortant à hauteur de 19 139 € en AE et CP vers le programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges* est intervenu au titre du raccordement au réseau interministériel de l'Etat (décret n°2019-819 du 1er août 2019 portant transfert de crédits) ;

Pour le programme 340, aucun mouvement de crédits autre que la régulation budgétaire n'a été opéré.

B - La réserve de précaution et la loi de finances rectificative

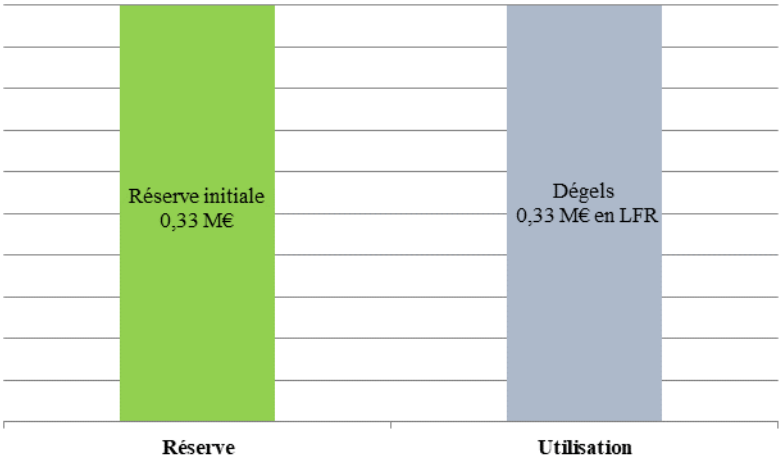
Les quatre programmes ont fait l'objet d'une mise en réserve initiale.

S'agissant du programme 164, la réserve a été appliquée puis totalement levée le 18 février 2019 sur instruction du ministre de l'action et des comptes publics conformément à l'application du principe d'indépendance des institutions supérieures de contrôle (ISC) posé par

l'organisation internationale des ISC des finances publiques (INTOSAI)[7]. Pour le programme 340, une mise en réserve a été effectuée puis 2 958 € en AE et CP ont été annulés en loi n° 2019-1270 du 2 décembre 2019 de finances rectificative pour 2019 (LFR) sans que ce montant n'ait contraint la gestion 2019.

Pour le programme 126, une réserve de précaution a été constituée à hauteur de 0,33 M€ en AE et CP. En LFR, la réserve a été entièrement levée. De plus, **la LFR** a octroyé **4,2 M€ supplémentaires en AE et CP au CESE pour l'organisation d'une convention citoyenne sur le climat**.

Graphique n° 3 : évolution de la réserve du programme 126 (CP)

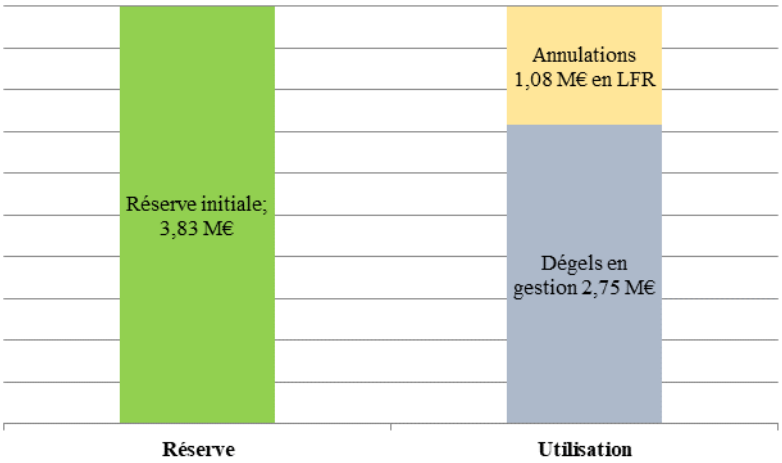


Source : Cour des comptes

S'agissant du programme 165, la mise en réserve s'élevait à 5,73 M€ en AE et 3,83 M€ en CP. Les crédits de titre 2 (1,75 M€ en AE et CP) et la totalité des AE ainsi qu'une part des CP des crédits hors titre 2 (1 M€ en CP) ont été débloqués en fin de gestion (le 19 novembre et le 3 décembre 2019). En LFR, 1,08 M€ en CP ont été annulés.

[7] Cette position se fonde sur les déclarations de Lima (1977) et de Mexico (2007) de l'INTOSAI et la résolution de l'assemblée générale des Nations Unies A/66/209 du 22 décembre 2011 relative à la promotion d'une administration publique efficace, transparente et sujette à la reddition des comptes en renforçant les institutions supérieures de contrôle. Le principe de l'indépendance des ISC implique notamment qu'elles disposent des ressources humaines et financières nécessaires à l'exercice de leurs missions, sans que l'accès à ces ressources puisse être contrôlé ou encadré par le pouvoir exécutif.

Graphique n° 4 : évolution de la réserve du programme 165 (CP)



Source : Cour des comptes

C - Le recours à la fongibilité asymétrique

Aucune opération de fongibilité asymétrique n'est intervenue pour le programme 165. Cependant, des mouvements de fongibilité entre les crédits des titres 3 et 5 ont eu lieu, notamment des opérations de travaux initialement programmées, qui se sont déroulées *in fine* sur des bâtiments dont l'État est propriétaire (titre 5) ou locataire (titre 3).

Pour le programme 126, la fongibilité asymétrique n'a pas été mise en œuvre. Comme évoqué précédemment, le titre 2 a reçu une part des attributions de produits.

Le programme 164 n'a pas eu recours à la fongibilité asymétrique. Quant au programme 340, aucun mouvement de fongibilité asymétrique n'a été effectué.

D - Les opérations de fin de gestion

S'agissant des opérations de fin de gestion, elles n'ont pas posé de difficulté pour les programmes de la mission.

S'agissant du programme 165, pour les AE, les crédits non consommés à fin 2019 se montent à 101,9 M€. Parmi ces crédits, 99,52 M€ hors titre 2 résultent d'une part, d'une sous-consommation de crédits liée notamment à l'engagement partiel de l'extension des locaux

de la CNDA et, d'autre part, du stock des AE affectées non engagées disponibles au 31 décembre (79 M€), destinées aux opérations d'investissement pour lesquelles il est prévu d'engager prochainement les travaux.

Pour les CP, l'écart est de 17,1 M€. En titre 2, il s'explique par un niveau de dépenses de personnel en deçà du plafond de masse salariale (1,7 M€) découlant d'une sous consommation du schéma d'emplois. En hors titre 2, 15,40 M€ correspondent d'une part au solde de CP à reporter (11,1 M€) pour l'acquisition des nouveaux locaux du tribunal administratif de Marseille et, d'autre part, au décalage entre la programmation et l'exécution budgétaire des dépenses de fonctionnement et d'investissement (4,33 M€).

Les charges à payer au 31 décembre 2019 sont de 3,8 M€ (contre 2,4 M€ en 2018). Les montants de report de crédits sur l'année 2020 s'élèvent à 99,1 M€ en AE dont 79 M€ en AENE et à 15,4 M€ en CP.

