Cour des comptes

Mission
Conseil et contrôle de l'Etat

Note d'analyse de l'exécution budgétaire

2014

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

	LFI	Crédits ouverts	Exécution
AE	645 M€	653,38 M€	612,96 M€
CP	630,8 M€	627,46 M€	616,71 M€

Plafond d'emplois en ETPT	ETPT exécutés	Opérateurs : plafond d'emplois	Opérateurs : ETP exécutés
5 737	5 606,3	-	-

Nombre de dépenses fiscales	Montant estimé des dépenses fiscales
-	-

Synthèse

Les dépenses de 2014 et la gestion des crédits

Présentation de la mission

La mission Conseil et contrôle de l'Etat se compose de quatre programme de poids inégaux, qui ont la particularité d'échapper à toute mise en réserve des crédits votés en loi de finances initiale.

Le programme 165 - *Conseil d'Etat et autres juridictions administratives* est le plus important : il a consommé 59,96 % des CP de la mission. A l'inverse, le programme 340 - *Haut conseil des finances publiques* est le plus petit, 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 6,50 % et 33,48 % des crédits.

Les tendances de l'exécution budgétaire

Les crédits budgétaires ouverts en 2014 étaient de 653,38 M€ en AE et de 627,46 M€ en CP. Le taux d'exécution s'est élevé à 93,81 % pour les AE (612,96 M€) et à 98,29 % en CP (616,71 M€). Pour l'ensemble des programmes, les principaux postes de dépenses ont été la rémunération des personnels (83,85 % des dépenses, soit 517,14 M€), les travaux immobiliers et l'équipement informatique. Ceci a pour conséquence une forte rigidité des dépenses.

Le programme 165 est marqué par la continuation de la recherche d'économies de fonctionnement et par la poursuite du renforcement des effectifs des juridictions administratives pour faire face à la montée en puissance des contentieux de masse, tels que les litiges relatifs au droit au logement opposable (DALO) ou au revenu de solidarité active (RSA). Pour la seule année 2014, la progression du contentieux, habituellement proche de 6 % par an, s'est élevé à 11,3 % dans les tribunaux administratifs (3,3 % dans les cours administratives d'appel) et à près de 7,5 % sans le contentieux électoral lié aux élections municipales. La hausse des contentieux devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) a également été de 7,5 %.

Le programme 126 s'est illustré par une maîtrise encore accrue des crédits de fonctionnement grâce à la diminution des frais de déplacement, ainsi que par des efforts pour contenir la masse salariale des personnels et

des conseillers. Il a été marqué par la nécessité d'engager d'importants travaux de réhabilitation des bétons du Palais d'Iéna et par le maintien à un niveau important des recettes de valorisation de ce bâtiment. Néanmoins, l'équilibre de la caisse de retraite demeure conditionné, à court et moyen terme, au versement de la subvention d'équilibre de l'Etat, à hauteur de 4,9 M€ par an.

Le programme 164 a été marqué par la fin de la réforme des chambres régionales des comptes (CRC). Aucune dépense nouvelle majeure n'est survenue en 2014 dans le cadre de la réforme des CRC, dont le coût final est évalué à 6,5 M€ (3,13 M€ en titre 2 et 3,37 M€ hors titre 2) et qui a permis, en 2014, des économies à hauteur de 0,95 M€. Enfin, le financement du déploiement du nouveau système informatique Argos devrait pouvoir être étalé sur trois exercices.

Quant au programme 340, créé pour assurer l'autonomie budgétaire et stratégique du Haut conseil des finances publiques, il présente un caractère d'autant plus artificiel et redondant que les moyens de cette structure sont fournis par la Cour des comptes et qu'il entraîne des actes budgétaires (PAP, RAP, demandes budgétaires, etc.) et de gestion (refacturation pour le titre 2) supplémentaires.

Appréciation d'ensemble

Régularité

L'exécution budgétaire de la mission a été régulière, sans sous-estimation ou sur-calibrage de crédits en LFI 2014. Elle a, par ailleurs, été très proche de la prévision.

Performance

La démarche de performance, dont les résultats globaux sont satisfaisants, est prise en compte par les différentes structures de la mission. Cependant, même si les objectifs et indicateurs recouvrent la plus grande part des crédits des programmes, les liens entre performance et budgétisation ne sont réels que pour le programme 165.

Soutenabilité budgétaire

La soutenabilité budgétaire de la mission est avérée, les plafonds du budget triennal 2013-2015 ayant été respectés et l'exécution ayant été inférieure à ces montants. En outre, les prévisions budgétaires apparaissent sincères, sans sous-budgétisation lors de la programmation

initiale. Cependant, quelques incertitudes demeurent sur la situation de la caisse de retraite du CESE et la baisse continue du fonds de réserve.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2013

La recommandation sur le régime budgétaire et comptable du CESE n'a pas été mise en œuvre, même si un groupe de travail a été mis en place.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2014

Recommandation n° 1 *: placer le CESE sous le régime budgétaire et comptable de droit commun.*

Recommandation n° 2 *: mener à bien une nouvelle réforme de la caisse de retraite du CESE pour en assurer l'équilibre.*

Sommaire

SYNTHESE 3

INTRODUCTION 7

I - Les dépenses de l'exercice et la gestion des crédits 8
A - Une exécution importante des crédits de la mission 8
B - Une programmation attentive des crédits 10
C - Un pilotage optimisé de la gestion des crédits 13
D - Une exécution 2014 inférieure aux plafonds du budget triennal 2013-2015 17

II - Les grandes composantes de la dépense 19
A - Une sous-consommation des emplois et de la masse salariale 19
B - Des efforts maintenus pour contenir les dépenses de fonctionnement 22
C - Une très petite dépense d'intervention 24
D - Des dépenses d'investissement stables et modestes 25

III - Appréciation d'ensemble : régularité, performance et soutenabilité budgétaire 27
A - Une exécution budgétaire sans irrégularité 27
B - Une démarche de performance assimilée mais moyennement liée à la budgétisation 29
C - La soutenabilité budgétaire 33

IV - Les recommandations de la Cour 36
A - Le suivi des recommandations formulées par la Cour au titre de la gestion 2013 36
B - Les recommandations formulées au titre de la gestion 2014 36

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, tant pour la mise en réserve de crédits, dont elles sont dispensés, que pour l'exécution de la dépense, pour laquelle elles bénéficient de procédures allégées ou dérogatoires.