Au sein du programme 126, tous les crédits ont été consommés, au sens de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, dès lors qu'ils ont été virés en intégralité sur le compte bancaire détenu par le CESE dès le début de l'exercice. Le CESE bénéficie d'une large autonomie dans l'utilisation de ses crédits, notamment en raison de l'absence de comptable public. Ce sont le trésorier et les questeurs qui remplissent ce rôle. Ainsi, le CESE consomme budgétairement l'intégralité de sa dotation votée par le Parlement. Il tient en parallèle une comptabilité de dépenses afin de suivre les opérations quotidiennes. Les éventuels reliquats sont conservés par le CESE et utilisables par ce dernier sur des exercices ultérieurs. L'existence d'un compte bancaire séparé de la comptabilité de l'Etat résulte de l'article 8 du décret du 10 mai 2017, entré en vigueur le 1er janvier 2018. **En réalité, le CESE a perçu 46,8 M€ mais il n'a consommé que 43,1 M€. En effet, sur les 4,2 M€ octroyés en LFR pour la convention citoyenne sur le climat, seulement 1,5 M€ (dont 191 408 € en titre 2) ont été utilisés. Il en résulte que, sur les 42,6 M€ de crédits disponibles (hors convention) en 2019, 41,6 M€ ont été consommés.**

Pour le programme 164, les crédits non consommés en fin d'exercice atteignent 5,6 M€ en AE et 4,5 M€ en CP. S'agissant des dépenses de titre 2, le solde de gestion comprend 2,6 M€ de crédits LFI disponibles et 0,2 M€ de rattachement en 2019 de crédits de fonds de concours non consommés, issus des jumelages avec le Maroc et l'Algérie.

Le solde de gestion des crédits hors titre 2 intègre 1,6 M€ en AE et 1,6 M€ en CP, 1,1 M€ en AE au titre des AENE et 0,1 M€ en AE et CP de rattachements 2019 de crédits de fonds de concours non consommés issus du jumelage avec l'Algérie.

Fin 2019, les charges à payer se montent à 0,54 M€. Les reports de crédits sur l'année 2019 demandés s'élèvent à 3 M€ en AE et 1,9 M€ en CP.

Pour le programme 340, le montant des crédits non consommés en fin d'exercice atteint 0,09 M€ en AE et 0,08 M€ en CP. Il s'agit, pour l'essentiel, de crédits de titre 2. Il n'y a ni de charge à payer, ni de demande de report de crédits en fin de gestion.

E - L'exécution des crédits de la mission

L'exercice 2019 ne fait pas ressortir de dérives des dépenses par rapport aux crédits prévus en LFI. Les quatre programmes se sont, en effet, inscrits dans la continuité des précédents exercices. Le budget initial a été respecté. Les taux d'exécution de la LFI se sont élevés à 90,8 % en AE et à 100,7 % en CP (la surconsommation de crédits est possible grâce aux reports, aux fonds de concours ou attributions de produits et aux crédits supplémentaires attribués en LFR au CESE). Le résultat est comparable à celui de l'année 2018 en ce qui concerne les CP. Tel n'est pas le cas pour les AE : le taux de consommation en 2018 était de 97,7 %.

1 - La différence entre les crédits en LFI et la consommation

Le programme 165 présente un taux de consommation des crédits faible en AE (84,2 %) et élevé de CP (99,4 %). Les AE non consommées en 2019 (dont 79 M€ en d'AENE) correspondent à des travaux d'investissement qui doivent être engagés prochainement (cf. *supra*).

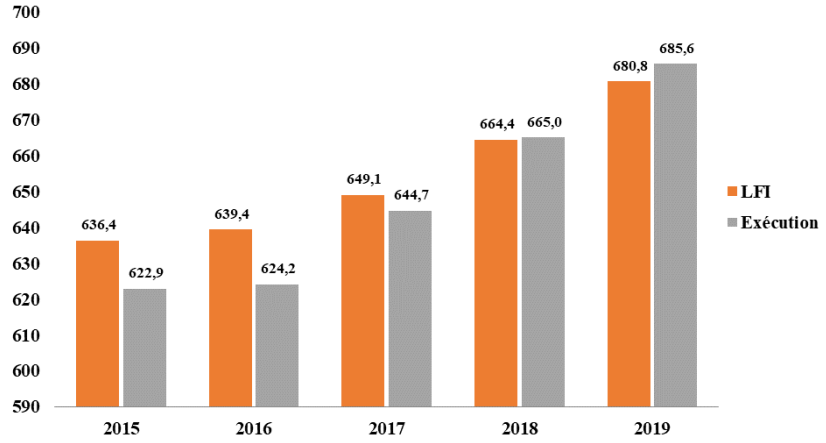
Pour le programme 126, l'ensemble des crédits en LFI ainsi que le surplus attribué en LFR ont été consommés, au sens de la LOLF. S'il existe un solde de gestion, ce dernier reste dans la trésorerie du CESE et n'est pas remonté dans la comptabilité de l'Etat.

Le taux de consommation du programme 164 est de 99,9% en AE et 100,4% en CP[8]. Pour le programme 340, la consommation a été de 0,34 M€ en AE et 0,35 M€ en CP pour 0,43 M€ en AE et CP prévus en

[8] Le taux de consommation correspond à la consommation totale des crédits quelle que soit leur origine, ramenée au total des crédits ouverts en loi de finances initiale.

LFI). Pour les crédits hors titre 2, le haut conseil des finances publiques HCFP n'a pas eu recours à des prestations d'études pour rendre ses avis en 2019, alors qu'un budget est toujours prévu pour cette dépense.

Graphique n° 5 : LFI et exécution 2019 (CP, en M€)



Source : Cour des comptes

2 - L'évolution des crédits consommés entre 2018 et 2019

Les crédits consommés en 2019 ont progressé sur l'ensemble de la mission par rapport à 2018 : les AE ont augmenté de **4,2 %** (passant de 658,7 M€ à 686,5 M€) et les CP de **4 %** (passant de 659,5 M€ à 685,6 M€) à périmètre constant, les données des loyers budgétaires ayant été déduits en 2018.

L'exécution du budget du programme 165 en 2019 s'élève à 407,3 M€ en AE et à 417,7 M€ en CP, soit une hausse respectivement de 6,3 M€ en AE (1,6 %) et 18,6 M€ en CP (4,6 %) comparé à 2018. Les crédits de rémunération (titre 2) représentent 348,7 M€, dont 91,8 M€ au titre du CAS « Pensions », et sont en progression de 4,5 % par rapport à 2018. Cette progression s'explique notamment par l'impact du schéma d'emplois (création notamment de 122 emplois destinés à renforcer la capacité de jugement de la CNDA) et le GVT.

Les crédits de fonctionnement et d'investissement (titres 3 et 5) représentent 58,6 M€ en AE, soit une baisse de 13 % par rapport à 2018 (67,2 M€), et 69 M€ en CP, soit une hausse de 5,6 % en comparaison à 2018 (65,4 M€).