Le programme 165 - *Conseil d'Etat et autres juridictions administratives*, dont le responsable est le vice-président du Conseil d'Etat, vise à garantir le respect du droit par l'administration. Il regroupe les moyens affectés au Conseil d'Etat, aux huit cours administratives d'appel, aux 42 tribunaux administratifs et à la Cour nationale du droit d'asile.

Le programme 126 - *Conseil économique, social et environnemental*, dont le responsable est le président du CESE, est destiné à financer ce conseil, 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 des comptes 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 le Haut conseil des finances publiques, 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 612,96 M€ en AE (soit un taux moyen d'exécution de près de 94 %) et à 616,71 M€ en CP (soit un taux moyen d'exécution de plus de 98 %). Ces taux s'expliquent par la forte rigidité des crédits de la mission, qui sont, à près de 84 %

consacrés aux dépenses de personnel, ainsi qu'à des dépenses d'immobilier.

I - Les dépenses de l'exercice et la gestion des crédits

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

en M€	Programme 165		Programme 126		Programme 164		Programme 340		Mission	
	AE	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**
LFI	**386,5**	**375,1**	**42,6**	**38,46**	**215,08**	**216,42**	**0,82**	**0,82**	**645**	**630,8**
LFR	-2,9	-2,5	-0,16	-0,16	-6,79	-6,65			-9,85	-9,32
Total des mouvements de crédits, dont :	12,1	0,4	-0,02	-0,02	2,43	2	-0,43	-0,43	14,08	2,32
Reports	*14,1*	*2,4*			*5,89*	*5,46*			19,99	7,86
Virements									0	0
Transferts			-0,02	-0,02					-0,02	-0,02
décrets d'avances							-0,37	-0,37	-0,37	-0,37
réserve parlementaire									0	0
Annulations	-2	-2			-3,46	-3,46	-0,06	-0,06	-5,52	-5,52
Fonds de concours et attributions de produits	0,4	0,4	1,94	1,94	1,61	1,61			3,95	3,95
Total des crédits disponibles	**396,2**	**373,4**	**44,39**	**40,25**	**212,34**	**213,38**	**0,39**	**0,39**	**653,38**	**627,46**
Crédits consommés	**367**	**369,8**	**40,09**	**40,09**	**205,54**	**206,49**	**0,33**	**0,33**	**612,96**	**616,71**

Source : Conseil d'Etat (CE), Conseil économique, social et environnemental (CESE), Cour des comptes (CC)

A - Une exécution importante des crédits de la mission

L'exercice 2014 ne fait pas ressortir de dérive des dépenses par rapport aux crédits prévus en LFI. Les programmes se sont inscrits dans la continuité des exercices précédents et la budgétisation initiale a été respectée. Les taux d'exécution se sont, ainsi, élevés à 93,81 % en AE et à 98,29 % en CP. Ces résultats sont comparables à ceux de l'année 2013, dont les taux étaient de 93,53 % en AE et de 97,76 % en CP.

Pour le programme 165, les écarts entre les crédits disponibles et la consommation sont, en titre 2, le fruit de dépenses de personnel contenues sous le plafond de la masse salariale, à hauteur de 2 M€. Hors titre 2, les

AE restantes sont, en grande partie, la conséquence du stock des AE affectées non engagées (22,16 M€) destinées aux opérations d'investissement pour lesquelles il est prévu d'engager prochainement des travaux. L'écart en CP provient d'un léger décalage dans la programmation et l'exécution budgétaire des dépenses de fonctionnement et d'investissement (1,6 M€). Il s'explique, également, par le rattachement tardif de 2 M€, issus du remboursement des loyers des autres occupants du site Richelieu, qui n'ont, de ce fait, pu être consommés avant la fin de l'exercice.

Pour le programme 126, l'ensemble des CP a été consommé, au sens de la LOLF, lors du versement sur le compte du CESE. Cependant, les dépenses ne se sont élevées qu'à hauteur de 39,78 M€, pour un total de crédits disponibles de 40,25 M€. Il y a donc un solde de gestion qui reste géré dans la comptabilité interne du CESE mais ne remonte pas dans la comptabilité de l'Etat. Des discussions ont été entreprises avec la direction générale des finances publiques et la direction du budget pour essayer de remédier à cette situation.

Sur le programme 164, l'écart le plus significatif concerne le titre 2. Il est de 10,97 M€ entre les crédits disponibles et les crédits consommés. Il s'explique, pour l'essentiel, par la moindre consommation du plafond d'emploi (- 91 ETPT), dans un contexte de rattrapage progressif de l'impact sur ce dernier de la réforme des CRC initiée en 2012.

Quant au programme 340, le montant des dépenses exécutées s'est élevé à 0,33 M€, dont 0,31 M€ sur le titre 2, correspondant à la masse salariale de 2,3 ETPT de catégorie A+ et 0,02 M€ en hors titre 2, correspondant à des dépenses de fonctionnement courant (frais de déplacement, frais postaux, de reprographie et de publication des avis).

Pour ce qui est de l'évolution des crédits consommés en 2014 par rapport à 2013, sur le programme 165, les crédits de titre 2 sont en augmentation de 2,5 % en raison, principalement, de nouveaux recrutements (32 emplois créés en gestion pour 35 en LFI). Hors titre 2, la consommation d'AE est en baisse de 30 % en raison d'une consommation exceptionnellement élevée d'AE en 2013 du fait du renouvellement du bail de la CNDA, à hauteur de 28,6 M€. Cependant, les AE des dépenses d'investissement passent de 3,85 M€ en 2013 à 9,58 M€ en 2014 (soit une hausse de 149 %) à cause du lancement d'importantes opérations immobilières, comme l'achat d'un immeuble pour reloger le tribunal administratif de la Martinique ou la rénovation de la salle de la section des finances. La consommation des CP a, quant à elle, baissé de 3,2 %, ce qui s'explique par un léger décalage dans la mise en œuvre de certains projets.

Pour le programme 126, un effort a été réalisé dans la gestion des déplacements des conseillers et personnalités associées du CESE, qui a permis une diminution des dépenses à hauteur de 0,25 M€. De même, les dépenses exceptionnelles liées à l'organisation de l'exposition Perret au Palais d'Iéna ont baissé de 0,16 M€.