L'évolution des dépenses d'une année à l'autre par action du programme n'est pas fiabilisée dans CHORUS, dès lors que les 283,8 M€ de dépenses de personnel ne sont pas ventilés.

Pour le programme 126, les dépenses de 2019 s'élèvent à 46,8 M€ en AE et CP. Elles ont augmenté de 10 % en AE et CP par rapport à 2018, soit de 4,7 M€, dont 4,2 M€ au titre de convention citoyenne sur le climat.

Aucune information n'est introduite dans CHORUS sur la destination des dépenses, à savoir les trois actions du programme[9]. Ni les dépenses de titre 2 et ni celles de titre 3 ne sont ventilées selon leur finalité dans le système d'information. Les restitutions par action établies à l'occasion des projets annuels de performance, puis les rapports annuels de performance, se fondent sur des répartitions qui ne sont pas tracées dans CHORUS.

Pour le programme 164, la consommation est de 232 M€ en AE et de 220,7 M€ en CP, soit une hausse de crédits de 17,2 M€ en AE (8 %) et de 3,2 M€ en CP (1,5 %) par rapport à 2018. La part relative au titre 2 s'élève à 192,5 M€ dont 47,9 M€ au titre du CAS « Pensions ». La consommation hors titre 2 s'accroît de 5,6 % en CP (1,4 M€) et les dépenses de personnels augmentent de 0,9 % (1,7 M€).

Comme le programme 165, **la ventilation des dépenses de personnel soit plus de 190 M€ au sein des actions n'est pas effectuée dans CHORUS**. Dès lors, le système d'information n'est pas fiabilisé et la lecture des évolutions par action n'est pas possible. Toutefois, cette répartition est réalisée *a posterioi*. Elle est présentée dans le rapport annuel de performance[10].

---

[9] Le CESE indique poursuivre une réflexion conjointement avec la CBCM pour corriger ce point.

[10] Le titre 2 est réparti sur les sept actions du programme, dans le cadre des ventilations internes de la comptabilité d'analyse des coûts, selon les emplois consommés au 31 décembre 2019. Ainsi, les dépenses sont ventilées entre les actions au prorata des effectifs consommés pour chacune d'entre elle. Hors titre 2, à l'exception des crédits qui supportent les marchés d'expertise liés à la certification des comptes de l'État et du régime de la sécurité sociale, ainsi que ceux consacrés aux activités internationales qui sont affectés sur l'action n° 21 « Examen des comptes publics », l'ensemble des crédits est affecté sur l'action n° 27 « Pilotage et soutien des juridictions financières ».

Pour le programme 340, la consommation s'élève à 0,34 M€ en AE et 0,35 M€ en CP soit des valeurs comparables à 2018.

III - L'évolution de la dépense et de ses composantes

A - Les emplois et les dépenses de personnel

Graphique n° 6 : évolution du plafond d'emplois et de son exécution

		2017	2018	2019
PGR 165	Schéma d'emplois en ETP	133*	141**	164***
	Plafond d'emplois en ETPT	3 899	3 953	4 125
	Exécution du plafond d'emplois en ETPT	3 813	3 934	4079
PGR 126	Schéma d'emplois en ETP en LFI	0	0	0
	Plafond d'emplois en ETPT	150	150	150
	Exécution du plafond d'emplois en ETPT	143,1	146,4	148,7
PGR 164	Schéma d'emplois en ETP en LFI	49	0	15
	Plafond d'emplois en ETPT	1 840	1 840	1796
	Exécution du plafond d'emplois en ETPT	1 763	1 772	1772
PGR 340	Schéma d'emplois en ETP en LFI	0	0	
	Plafond d'emplois en ETPT	3	3	3
	Exécution du plafond d'emplois en ETPT	2,5	2,3	2,4

**Autorisation du schéma d'emplois 2017 : 60 + 73 (reports) = 133 ETP*
*** Autorisation du schéma d'emplois 2018 : 54 (dont 3 transferts) + 38 (reports) + 49 (RIM mai 2018)*
****Autorisation du schéma d'emplois 2019 : 132 + 32 (reports) = 164 ETP*
Sources : CE, CESE, CC

En 2019, le plafond d'emplois en LFI du programme 164 **est passé à 1 796 contre 1 840 ETPT** (-2,4 %) en l'application de l'article 11 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques.

Les programmes 340 (3 ETPT) et 126 (150 ETPT) ont un plafond d'emplois stables en LFI.

En revanche, le plafond d'emplois du programme 165 a continué d'augmenter, passant de 3 953 à 4 125 ETPT. Cet accroissement s'explique par une autorisation du schéma d'emplois 2019 de 132 ETP en LFI. S'y ajoutent 32 reports. Les créations de postes ont essentiellement

été destinées à la CNDA, pour faire face à l'accroissement de son activité et réduire les délais de jugement. En 2019, la CNDA a créé 5 chambres supplémentaires. Elle en possède désormais 22. Après la création de 102 emplois en 2018, ce sont encore **122 nouveaux postes** qui ont été ouverts en 2019.

Le programme a connu 752 départs, dont 78 pour retraite et 863 recrutements.

Pour ce qui est de l'exécution du schéma d'emplois, le programme 165 s'est établi à 108 ETP au 31 décembre 2019 par rapport à l'autorisation 2019 (164 ETPT). Au-delà de la volatilité des populations telles que les membres du Conseil d'Etat et les magistrats, plusieurs facteurs ont impacté négativement le schéma d'emplois : des départs non anticipés intervenus en fin de gestion, qui n'ont pas pu être remplacés avant le 31 décembre 2019.

La gestion 2019 a également été marquée par des difficultés de recrutement de contractuels à la CNDA (29 recrutements par contrats programmés mais non réalisés et 13 non renouvellements de contrats non prévus), par des reports de recrutements, par des départs en retraite non programmés d'agents du Conseil d'Etat ainsi que par des reports de recrutements d'agents de greffe de la part du ministère de l'intérieur ou des préfectures.

Pour le programme 126, la stabilité prévaut. Les sorties sont limitées, 11 en 2019 dont 6 pour départ en retraite et les entrées ont été de 12 ETP.

Pour le programme 164, l'exécution du plafond d'emplois s'établit à 1 772 pour un maximum établi à 1 796[11]. Il y a eu 242 entrées et 225 sorties, dont 55 départs à la retraite. Le solde des entrées et des sorties est donc de 17 ETP en 2019 (2 ETP en 2018) pour une prévision de schéma d'emplois à 15 ETP. Plus de la moitié (61 %) des recrutements sont réalisés par voie de détachement ou de mutation.

Pour le programme 340, le plafond d'emplois était maintenu à 3 ETPT en 2019. Sa consommation est de 2,37 ETPT.

[11] Le plafond d'emplois entre 2018 et 2019 a diminué de 44 ETPT.