Sur le programme 164, concernant le titre 2, l'augmentation modérée de 1,5 % de la dépense (2,62 M€), alors que les effectifs sont restés stables (de 1 746 à 1 749 ETPT), s'explique par l'évolution de la structure du personnel résultant de l'élargissement des missions et de la technicité accrue des métiers des juridictions financières (diminution de la part des emplois de soutien au profit de celle des emplois de contrôle). En outre, le montant du remboursement de la masse salariale des magistrats mis à disposition à l'extérieur des juridictions financières est de 1,6 M€ en 2014 (CAS Pension compris) contre 2,08 M€ en 2013. Ce montant est tributaire de la forte rotation de la population concernée, à la faveur des renouvellements des cabinets ministériels. Hors titre 2, les dépenses de fonctionnement et d'investissement ont diminué de 2,18 M€. Les dépenses immobilières ont baissé de 1,13 M€ en raison de la fin des travaux d'adaptation et d'aménagement des locaux des sièges de CRC regroupées dans le cadre de la réforme. Les dépenses informatiques ont, elles aussi, baissé, de 0,73 M€, le coût de la mise en œuvre du schéma stratégique des systèmes d'information étant moindre qu'en 2013 du fait de l'engagement de la quasi-totalité du projet Argos sur l'exercice 2013 et de l'échéancier de paiement qui prévoyait la consommation des CP sur l'exercice 2015 compte tenu de l'avance faite à la fin de l'année 2013.

Pour le programme 340, la consommation de titre 2, à hauteur de 0,31 M€, a progressé de 58,7 % par rapport à 2013, 2014 constituant la première année pleine d'exercice du Haut conseil des finances publiques, installé le 21 mars 2013. Hors titre 2, la consommation est en baisse : 2013 avait été en effet l'année d'installation et des dépenses non reconductibles, comme l'aménagement de la salle de réunion et le matériel informatique, avaient été engagées.

B - Une programmation attentive des crédits

1 - Les hypothèses de budgétisation

Le budget de la mission ne présente pas de rupture par rapport aux exercices antérieurs. Par ailleurs, tous les programmes ont démontré la persistance de leur engagement dans une logique de maîtrise, et même de réduction de leurs dépenses de fonctionnement.

Ainsi la budgétisation est-elle apparue de qualité pour les quatre programmes concernés et les hypothèses retenues pour la construction du budget 2014 semblent sincères et réalistes.

Par ailleurs, le programme 165, supportant l'activité des juridictions administratives, ainsi que le programme 164, supportant une institution supérieure de contrôle dont certaines missions ont une valeur constitutionnelle, et le programme 340, compte-tenu du positionnement institutionnel du Haut conseil des finances publiques, présentaient un caractère prioritaire pour le Gouvernement et bénéficiaient, notamment pour le programme 165, d'une hausse de leur plafond d'emploi.

Pour ces trois mêmes programmes, les engagements de l'Etat sont bien couverts par les AE inscrites en LFI. En effet, lors de la budgétisation, la couverture en CP est prioritairement assurée pour les dépenses obligatoires (CP devant couvrir les AE antérieures à l'exercice concerné par la programmation) par rapport aux dépenses nouvelles.

Pour le programme 165, la programmation initiale des crédits a été réalisée dans la continuité des objectifs prioritaires du budget triennal 2013-2015, à savoir réduire les délais de jugement tout en préservant la qualité des décisions juridictionnelles. Le schéma d'emploi a, ainsi, été fixé à 35 ETP en LFI 2014. La masse salariale a été déterminée en prenant des facteurs d'évolution réalistes : le coût des entrées et des sorties, ainsi que le GVT positif et l'enveloppe destinée au financement des mesures catégorielles ont été déterminés en fonction de l'exécution budgétaire constatée les années précédentes. Quant aux principales dotations hors titre 2, elles ont fait l'objet d'une justification au premier euro. Ainsi n'est-il apparu aucune sous-budgétisation en titre 2. Hors titre 2, quelques sous-répartitions de crédits sont intervenues en cours de gestion entre les différentes briques de budgétisation du programme, mais l'exécution n'en a pas moins été contenue en-deçà de l'enveloppe allouée aux dépenses de fonctionnement et d'investissement.

Pour le programme 126, la programmation a été en grande partie la reconduction de l'année précédente. Les crédits ont été globalement maintenus en titre 2. En revanche, pour prendre en compte les consommations réelles de 2013, le titre 3 a été augmenté de 0,50 M€, alors que le titre 5 a été diminué de 0,70 M€. Au final, le budget 2014 diminue de 0,20 M€ par rapport à celui de 2013, la diminution du titre 5 étant compensée, pour subvenir aux besoins d'investissement au sein du bâtiment, par une forte mobilisation des crédits de valorisation. Il n'est, ainsi, pas apparu de sous-budgétisation, notamment du fait d'une certaine vigilance sur les dépenses de personnel et de fonctionnement.

Pour le programme 164, le socle de la prévision des dépenses de titre 2 a été constitué par la dépense réalisée hors CAS Pension en 2013 et apurée des dépenses non reconductibles. Les facteurs d'évolution que sont le schéma d'emplois, le GVT, les mesures générales et catégorielles, les mesures exceptionnelles, telles que les mesures de restructuration, l'évolution des taux de contribution employeur au CAS Pension et la prévision des éventuelles atténuations de dépenses ont, également, été intégrées. Hors titre 2, la programmation des crédits a été fondée sur les dépenses reconductibles, les mesures d'économie à réaliser, notamment sur les dépenses de fonctionnement grâce à la mutualisation des achats, les mesures nouvelles et les dépenses obligatoires et inéluctables. Des ajustements de la programmation ont eu lieu en cours et en fin de gestion : ils n'ont donc pas traduit de sous-budgétisation.

Quant au programme 340, le montant de la dépense prévisionnelle en titre 2 a été évalué à partir des coûts nominatifs réels constatés en 2013, majorés d'un GVT prévisionnel et d'une marge de sécurité. La programmation des crédits hors titre 2 a, pour sa part, tenu compte des besoins d'éventuelles expertises externes dont le coût a été estimé sur la base des crédits inscrits pour les expertises diligentées par les chambres de la Cour dans le cadre des travaux de certification. Elle a, également, tenu compte du fonctionnement courant de l'institution, intégrant notamment une estimation forfaitaire des frais de mission couvrant les déplacements des membres du HCFP ne résidant pas à Paris. La programmation a été ajustée en cours de gestion et le décret d'annulation n° 2015-39 du 19 janvier 2015 a annulé les crédits de titre 2 (- 0,06 M€) devenus sans objet au regard de l'exécution finale de 2014. Il n'est donc pas apparu de sous-budgétisation.

Pour conclure, la programmation des crédits de l'ensemble de la mission n'appelle pas de remarque particulière et démontre la fiabilité globale de la budgétisation initiale. Le CBCM des services du Premier ministre a, d'ailleurs, donné un avis favorable à la programmation des programmes 165, 164 et 340 dont il estimait, en 2014, qu'elle présentait un caractère soutenable.

2 - 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 alors calibrés pour répondre à l'ensemble des besoins, tout en participant à l'effort de maîtrise des dépenses publiques.

Sur le programme 126, le CESE a, pour la première année, adopté une programmation en AE/CP permettant de financer des travaux lourds visant à rénover les bétons Perret et à prendre en compte un ambitieux programme pluriannuel de travaux. C'est la raison pour laquelle des AE à hauteur de 5 M€ ont été programmées en 2014, avec des CP de 0,85 M€ en 2014. Le financement complémentaire en 2014 résulte des recettes de valorisation du Palais d'Iéna.

Pour le programme 164, comme pour le programme 340, lors de la budgétisation, la couverture en CP a été 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 AE nouvelles.

C - Un pilotage optimisé de la gestion des crédits

Les différents programmes de la mission *Conseil et contrôle de l'Etat* ne sont pas soumis aux mesures de régulation budgétaires (levée de la réserve de précaution et des éventuels gels de crédits en début de gestion). Ceci n'exclut pas, toutefois, une participation aux mesures de redressement des finances publiques, les programmes pouvant faire l'objet d'annulations budgétaires en cours d'année. C'est ainsi que le programme 165 a contribué à des annulations de crédits à hauteur de 2,85 M€ en AE et 2,50 M€ en CP, dont 2 M€ de crédits de titre 2. De même, le programme 126 a-t-il fait l'objet d'une annulation de crédits à hauteur de 0,35 M€ en AE et en CP.

Pour ce qui est des caractéristiques de la gestion des crédits, le programme 165 présente, sur le titre 2, des spécificités liées au statut des magistrats administratifs (inamovibilité et possibilité de travailler au-delà de la limite d'âge) et des agents de greffe (gestion conjointe avec le ministère de l'intérieur), qui contraignent les modalités de gestion et de rémunération de ces deux populations. Par ailleurs, le niveau des dépenses de fonctionnement de la juridiction administrative est fortement lié à l'évolution de l'activité juridictionnelle. Enfin, la juridiction administrative bénéficie de locaux en grande partie constitués d'immeubles classés, ce qui génère d'importantes dépenses d'investissement.

Sur le programme 126, les dépenses de titre 2 couvrent à la fois les traitements des personnels du CESE, le paiement des indemnités des membres et le financement budgétaire de la caisse de retraite des anciens membres. Ces trois masses font l'objet d'une gestion étanche en exécution budgétaire, notamment pour éviter que les montants non consommés sur la masse salariale des personnels financent le fonds de réserve de la caisse de retraite. Pour ce qui est du titre 3, un tiers des

dépenses est destiné au déplacement des conseillers et des personnalités associées, un autre tiers aux coûts de fonctionnement du bâtiment et le dernier tiers aux frais de communication, d'informatique et de valorisation.

Pour le programme 164, la gestion est optimisée par son architecture relativement simple (BOP unique doté de 27 UO), par un dialogue de gestion permanent et à la mise en place d'un centre de services partagés. Par ailleurs, le service facturier, progressivement mis en place depuis 2013, couvrira, à compter du 1er janvier 2015, l'ensemble du périmètre des juridictions financières conformément à la décision n° 8 du comité interministériel de modernisation de l'action publique du 18 décembre 2013 et aux dispositions de l'article 41 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Quant au programme 340, compte tenu de sa petite taille, sa gestion est mutualisée avec celle du programme 164. Elle est réalisée par le centre de services partagés de la Cour des comptes.

Il convient de préciser qu'aucun des programmes n'a été contraint, par les différents aléas de la gestion, d'abandonner ou de reporter des dépenses prioritaires.

Quant aux mouvements de crédits effectués en 2014, sur le programme 165, ils ont, tout d'abord, été des reports. En AE, ils étaient essentiellement constitués, au sein des crédits d'investissement, d'AE affectées et non engagées en fin d'année 2013 à hauteur de 13,74 M€ et de 0,39 M€ de fonds de concours. En CP, ils se sont montés à 2,41 M€, dont 0,39 M€ de fonds de concours. Ensuite, les montants perçus par le fonds de concours « participations financières des collectivités locales aux opérations immobilières des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs » sont restés inchangés entre 2013 et 2014, à hauteur de 0,14 M€. En revanche, les attributions de produits sont en hausse, avec un montant global de 0,28 M€ provenant en grande partie des recettes perçues lors de la vente de documentation juridique à des tiers ainsi que de la location de salles du Palais Royal. Enfin, la loi de finances rectificative du 29 décembre 2014 a annulé 2,85 M€ en AE et 2,50 M€ en CP.

Pour le programme 126, les attributions de produits ont été de 1,94 M€ en 2014, contre 1,96 M€ en 2013. Si le nombre d'événements accueillis est resté comparable, le montant moyen des locations a légèrement baissé en raison d'une priorité donnée aux événements institutionnels et associatifs en lien avec l'activité consultative du CESE. Ces fonds ont, presque exclusivement, été consacrés aux travaux d'investissement. En parallèle, les dépenses liées aux opérations de

valorisation ont été très largement contenues par rapport à 2013 (fin de l'exposition Perret) : 0,31 M€ consommés contre 0,47 M€.