1 - La gestion des crédits de titre 2

Tableau n° 2 : décomposition de l'évolution de la masse salariale (hors CAS « Pensions »)

en M€	PGR 165	PGR 126	PGR 164	PGR 340
Socle exécution 2018 hors CAS Pensions	**244,72**	**10,54**	**144,00**	**0,25**
Impact des mesures de transfert et de périmètre				
Impact du schéma d'emplois	8,34		0,14	0,01
Mesures générales	0,00	0,02		
Mesures catégorielles	1,23	0,02	0,29	
GVT négatif (effet noria)	-1,82	-0,07	-1,87	-0,01
GVT positif (mesures individuelles)	3,01	0,08	2,06	0,01
Mesures diverses	1,43	0,65	-0,01	0,00
Exécution 2019	**256,91**	**11,24**	**144,62**	**0,26**

Sources : CE, CESE, CC

Les dépenses de personnel s'élèvent à **561,2 M€** en 2019, soit **85 %** des crédits consommés et 100 % des crédits prévus en LFI. Elles ont augmenté de **19,7 M€ (3,5 %)** par rapport à 2018. La gestion de ces dépenses est néanmoins apparue maîtrisée et soutenable pour tous les programmes de la mission.

Pour le programme 165, les crédits ouverts en LFI étaient de 350,4 M€. Après la mise en réserve (1,8 M€) et sa remise à disposition en totalité au cours de la gestion 2019, 348,7 M€ ont été consommés. Les crédits disponibles s'élevaient à 350,4 M€, la différence tenant à une sous-consommation du schéma d'emplois et à des postes restés vacants en fin d'exercice. Les mesures catégorielles (1,23 M€) correspondent à l'application du protocole « Parcours professionnels, carrière et rémunérations » (PPCR), pour 0,37 M€, la revalorisation des indemnités des présidents et assesseurs des formations de jugements de la CNDA, pour 0,73 M€, la revalorisation salariale des rapporteurs de la CNDA décidée dans le cadre du protocole d'accord du 12 mars 2018, pour 0,09 M€, la prime exceptionnelle de productivité au profit des agents de la CNDA décidée dans le cadre du protocole d'accord du 12 mars 2018, pour 0,05 M€. C'est surtout l'impact du schéma d'emplois (8,3 M€) qui explique la forte hausse entre 2017 et 2018.

Pour le programme 126, les crédits ouverts en LFI étaient de 34,9 M€, les attributions de produits ont permis d'obtenir 0,2 M€ supplémentaires tandis que la loi de finances a abondé le programme de

4,2 M€ en supplément. Ainsi, la consommation dans CHORUS a été de 39,4 M€, soit une croissance de 3,1 M€ en comparaison à l'année précédente. Les crédits pour la convention citoyenne sur le climat ont été versés en titre 2 de manière à ce que le responsable de programme puisse utiliser la fongibilité asymétrique, la répartition entre titre 2 et titre 3 étant incertaine.

En pratique, **tous les crédits de titre 2 n'ont pas été totalement consommés.** La masse salariale hors CAS « Pensions » est de 11,2 M€ (14 M€ avec le CAS « Pensions »). S'ajoutent aux dépenses de titre 2, 11,7 M€ pour l'indemnisation des membres et des personnalités associées ainsi que 8,3 M€ versés à la caisse des retraites. Ainsi, **34 M€** ont été consommés dont 0,2 M€ au titre de la convention.

Pour le programme 164, les crédits ouverts en LFI étaient de 195,1 M€. Ils ont été augmentés de 70 488 € par le biais de fonds de concours. La consommation s'est élevée à 192,5 M€, contre 190,7 M€ en 2018. L'écart s'explique essentiellement par le retraitement du « socle exécuté en 2018 » (0,8 M€), qui tient compte notamment du remboursement perçu en 2018 pour les personnels mis à disposition par le programme 164 ou de l'indemnisation des jours de CET.

Pour le programme 340, les crédits initiaux étaient de 0,38 M€ puis la LFR a annulé 1 455 €. Les crédits consommés ont été de 0,33 M€.

B - Les dépenses de fonctionnement de l'État

Tableau n° 3 : évolution des dépenses de fonctionnement

En M€	Exéc. 2018 retraitée des loyers budgétaires		LFI 2019		Exéc. 2019	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
PGR 165	61,98	57,42	70,65	61,01	54,30	62,54
PGR 126	6,18	6,18	5,31	5,31	7,45	7,45
PGR 164	23,83	26,36	35,86	23,51	37,36	26,97
PGR 340	0,03	0,01	0,05	0,05	0,00	0,02
Total mission	**92,02**	**89,98**	**111,86**	**89,88**	**99,12**	**96,97**

Source : CHORUS

En 2019, les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 99,1 M€ en AE et 97 M€ en CP, soit respectivement 14 % des AE en CP consommés de la mission. La consommation représente 89 % en AE et 108 % en CP prévus en LFI. Elle augmente de 7,1 M€ (3 %) en AE (8 %) et 7 M€ en CP (8 %) par rapport à 2018 **à périmètre constant**.

Les responsables des programmes 164, 165 et 340 ont déployé des efforts pour maîtriser leurs dépenses de fonctionnement, notamment par le biais d'une mutualisation de leurs achats, soit en se rattachant aux marchés interministériels portés par la direction des achats de l'Etat (DAE), soit en passant des marchés propres à certaines juridictions. Les trois principaux programmes (126-165-164) utilisent plus de crédits que prévu en LFI. Ils sont bénéficiaires de reports, de fonds de concours ou d'attribution de produits qui leur permettent de répondre à leurs besoins.

Pour le programme 165, en 2019, les dépenses du titre 3 ont baissé de 7,7 M€ en AE et augmenté de 5,1 M€ en CP (9 %) par rapport à 2018. Le programme 165 bénéficie de reports ou d'attribution de produits pour couvrir ses dépenses de fonctionnement qui excèdent la LFI[12]. Cette hausse est due aux coûts supplémentaires induits par la location, le fonctionnement et l'aménagement des locaux supplémentaires de la CNDA ainsi que l'accroissement des dépenses locatives du programme.

La juridiction administrative s'inscrit depuis plusieurs années dans une logique de performance, qui s'est notamment traduite par un renforcement du dialogue de gestion et l'organisation de conférences de gestion annuelles avec les présidents des cours, des tribunaux administratifs, de la CNDA ainsi qu'avec les responsables des services du secrétariat général.

Cette démarche a notamment permis de dégager des économies grâce à la renégociation de certains baux et à la professionnalisation progressive de l'achat public qui s'appuie sur un bureau des marchés centralisé et rattaché au secrétariat général du Conseil d'État.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat a engagé une démarche pour maîtriser ses frais de justice qui, composés essentiellement de frais postaux et de frais d'interprétariat, sont directement liés à l'activité contentieuse.

L'application *Télérecours* pour les avocats et les administrations a permis de faire baisser les frais d'affranchissement de 2,8 M€ entre 2014 et 2019. L'ouverture d'un *Télérecours citoyens* accessible à tous a permis en 2019 de traiter 10 600 dossiers (13%) dans les tribunaux administratifs et 117 dossiers (3%) dans les cours d'appel administratives. La réalisation d'un portail avocat, y compris pour les avocats agissant devant la CNDA, est en développement.

[12] La direction du budget rappelle que les reports de crédits ont pour objet le financement de dépenses initialement prévues en 2018 et que 1,1 M€ ont pu être annuls en LFR.

Pour le programme 126, les dépenses de fonctionnement sont passées de 6,2 M€ d'AE et CP en 2018 à 8,7 M€ d'AE et CP en 2019 pour un montant en LFI de 5,3 M€ en AE et CP. L'apport des recettes de valorisation à hauteur de 2,2 M€ sur le titre 3 ainsi que la fongibilité avec le titre 2 a permis de couvrir le surplus de dépenses. **Ces chiffres tirés de CHORUS ne correspondent pas à la consommation réelle du CESE en titre 3, qui s'élève à 8 M€ en AE et CP.**

Pour le programme 164, les dépenses de titre 3 ont augmenté de 13,5 M€ en AE et de 0,6 M€ en CP en comparaison avec 2018. La hausse en AE provient en partie du changement des règles budgétaires et comptables qui impose dorénavant d'engager les AE sur l'ensemble de la période du bail signé. Or, d'importants baux ont été reconduits en 2019, pour des périodes longues (chambres régionales des comptes Auvergne-Rhône-Alpes, Antilles-Guyane, Corse).

La consommation de crédits en 2019, plus importante que les crédits prévus en LFI, a mobilisé les reports ou les fonds de concours et attribution de produits du programme. La Cour des comptes s'efforce de réduire ses frais de fonctionnement courant par un recours accru à la mutualisation des achats et par une politique active de réduction des volumes et de renégociation des marchés. Cependant, les gains engendrés par la politique d'optimisation des achats, engagée depuis plusieurs années, sont en passe d'atteindre leur limite.

En 2019, les juridictions financières ont négocié un renouvellement du bail pour la Chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes. Cette démarche a permis de reconduire la location pour une durée de sept ans avec une économie annuelle estimée à 15,7 %.

Pour le programme 340, la mutualisation de la fonction support du Haut conseil des finances publiques avec celle de la Cour des comptes s'inscrit dans le cadre de la réduction des coûts de fonctionnement. La consommation des crédits de fonctionnement en 2019 reste faible avec 3 692 € en AE et 15 699 € en CP.

C - Les dépenses d'intervention

La mission ne compte qu'une dépense d'intervention, sur le programme 164, qui concerne les cotisations d'adhésion des juridictions financières aux organisations internationales d'institutions supérieures de contrôle (EUROSAI et INTOSAI). Il s'agit d'une dépense discrétionnaire, à hauteur de 0,07 M€ en 2019.

D - Les dépenses d'investissement et d'opérations financières

Tableau n° 4 : évolution des dépenses d'investissement

En M€	Exéc. 2018		LFI 2019		Exéc. 2019	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
PGR 126						
PGR 165	5,22	7,92	62,56	8,81	4,32	6,48
PGR 164	0,23	0,35	1,24	1,28	2,11	1,19
Total mission	**5,46**	**8,27**	**63,80**	**10,09**	**6,43**	**7,67**

Source : CHORUS

Pour la mission, les dépenses d'investissement sont peu importantes. Elles ne représentent, en effet, en exécution, que 6,4 M€ en AE, soit 1 % des AE consommées de la mission, et 7,7 M€ en CP, soit 1 % des CP consommés. Elles représentent un montant comparable en CP à celui de 2018.

1 - Les dépenses de l'exercice

Pour le programme 165, en 2019, les dépenses d'investissement ont représenté 6,5 M€ en CP et 4,3 M€ en AE. Elles représentent 74 % des CP et 7 % de AE prévus en LFI.

En AE, les affectations se sont élevées à 72,6 M€, dont 59,2 M€ au titre de l'opération relative au relogement de la CNDA et du tribunal administratif de Montreuil, pour une prévision initiale de 62,6 M€.

L'écart avec la LFI résulte en partie d'une affection de 5 M€ concernant le développement de portails applicatifs dans le domaine du contentieux administratif, qui n'était pas prévue en LFI.

En matière d'investissement immobilier, l'année 2019 a été principalement marquée par trois affectations majeures :

- le démarrage de l'opération relative à la création d'une neuvième cour administrative d'appel à Toulouse ;
- le lancement de la phase 3 des travaux de restructuration du tribunal administratif de Paris permettant notamment la création de deux nouvelles salles d'audiences, la mise aux normes de l'accessibilité ainsi que la révision de la circulation verticale et de la distribution du réseau informatique ;
- l'opération relative à l'extension du tribunal administratif de Dijon.

D'importantes opérations ont été poursuivies : l'opération de relogement de la CNDA, les travaux de mise en accessibilité et de mise en sûreté de l'ensemble du parc immobilier, la phase 2 des travaux de restructuration du tribunal administratif de Paris (amélioration du confort thermique et travaux de couverture et de rénovation de façade), les opérations liées à l'acquisition de nouveaux locaux pour le tribunal administratif de Marseille, l'aménagement des nouveaux locaux du tribunal administratif de Nice, les travaux de restructuration de l'aile Colette du Palais-Royal.

Le programme 126 n'a pas enregistré d'investissement en 2019 selon le logiciel CHORUS. **En réalité, le CESE indique avoir utilisé 0,4 M€ d'AE et CP à partir de ses ressources propres pour ses opérations d'investissement.** Il s'agit d'opérations informatiques et de maintenance immobilière.

Pour le programme 164, les dépenses réalisées sur le titre 5 sont de 2,1 M€ en AE et 1,2 M€ en CP. Par rapport à l'année 2018, les dépenses de titre 5 progresse en 2019 (1,9 M€ en AE et 0,8 M€ en CP).

Cette augmentation s'explique par le renouvellement de matériels informatiques importants liés à l'infrastructure informatique, à savoir une baie de stockage, et la réalisation et l'achèvement d'importants travaux immobiliers immobilisés, dont la rénovation et la mise en conformité avec l'accès aux personnes à mobilité réduite de l'accueil du Palais Cambon.

2 - La soutenabilité des investissements

Pour ce qui est de la soutenabilité des investissements, sur le programme 165, le montant des AE affectées non engagées (AENE) à la fin de l'exercice 2019 est très important : **79 M€**. Ce montant a été demandé en report sur 2020. Ces autorisations d'engagement sont principalement rattachées à des opérations immobilières planifiées et portées par des tranches fonctionnelles dont la consommation d'AE est répartie sur plusieurs années. En fonction du calendrier des projets, elles feront l'objet d'engagements juridiques prochains[13].