Pour le programme 164, en titre 2, 1,03 M€ de crédits ont été reportés au titre des fonds de concours et attributions de produits rattachés sur les exercices antérieurs à 2014. En outre, 0,32 M€ de fonds de concours ont été rattachés en 2014. Ils correspondent aux recettes versées par l'Union européenne dans le cadre des activités de jumelages de la Cour avec les institutions supérieures de contrôle des finances publiques du Maroc et de la Tunisie. Hors titre 2, les reports de crédits se sont élevés à 4,86 M€ en AE et 4,43 M€ en CP, tandis que les fonds de concours et attributions de produits se sont montés à 1,29 M€ en AE et en CP. Pour les mouvements de fin de gestion, 0,63 M€ d'AE et 0,49 M€ de CP ont été annulés par la loi de finances rectificative du 29 décembre 2014. Il s'agissait de crédits attribués au titre de la réserve parlementaire, dont le Premier président de la Cour a souhaité la remise à disposition du Parlement par courrier du 11 juillet 2014, pour tenir compte du contexte de forte contrainte sur les finances publiques. La Cour a, d'ailleurs, indiqué qu'elle ne souhaitait plus bénéficier de crédits au titre de la réserve parlementaire. Ces annulations ont permis d'ajuster la ressource LFI à la prévision des dépenses. Une partie du solde fera l'objet d'une demande de report de crédits sur la gestion 2015 au titre des reports généraux. Par ailleurs, le report sur 2015 des fonds de cours non consommés au 31 décembre 2014 sera également sollicité.

Pour le programme 340, 0,43 M€ de crédits ont été annulés. D'abord, par le décret d'avance n° 2014-1429 du 2 décembre 2014, qui a conduit à l'annulation de crédits hors titre 2 à hauteur de 0,37 M€ en AE et en CP (crédits laissés sans emploi en raison d'une moindre consommation par rapport à la prévision initiale). Ensuite, par le décret d'annulation n° 2015-39 du 19 janvier 2015, qui a annulé 0,06 M€ en AE et en CP sur le titre 2.

Quant à l'usage de la fongibilité, sur le programme 165, aucune opération de fongibilité asymétrique n'est intervenue. Cependant, des mouvements de fongibilité entre les crédits de titre 3 et 5 ont eu lieu, selon, notamment, que les opérations de travaux initialement programmées se sont déroulées, *in fine*, sur les bâtiments dont l'Etat est propriétaire (titre 5) ou locataire (titre 3).

Pour le programme 126, le titre 2, qui reçoit l'ensemble des recettes de valorisation par le biais des attributions de produits, a permis un transfert vers le titre 5 à hauteur de 1,57 M€, sans préjudice des opérations de fongibilité du titre 2 vers le titre 3 en cours d'exercice.

Pour le programme 164, la fongibilité asymétrique n'a pas été mise en œuvre et il n'a pas été nécessaire de recourir à la fongibilité entre actions. Quant au programme 340, il n'est pas touché par la fongibilité car il est constitué d'une action unique et de deux titres de dépenses (titres 2 et 3).

S'agissant des opérations de fin de gestion, pour le programme 165, elles n'ont pas donné lieu à l'exécution de dépenses inhabituelles ou à un décalage significatif de dépenses normales. Quant aux crédits non consommés en fin d'exercice, il s'agit essentiellement d'AE hors titre 2, qui ne résultent pas d'une sous-consommation de crédits mais correspondent en grande partie au stock des AE affectées non engagées, à hauteur de 22,16 M€, destinées aux opérations d'investissement pour lesquelles il est prévu d'engager prochainement des travaux. En CP hors titre 2, l'écart de 3,6 M€ est dû à un léger décalage entre la prévision et la consommation effective des crédits d'investissement et de fonctionnement.

Pour le programme 126, il n'y a pas eu de dépense inhabituelle ou de dépense différée ou anticipée. En outre, tous les crédits ont été consommés au sens de la LOLF (cf. *supra*).

Pour le programme 164, aucune dépense inhabituelle n'a été effectuée en fin d'exercice. Quant aux dépenses normales, certains paiements ont pu être différés pour des raisons de calendrier budgétaire ayant fixé l'arrêt des paiements au 10 décembre 2014. Quant aux crédits non consommés en fin d'exercice, 4,8 M€ n'ont pas été consommés sur le titre 2, dont 3,63 M€ laissés sans emploi en raison d'un niveau d'effectifs réalisés inférieur de 91 ETPT au plafond d'emploi autorisé. Hors titre 2, 5,5 M€ en AE et CP n'ont pas été consommés et ont essentiellement concerné les crédits rattachés ou reportés au titre des fonds de concours.

Pour le programme 340, le montant des crédits non consommés s'élève à 0,06 M€ en AE et en CP hors titre 2. Il s'agit de crédits laissés sans emploi en raison de la difficulté à évaluer avec exactitude le coût de fonctionnement du HCFP alors qu'aucun exercice complet n'avait encore été exécuté.

D - Une exécution 2014 inférieure aux plafonds du budget triennal 2013-2015

Tableau n° 2 : Respect du budget triennal 2013-2015

en M€	AE		CP	
	2013	**2014**	**2013**	**2014**
Budget triennal	**605,61**	**593,91**	**577,81**	**584,86**
Programme 165	*396,4*	*382,7*	*369,2*	*376,2*
Programme 126	*38,71*	*42,61*	*38,71*	*38,46*
Programme 164	*170,5*	*168,6*	*169,9*	*170,2*
Crédits ouverts	**614,57**	**605,21**	**577,33**	**579,56**
Programme 165	*405,16*	*396,2*	*368,52*	*373,4*
Programme 126	*38,71*	*42,61*	*38,71*	*38,46*
Programme 164	*170,7*	*166,4*	*170,1*	*167,7*
Ecart	**8,96**	**11,3**	**-0,48**	**-5,3**
Dépense exécutée	**585,31**	**570,07**	**564,12**	**569,38**
Programme 165	*384,8*	*366,96*	*363,8*	*369,77*
Programme 126	*38,71*	*42,61*	*38,32*	*38,21*
Programme 164	*161,8*	*160,5*	*162*	*161,4*
Ecart	**-20,3**	**-23,84**	**-13,69**	**-15,48**

Source : CE, CESE, CC

Le programme 340 ayant été créé au mois de décembre 2012, il n'est pas intégré au budget triennal 2013-2015. Pour les trois autres programmes, les dépenses de l'année 2014 ont pleinement respecté la trajectoire prévue dans la programmation pluriannuelle, les dépenses exécutées ayant, pour chacun d'entre eux, été inférieures aux crédits ouverts et aux crédits prévus par le budget triennal.