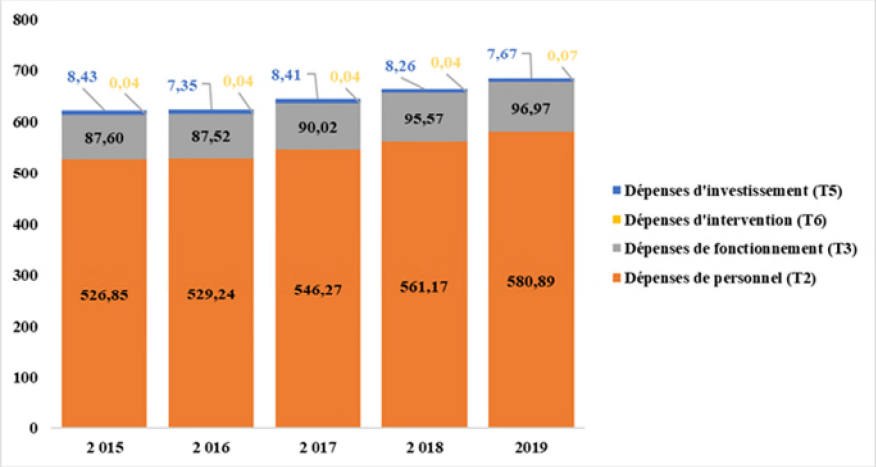
[13] La répartition pour les opérations de plus de 0,5 M€ est la suivante : le relogement de la CNDA et du tribunal de Montreuil Montreuil pour 58,8 M€, la restructuration des installations techniques et des espaces du bâtiment principal du tribunal administratif (TA) Nice pour 0,5 M€, la surélévation de la salle d'audience, la rénovation des ascenseurs et l'accessibilité du TA Paris pour 5,2 M€, la restructuration de l'aile Colette du Palais royal pour 1,1 M€, l'acquisition et relogement sur site Mazenod pour le TA de Marseille à hauteur de 1,9 M€, le relogement du TA de Guadeloupe pour 0,6 M€, la reprise de structures, l'accessibilité et l'optimisation des espaces du TA d'Amiens pour 0,5 M€, la mise à niveau technique fonctionnelle du palais de justice administrative de Lyon pour 1,3 M€, l'extension de la juridiction du TA de Dijon pour 1,6 M€ et les portails applicatifs dans le domaine du contentieux administratif pour 3,4 M€.

Quant aux restes à payer sur investissement, leur montant s'élève à 14 M€, en baisse par rapport à 2018 (16,2 M€). L'échéancier de paiement s'étale jusqu'en 2022 avec 6,7 M€ prévus en 2019 (hors opération de relocalisation décrite ci-après).

Pour le programme 126, à chaque réunion mensuelle de questure, un état de suivi des crédits de fonctionnement et d'investissement est fourni. De plus, deux fois par an, la réunion de questure comprend un point sur l'état de suivi des travaux et sur leurs prévisions pour l'année n + 1.

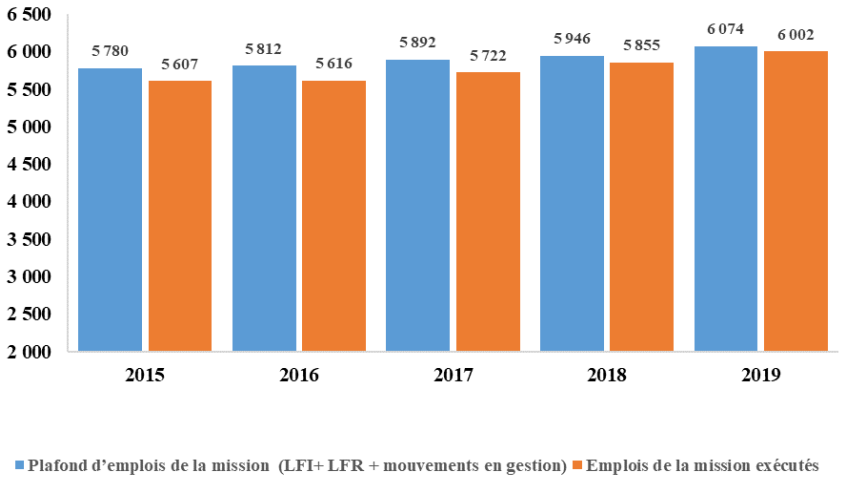
Pour le programme 164, fin 2019, le montant d'AENE s'élève à 1,1 M€, dont le report a été sollicité sur 2020. La part des investissements financés sur le stock de recettes tirées des fonds de concours ou des attributions de produits reporté sur 2019, s'élève à 1,5 M€ en AE et à 0,6 M€ en CP. Les restes à payer sont de 1,6 M€ correspondant essentiellement à des travaux immobiliers.

Graphique n° 7 : les dépenses 2015-2019 de la mission par titre (CP, en M€) à périmètre courant



Source : Cour des comptes

Graphique n° 8 : plafond d'emplois et exécution (en ETPT pour la mission)



Source : Cour des comptes

IV - Les perspectives associées à la trajectoire budgétaire

Les programmes de la mission ne présentent pas véritablement de risques en termes de soutenabilité budgétaire.

Pour ce qui est des restes à payer budgétaires, qui correspondent au solde des engagements n'ayant pas donné lieu à consommation de CP au 31 décembre 2019, pour le programme 165, leur montant est de **90,5 M€**, contre 104 M€ au 31 décembre 2018. Pour le programme 126, il n'existe pas de restes à payer. Pour le programme 164, ils se montent à 25,8 M€, soit une forte croissance par rapport à 2018 (15,7 M€). Enfin, pour le programme 340, le montant des restes à payer est négligeable (1 627 €).

Pour le programme 126, les investissements immobiliers concernant l'accessibilité du Palais d'Iéna pour tous les publics et notamment l'accès à l'hémicycle ont été repoussés à 2021.

Pour le programme 164, l'augmentation des restes à payer par rapport aux exercices précédents (15,7 M€ en 2018 et 18,4 M€ en 2017) s'explique essentiellement par l'engagement en 2019 de baux pluriannuels longs (sièges des CRTC Auvergne-Rhône-Alpes, Antilles-

Guyane, Corse et Polynésie française) et de marchés pluriannuels (les marchés interministériels de distribution d'électricité et de gaz et le marché d'exploitation et maintenance des installations de génie climatique des bâtiments de la Cour des comptes).

A - L'analyse des déterminants et des facteurs de rigidité

Pour ce qui est des déterminants et des facteurs de rigidité des dépenses, pour le programme 165, la masse salariale représente 83 % de la dépense totale. Cette proportion, stable depuis des années, ne devrait pas évoluer à l'avenir. La progression des crédits par rapport à l'exercice précédent s'explique à la fois par les nouvelles créations d'emplois intervenues en 2019, essentiellement destinées à renforcer la capacité de jugement de la CNDA, et par l'augmentation du contentieux qui engendre parallèlement une hausse des dépenses de fonctionnement et d'investissement.

L'évolution de l'activité de la CNDA constitue un facteur qui peut avoir un impact sur la soutenabilité à moyen terme.

Pour le programme 126, le degré de rigidité des dépenses est très important, car 84 % des dépenses sont de titre 2 en 2019, incluant tout à la fois les rémunérations des personnels, des conseillers, des personnalités associées et le financement budgétaire de la caisse de retraite. La marge de manœuvre est donc réduite, d'autant plus que le plan pluriannuel d'investissements du palais d'Iéna, ainsi que des investissements dans le domaine informatique, doivent être financés. Il convient, enfin, de souligner que le CESE a mené, en 2015, la réforme de la caisse de retraite, qui permet, à l'horizon 2025, de stabiliser le financement des retraites et de diminuer notablement le montant des engagements hors bilan de l'Etat. Toutefois, si le CESE a examiné les conséquences sur l'équilibre de la caisse de retraite de l'éventuelle diminution du nombre de membres, elle considère devoir attendre la reforme de ses missions pour disposer du chiffre définitif de membres le consitutant.

Pour le programme 164, le principal poste budgétaire est également la masse salariale, le titre 2 représentant 88 % des CP consommés en 2019. L'évolution de la structure du personnel (entrées de personnels de catégorie A+ et A et départs de personnels de catégorie B et C) résulte de l'élargissement des missions, de la technicité accrue des métiers des juridictions financières et de la rationalisation des fonctions support. Hors titre 2, le budget présente un caractère contraint en raison du poids des dépenses récurrentes et de leur caractère dynamique (loyers

et charges, entretien des bâtiments, frais de mission, formation, action sociale etc.).

Pour le programme 340, en LFI, la masse salariale représente 96 % et les crédits de fonctionnement 4 % des CP du programme. Il n'existe pas de rigidité particulière sur ces dépenses.

Dans ces conditions, la trajectoire triennale pour la mission présentée en loi n° 2018-32 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 du 22 janvier 2018 apparaît soutenable.

V - L'évolution de la dépense totale sur moyenne période

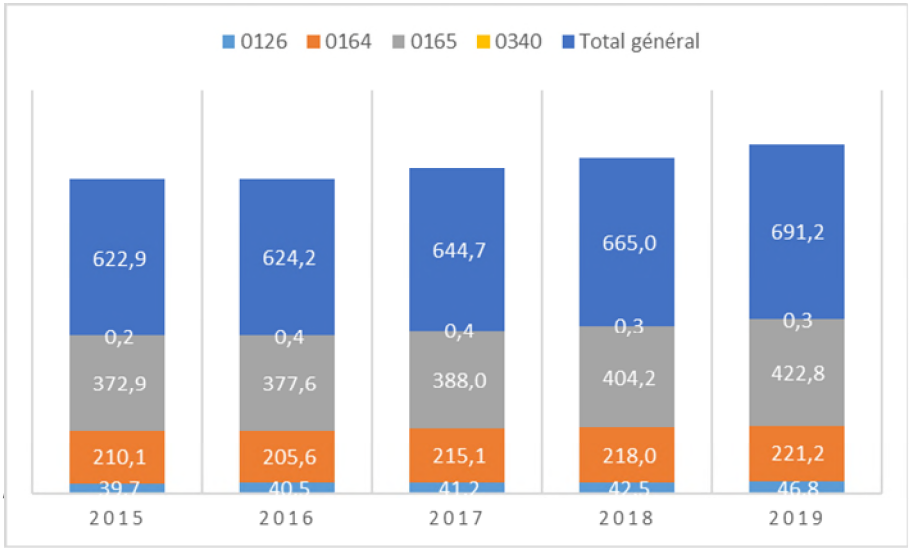
Entre 2015 et 2019, les dépenses en CP de la mission **se sont accrues de 68,3 M€ (11 %)**. Cette croissance est tirée par le programme 165 dont les dépenses ont augmenté de 49,9 M€ (13 %). Les programmes 164 et 126 ont connu une hausse respective de 5 % (11,1 M€) et de 18 % (7,1 M€).

Une modification de préimètre est intervenue en 2019 : la suppression des loyers budgétaires.

En 2019, le CESE a également obtenu 4,2 M€ en plus pour conduire une nouvelle mission relative à la convention citoyenne sur le climat.

Sans opérer de changement de périmètre sur le budget, la législation en 2015 a également évolué pour élargir, à partir de 2016, les missions des juridictions financières, en prévoyant une expérimentation de la certification des comptes aux collectivités locales et une extension du champ du contrôle aux établissements sociaux, médico-sociaux et de santé privés.

Graphique n° 9 : dépenses budgétaires 2015-2019 (CP en M€) avec retraitement des loyers budgétaires en 2019



Chapitre II

La qualité de la gestion

I - La conformité aux principes et règles du droit budgétaire

Il n'y a pas eu de sous-budgétisation.

Les programmes 165 et 164 ont eu recours à des rétablissements de crédits. Le premier a reçu 2,8 M€ hors titre 2 notamment pour le remboursement de frais de location de la rue de Richelieu et 1,5 M€ en titre 2 dans le cadre de remboursement de personnel mis à disposition.

Le second a bénéficié d'une part de 0,7 M€ sur le titre 2, en raison de remboursements d'indus de paie et de mises à disposition de personnel et d'autre part de 0,8 M€ hors titre 2, provenant de la part versée par les agents donnant droit à des titres-restaurant.

Le CESE considère que son régime comptable et financier, en application du décret n° 2017-934 du 10 mai 2017, résulte de **spécificités attribuées aux deux assemblées parlementaires.** Ainsi, le dispositif de questure découle du principe d'autonomie administrative et financière, garant de son indépendance. Aucune dépense nouvelle ou décision budgétaire ne peuvent être engagées sans l'avis préalable des questeurs.

La chaîne des dépenses et des recettes repartit les attributions entre chaque acteur : le président, les questeurs, le secrétaire général et le trésorier.

L'article 8 du décret précité dans son premier alinéa dispose que « *les comptes du Conseil économique, social et environnemental sont tenus par le trésorier, qui n'est pas soumis aux dispositions applicables aux comptables publics telles que définies aux articles 9, 13 à 17 et 19 à 21 du décret du 7 novembre 2012 susvisé mais assume les missions prévues à l'article 18 du même décret* », soit les articles portant sur le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable et ceux précisant certaines fonctions et responsabilités des comptables publics. Dès lors, le comptable public « *assume les missions prévues à l'article 18 du même*

décret, à l'exception des poursuites en vue du recouvrement de créances ».

Enfin, le CESE doit tenir une comptabilité générale, une comptabilité budgétaire en autorisations d'engagement et en crédits de paiement et une comptabilité d'analyse des coûts.

II - L'analyse de la performance

A - La pertinence des indicateurs

Les objectifs et les indicateurs des divers programmes de la mission n'ont pas été modifiés en 2019.

Le programme 165 compte six indicateurs mesurant les quatre objectifs que sont la réduction des délais de jugement, le maintien de la qualité des décisions juridictionnelles, l'amélioration de l'efficience des juridictions (efforts de productivité des magistrats, rapporteurs de la CNDA et des agents de greffe) et l'efficacité du travail consultatif. Leur suivi régulier par le Conseil d'État, les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel et la CNDA constitue, pour le responsable de programme, un outil de pilotage de l'activité de la juridiction administrative.

Le délai moyen de traitement des affaires de l'enregistrement à la notification permet en particulier de suivre les délais de jugement instaurés par la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 portant réforme du droit d'asile qui fixe des objectifs en termes de délai constaté (cinq mois pour les procédures ordinaires et cinq semaines pour les nouvelles procédures accélérées). Elle s'applique également au Conseil d'État, aux cours administratives d'appel et aux tribunaux administratifs, afin de conserver un indicateur de suivi des délais de jugement identique pour chaque niveau de juridiction. Cet indicateur est considéré être le plus représentatif du délai de jugement ressenti par le citoyen.