Pour la mission *Conseil et contrôle de l'Etat*, il existait un écart entre les CP prévus par la loi de programmation des finances publiques 2012-2017 pour l'année 2014 (0,50 Md€) et les CP prévus en loi de finances initiale 2014 (0,49 Md€).

Pour le programme 165, cet écart résulte, d'une part des mesures décidées dans le cadre du redressement des finances publiques (cinq créations d'emplois en moins en 2014 et 0,75 M€ d'économies sur les dotations hors titre 2) et, d'autre part d'un ajustement des crédits de titre 2 en fonction de l'actualisation de la prévision de consommation.

Pour le programme 126, la légère diminution du budget pour 2014 (environ 0,20 M€) a pu être absorbée par une gestion attentive des crédits, tout en maintenant les dépenses consacrées à la restauration du Palais d'Iéna notamment à partir des recettes de valorisation.

Pour le programme 164, les moyens en LFI hors CAS Pension sont restés globalement stables, malgré une légère tendance à la baisse depuis 2012.

Pour ce qui est de la budgétisation en LFI 2014, sur le programme 165, elle a été ajustée à la baisse (1,13 M€ en CP) par rapport aux plafonds du budget triennal 2013-2015, principalement en raison de la participation du Conseil d'Etat au redressement des finances publiques de l'Etat. Cependant, les plafonds prévus par le budget triennal n'ont pas été dépassés en cours de gestion 2014. Ainsi, l'exécution a respecté le plafond d'ETPT, le schéma d'emploi, la masse salariale ainsi que le plafond de crédits hors titre 2 inscrits en LFI.

Pour le programme 126, les plafonds du budget triennal ont été respectés, le CESE ayant même consenti une diminution de ses crédits sur la période 2012-2015, à hauteur de 0,50 M€ entre 2013 et 2014.

Pour le programme 164, l'exécution a été inférieure aux plafonds arrêtés par le budget triennal. Quant à la LFI 2015, elle est égale à la LFI 2014 hors CAS Pension minorée par amendements du Gouvernement de 0,39 M€, correspondant à la contribution des juridictions financières à une mesure générale concernant l'ensemble du budget général pour garantir le respect de la norme de dépense de l'Etat.

II - Les grandes composantes de la dépense

A - Une sous-consommation des emplois et de la masse salariale

Tableau n° 3 : Evolution du plafond d'emploi et de son exécution

en ETPT		2012	2013	2014
Programme 165	Schéma d'emploi	42	41	42
	Plafond d'emploi (ETPT)	3 655	3 713	3 738
	Exécution du plafond d'emploi (ETPT)	**3 649**	**3 646**	**3 714**
Programme 126	Schéma d'emploi	0	- 3	- 3
	Plafond d'emploi (ETPT)	162	159	156
	Exécution du plafond d'emploi (ETPT)	**138**	**136**	**141**
Programme 164	Schéma d'emploi	- 37	- 42	54
	Plafond d'emploi (ETPT)	1 840	1 840	1 840
	Exécution du plafond d'emploi (ETPT)	**1 783**	**1 746**	**1 749**
Programme 340	Schéma d'emploi	-	2,5	- 1
	Plafond d'emploi (ETPT)	-	2,1	3
	Exécution du plafond d'emploi (ETPT)	**-**	**2,1**	**2,3**

Source : CE, CESE, CC

Pour l'année 2014, les plafonds d'emploi sont restés stables pour les programmes 164 (1 840 ETPT) et 340 (3 ETPT) ou en légère baisse pour le programme 126 (156 ETPT).

En revanche, le plafond d'emploi a continué d'augmenter pour le programme 165 (3 738 ETPT), même si le niveau des créations d'emplois inscrites initialement dans le budget triennal 2013-2015 (40 emplois par an) a été réduit de cinq ETPT à compter de 2014 pour participer à l'effort de restauration de l'équilibre des finances publiques. Ce renforcement s'inscrit dans le cadre à la fois de la volonté d'accroître la capacité de jugement et de la constante progression du contentieux. Celui-ci a augmenté de près de 73 % en première instance et de 80 % en appel entre 2000 et 2014. Il en résulte un alourdissement de la charge de travail des magistrats et des agents de greffe, à l'instar de la réforme de la procédure applicable aux contentieux sociaux entrée en vigueur au 1er janvier 2014 ou du dispositif relatif à la question prioritaire de constitutionalité. A titre d'illustration, les contentieux relatifs au droit au logement opposable (DALO) ont enregistré une progression de plus de 35 % en 2014, passant de 10 050 affaires traitées en 2013 à 13 768 en 2014. Il occupe de

nombreux ETPT, notamment en région parisienne et à Marseille, alors même que la portée de ce contentieux reste conditionnée à la possibilité pour l'administration d'offrir des logements sociaux en nombre suffisants et dans les délais requis. Pour ce qui est de la cour nationale du droit d'asile (CNDA), son contentieux continue de croître et la création de 55 emplois d'officiers de protection à l'OFPRA prévue en 2015 devrait entraîner un déstockage massif de dossiers en instance à l'office et, mécaniquement, une augmentation sensible du nombre de recours devant la CNDA.

Pour ce qui est de l'exécution du plafond d'emploi, le programme 165 a enregistré 577 entrées et 545 sorties, dont 69 départs en retraite. Le schéma d'emplois, qui était de 42 ETPT (35 emplois supplémentaires en LFI plus 7 ETPT en report du schéma d'emplois 2013 qui n'avait pas été consommé en totalité) n'a pas été réalisé entièrement. Cette sous-consommation s'explique par plusieurs départs non anticipés intervenus en fin de gestion et n'ayant pu être remplacés avant le 31 décembre 2014, ainsi que par des réintégrations de magistrats en détachement moins importantes que prévu. Il a donc été demandé un report de ces 11 ETPT, qui correspondent à des postes vacants, sur l'exercice 2015.

Pour le programme 126, le schéma d'emploi de - 3 ETPT permet au CESE d'envisager une évolution de ses métiers dans le sens d'une amélioration de la qualification, tant sur la filière administrative que sur les métiers plus techniques (communication, accueil, sécurité, maintenance d'un bâtiment partiellement classé). A cet effet, le nombre d'agents de catégorie C sera décroissant au cours des trois prochaines années, afin de permettre la requalification de certains emplois dans des corps de catégories B et A au bénéfice prioritaire du cœur de métier.