Par ailleurs, tous les objectifs et indicateurs ont un impact direct sur l'élaboration du budget. En effet, les objectifs fixés à la juridiction administrative, notamment en termes de délai de jugement, sont déterminants pour définir les moyens qu'il est nécessaire d'accorder au programme, tant en ETPT qu'en crédits. Enfin, au-delà des indicateurs publiés dans les documents budgétaires, la juridiction administrative dispose d'un nombre important d'indicateurs internes qui permettent d'ajuster la capacité de jugement de chaque juridiction et, le cas échéant, de réorganiser son mode de fonctionnement.

Le programme 126 a retenu deux objectifs, à savoir « Associer les principales organisations de la société civile à l'élaboration de la politique économique sociale et environnementale de la Nation » et « Assurer le bon fonctionnement de l'institution », assortis de six indicateurs. Les principaux d'entre eux reposent sur la production consultative qui est le cœur de métier du CESE. Dans les années à venir, le Conseil souhaite accroître la part des saisines gouvernementales et parlementaires, mettre en valeur les recommandations contenues dans ses avis et suivre leur impact sur la durée et enrichir l'instruction des saisines de l'appui de la parole citoyenne. Ses travaux commencent aussi à se diversifier à travers l'organisation de conventions citoyennes, pour lesquelles il n'existe pas encore d'objectifs et d'indicateurs. Le CESE indique conduire une réflexion à ce sujet mais souhaite attendre que le projet visant à le réformer aboutisse avant de mettre en place un nouveau dispositif.

Pour le programme 164, les cinq objectifs et neuf indicateurs reflètent le périmètre des missions des juridictions financières. L'indicateur présenté comme le plus représentatif concerne les suites données aux recommandations de la Cour et des CRTC, qui permet de mesurer tant l'audience et la pertinence des recommandations formulées que l'implication des pouvoirs publics dans leur mise en œuvre[14].

Le programme 340 ne comporte qu'un objectif, « Contribuer à la qualité de l'élaboration des projets de textes financiers », et un seul indicateur mesurant le pourcentage d'avis rendus dans les délais.

Il n'y a pas de lien direct entre performance et budgétisation pour les programmes 164 et 340. Pour sa part, le programme 126 manifeste la volonté de mettre des crédits du titre 3 à disposition des sections et délégations du CESE en fonction de l'activité produite.

B - Les résultats

Pour le programme 165, devant le Conseil d'État, le délai moyen constaté de jugement des affaires en 2019 est de sept mois et 20 jours. En diminution de sept jours par rapport à 2018, il reste inférieur à l'objectif

[14] Cet indicateur mesure le rapport entre, d'une part, la somme des recommandations ayant conduit à une réforme (totale, partielle ou en cours), parmi à la fois les recommandations publiées par la Cour et les recommandations des CRTC suivies dans le cadre de l'application de l'article L. 243-9 du code des juridictions financières et, d'autre part, la somme des recommandations suivies par les juridictions financières, correspondant à la fois aux recommandations publiées par la Cour au cours des trois années précédentes et ayant pu faire l'objet d'un suivi et aux recommandations des CRTC suivies dans le cadre de l'application de l'article L. 243-9 du code des juridictions financières.

fixé de neuf mois. La proportion d'affaires enregistrées depuis plus de deux ans, qui s'élevait à 2,6 % en 2018 est passée à 1,7 % en 2019. Cette proportion a diminué par rapport à 2018 en passant de 137 dossiers à 87 dossiers mais ce chiffre ne dépasse pas l'objectif assigné de 3 %. Le nombre de décisions lues par membre de la section du contentieux augmente de 85 à 86 dossiers par membre et le nombre d'affaires réglées par agent de greffe passe à 198 contre 191 en 2018.

Le délai prévisible moyen de jugement des affaires en attente a progressé de deux jours par rapport à 2018 dans les cours administratives d'appel, pour s'établir à 10 mois et 25 jours. A l'inverse, il a diminué de cinq jours dans les tribunaux administratifs pour s'établir, en fin d'année, à neuf mois et 10 jours. Le délai moyen constaté global de jugement des affaires diminue de 29 jours en 2019 dans les tribunaux administratifs ; il s'établit à 10 mois et 26 jours dans les cours administratives d'appel. Par ailleurs, le travail de rajeunissement des stocks s'est poursuivi dans les cours administratives d'appel où le stock des dossiers de plus de deux ans a diminué de plus de 3 %. En première instance, le stock des dossiers de plus de deux ans a augmenté de 8,3% mais reste contenu à un niveau satisfaisant de 7,1% du stock total.

Pour la CNDA, après une hausse spectaculaire en 2017 (34 %), le nombre de recours enregistrés a continué d'augmenter en 2018 (9,5 %), et en 2019 (1 %), année au cours de laquelle 59 091 recours ont été enregistrés. Cela représente une augmentation de 48 % en trois ans. Une nouvelle hausse est attendue selon les estimations de l'office français de protection des réfugiés et apatrides (90 000 recours en 2020).

Le nombre de décisions rendues a, pour sa part, augmenté de plus de 40%, en se fixant à 66 466. Cependant, cette hausse n'a pas permis d'atteindre les objectifs de la loi de 2015, qui a limité respectivement à cinq mois et à cinq semaines les délais pour traiter les recours, selon que le dossier est placé en procédure normale ou accélérée.

Fin 2019, le délai moyen constaté est de neuf mois et 20 jours pour les procédures à « cinq mois », contre huit mois et quatre jours fin 2018.

Pour les procédures accélérées, il est de trois mois et 29 jours alors qu'il était de quatre mois et 11 jours fin 2018.

Le délai moyen constaté global augmente d'un mois et neuf jours (17 %), en passant à six mois et 15 jours fin 2019, contre cinq mois et six jours fin 2018. C'est la première augmentation de ce délai après huit années consécutives de diminution. Il était, en 2010, de 12 mois et 27 jours. Pour autant, ce résultat reste largement en dessous de celui atteint en 2016, avant que la Cour n'enregistre la progression exceptionnelle de ses entrées évoquée ci-dessus (46 %).

Les renforcements des effectifs intervenus en 2017 (+ 40) en 2018 (+102) et 2019 (+103) ont commencé à produire des effets puisque les DMC des procédures accélérées ont entamé une décroissance.

Le stock d'affaires diminue également : il passe de 36 868 fin 2018 à 29 495 fin 2019.

Pour le programme 126, en 2019, le nombre global d'avis et d'études a été de 31 contre 33 en 2018 et 28 en 2017. Une part importante des travaux 2019 ont été occasionnés par des saisines du Gouvernement.

Pour le programme 164, s'agissant du principal indicateur « Suites données aux recommandations de la Cour et des CRTC », le taux de réalisation était de 75,9 % en 2017 et de 76 % en 2018. En 2019, il s'établit à 75 %.

Pour le programme 340, les résultats sont stables depuis l'origine du programme avec un taux de réalisation de l'objectif à 100 %.