Pour le programme 164, 236 entrées et 182 sorties, dont 55 départs à la retraite, sont intervenus en 2014. Le solde est donc positif de 54 ETP après avoir été négatif de 37 ETP en 2012 et de 42 ETP en 2013. Cette différence s'explique par le fait que le nombre des entrées a été supérieur de 12 % à celui constaté en 2013, tandis que le nombre des sorties a été très inférieur, à hauteur de 28 %, à celui de 2013, année qui avait été marquée par un pic de départs à la suite de la réforme des CRC. Elle traduit l'évolution des effectifs des CRC avec une reprise des recrutements concentrée sur les fonctions de contrôle qui intervient après la stabilisation de la carte des implantations et en compensation des départs intervenus au titre de la réforme de 2012.

Pour le programme 340, le schéma d'emploi de - 1 s'explique par le départ, au mois d'octobre 2014, de l'un des deux rapporteurs généraux adjoints dont le remplacement s'effectuera en 2015.

Tableau n° 4 : Décomposition de l'évolution de la masse salariale (hors CAS Pension)

en M€	P. 165	P. 126	P. 164	P. 340
Socle exécution 2013 (périmètre 2014)	**219,17**	**12**	**132**	**0,25**
GVT négatif (effet noria)	- 1,43	- 0,1	- 1,7	- 0,03
Schéma d'emploi	0,86	0	1,4	0,01
Mesures générales	0,32	0	0,1	0
Mesures catégorielles	1,32	0	0,4	0
GVT positif (mesures individuelles)	3,66	0,1	2,1	0
Mesures diverses	- 0,75	0	- 1	0,02
Exécution 2014	**223,15**	**12**	**133,3**	**0,25**

Source : CE, CESE, CC

Les dépenses de personnel sont apparues maîtrisées et soutenables sur l'ensemble de la mission. Aucune insuffisance de crédits n'a été constatée et il est même ressorti des soldes budgétaires positifs sur chacun des programmes.

Pour le programme 165, l'écart entre la LFI et l'exécution tient à plusieurs facteurs. Tout d'abord, au 1er janvier 2014, le SMIC a augmenté de 1,1 %. Le versement d'une indemnité différentielle a alors été effectué pour les agents dont le traitement brut est inférieur à 1 445,38 €. Cependant, le montant annuel global de cette indemnité a été, pour 2014, relativement faible, la réforme des catégories C ayant conduit à revaloriser les indices majorés de la grille. Ensuite, le coût de la GIPA, budgétisé à hauteur de 0,8 M€, s'est élevé à 0,25 M€. Enfin, pour les mesures catégorielles, dont le montant total a été de 1,32 M€, la mesure statutaire de revalorisation de la grille indiciaire des catégories B et C, à hauteur de 0,42 M€, n'avait pas été budgétisée au PLF. Il n'a, enfin, pas été recouru à la fongibilité asymétrique et 2 M€ ont été annulés en fin d'exercice.

Pour le programme 126, les variations de l'exécution résultent, principalement, de recrutements faits en 2014 sur des remplacements prévus en 2013, à hauteur de 0,20 M€, et à des recrutements temporaires à titre de renfort, pour un montant de 0,15 M€. Les mesures catégorielles se sont élevées à 0,05 M€ et ont concerné le reclassement des agents de catégories B et C, voulu par le décret n° 2014-77 du 29 janvier 2014. Quant aux mesures diverses, elles se montaient à 0,03 M€ et résultaient de la réforme de la politique indemnitaire du CESE, dans le cadre de la mise en œuvre du référentiel de gestion des ressources humaines. L'exécution 2014 s'est élevée à 12,49 M€ mais est restée en-deçà de la dotation, qui se montait à 12,68 M€.

Pour le programme 164, les principaux écarts entre la prévision de la LFI et l'exécution concernent essentiellement l'impact du schéma d'emploi (- 2,98 M€), en raison de la non réalisation du schéma d'emploi prévu en LFI. Pour ce qui est des mesures catégorielles, 0,32 M€ ont été consommés, dont 0,18 M€ pour les avancements de grades, 0,12 M€ pour la poursuite de la revalorisation indiciaire du corps des magistrats de CRTC initiée en 2013 et 0,02 M€ pour la mise en œuvre de l'échelon spécial au profit du corps des adjoints administratifs. Pour ce qui est des mesures diverses, 0,12 M€ ont été consacrés au dispositif d'accompagnement des personnels ayant quitté les juridictions financières à la suite du regroupement de sept CRC. Cette indemnité est versée au maximum pendant trois ans à compter de la date d'accueil dans le nouveau corps. Enfin, la fongibilité asymétrique n'a pas été mise en œuvre et une annulation de 6,16 M€ a été opérée sur le titre 2 en raison de la moindre consommation du plafond d'emploi en 2014.

Pour le programme 340, l'écart entre la LFI et l'exécution s'explique par le départ, le 20 octobre 2014, d'un rapporteur général adjoint, ce qui a conduit à une consommation du titre 2 hors CAS Pension à hauteur de 0,25 M€ contre 0,27 M€ prévus. Par ailleurs, aucun mouvement au titre de la fongibilité asymétrique n'est intervenu.

B - Des efforts maintenus pour contenir les dépenses de fonctionnement

Tableau n° 6 : Evolution des dépenses de fonctionnement

en CP et en €	Exéc.2012	Exéc.2013	LFI 2014	Exéc.2014
Dépenses à périmètre courant				
Programme 165	65,13	58,95	55,81	57,40
Programme 126	8,69	5,77	4,87	5,10
Programme 164	28,08	28,23	27,46	27,74
Programme 340		0,16	0,45	0,02
Dépenses à périmètre constant				
Programme 165	63,93	57,55	55,81	57,40
Programme 126	8,69	5,77	4,87	5,10
Programme 164	28,08	28,23	27,46	27,74
Programme 340	-	0,16	0,45	0,02

Source : CE, CESE, CC

La mission n'est pas astreinte aux normes interministérielles d'économies de fonctionnement. Cependant, tous les programmes de la

mission se sont efforcés de maîtriser, voire de diminuer, leurs dépenses de fonctionnement, notamment par le biais des rattachements aux marchés interministériels portés par le service des achats de l'Etat (SAE).

Pour le programme 165, la recherche systématique d'économies, notamment grâce à la renégociation des baux, aux recours aux marchés interministériels du SAE ou à la mutualisation des marchés propres à la juridiction administrative, a permis de garantir la soutenabilité budgétaire du programme, malgré la baisse des dotations de fonctionnement et d'investissement inscrites en LFI et l'augmentation de l'activité contentieuse. Par ailleurs, le Conseil d'Etat a engagé une démarche volontariste pour maîtriser ses frais de justice qui, composés essentiellement de frais postaux et de frais d'interprétariat, sont directement liés à l'activité contentieuse. La mise en exploitation de l'application Télérecours, qui permet de gérer la communication dématérialisée des requêtes, des mémoires et des actes de procédure entre les juridictions administratives et les parties, a vocation à générer des économies importantes dans le domaine des frais postaux. Même si le déploiement de ce dispositif a été achevé à la fin de l'année 2013, il ne s'est mis en place que progressivement en 2014. Il n'y a donc pas de mesure des économies constatées pour cette année, mais la montée en puissance de son utilisation permet d'évaluer des économies d'affranchissement à hauteur de 1,3 M€ en 2015, soit environ 14 % de cette dépense. Il convient, par ailleurs, de noter que le Conseil d'Etat n'a pas passé de marché spécifique avec La Poste, alors même que l'augmentation des tarifs en 2015 aura des conséquences sur le montant des frais de justice, qui sont déjà l'une des plus grosses dotations du programme. Il paraîtrait ainsi souhaitable d'envisager un tel marché, le cas échéant à un niveau interministériel par le SAE. Sur ce point, le Conseil d'Etat indique qu'il devrait prochainement contacter le service des achats de l'Etat afin d'en étudier la possibilité et l'intérêt financier.

Pour le programme 126, les dépenses de fonctionnement sont passées de 5,77 M€ en 2013 à 5,10 M€ en 2014. Cette diminution est principalement le fait des économies réalisées sur les frais de déplacement des conseillers et des personnalités associées. Elles se sont montées à quelque 0,25 M€, pour une dépense globale sur ce poste de 1,5 M€. La baisse des dépenses de fonctionnement est, également, le fait de moindres dépenses de valorisation qu'en 2013, cette dernière année ayant été marquée par l'exposition Perret. Le CESE s'est aussi rattaché à des marchés interministériels, notamment pour la fourniture de gaz, ce qui lui a permis d'en baisser le prix de près de 20 %.

Pour le programme 164, 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 (parc automobile, impressions, frais de réception, etc.) et de renégociation des marchés (nettoyage des locaux, fourniture d'énergie, etc.). A ce titre, des économies ont été dégagées sur la maintenance et les matériels informatiques, la gestion des archives, la veille médiatique et l'entretien immobilier (plomberie, climatisation, travaux divers sur les toitures et façades). Par ailleurs, après la fermeture de sept sièges de CRC, l'économie brute sur le poste immobilier est estimée, à compter de 2014, à 0,95 M€ en année pleine. Les moyens ainsi dégagés ont été réorientés au profit des missions de contrôle, dont le champ s'est accru et au profit de la modernisation des outils informatiques dédiés au contrôle.

Pour le programme 340, la mutualisation de la fonction support du Haut conseil des finances publiques avec celle de la Cour des comptes (centre de services partagés unique, mise à disposition d'une salle de réunion au sein des locaux de la Cour des comptes, mutualisation des achats) s'inscrit dans le cadre de la réduction des coûts de fonctionnement. La diminution des dépenses en 2014 s'explique par la non reconduction des dépenses engagées en 2013, telles que l'aménagement de la salle de réunion ou l'acquisition de matériel informatique.

C - Une très petite dépense d'intervention

La mission ne compte qu'une dépense d'intervention, sur le programme 164, qui couvre les cotisations d'adhésion des juridictions financières aux organisations internationales d'institutions supérieures de contrôle (Eurorai et Intosai).

Il s'agit d'une dépense discrétionnaire, à hauteur de 0,04 M€ en 2014, montant qui s'inscrit dans la trajectoire des années précédentes (0,04 M€ depuis 2011).

D - Des dépenses d'investissement stables et modestes

Tableau n° 8 : Evolution des dépenses d'immobilisation

en M€		Exécution 2012		Exécution 2013		LFI 2014		Exécution 2014	
		AE	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**
Programme 165	Immobilisations corporelles	5,44	8,9	3,58	6,42	15,35	7,65	6,79	5,09
	Immobilisations incorporelles	1,04	1,22	0,29	0,29	0,32	1,17	2,79	1,1
Programme 126	Immobilisations corporelles	1,02	1,02	1,74	1,74	5	0,85	0,85	2,36
	Immobilisations incorporelles	-	-	-	-	-	-	-	-
Programme 164	Immobilisations corporelles	1,57	1,22	0,24	0,71	0,4	0,5	0,31	0,3
	Immobilisations incorporelles	0,33	0,29	1,96	1,35	0,19	0,21	0,09	0,08
Total		**9,4**	**12,65**	**7,81**	**10,51**	**21,26**	**10,38**	**10,83**	**8,93**

Source : CE, CESE, CC

Sur l'ensemble de la mission, les dépenses d'investissement sont peu importantes. Elles ne représentent, en effet, en exécution, que 10,83 M€ en AE, soit 1,77 % des AE, et 8,93 M€ en CP, soit 1,45 % des CP. Cependant, elles représentent 11,34 % des AE hors titre 2 et 9 % des CP hors titre 2. En outre, elles apparaissent soutenables.

Pour le programme 165, les dépenses d'investissement ont couvert les dépenses engagées dans le cadre d'opérations immobilières concernant le Palais Royal et les bâtiments des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs appartenant à l'Etat, les dépenses communes aux trois niveaux de juridictions relatives aux acquisitions de biens d'équipement (véhicules), ainsi que les dépenses d'investissement informatique. Il faut, en outre, noter que la juridiction administrative est amenée à réaliser d'importants travaux sur les immeubles dont elle est locataire, mais que ces dépenses sont imputées sur le titre 3. Par ailleurs, les écarts entre les prévisions et la réalisation s'expliquent par un décalage dans la réalisation des travaux immobiliers programmés en 2014, ce qui a conduit à des mises en paiement inférieures à la programmation initiale. De plus, plusieurs projets ont été reportés, tels que le projet de relogement du tribunal administratif de Basse-Terre. Les consommations d'AE sur les immobilisations incorporelles ont été supérieures à la prévision en LFI en raison, notamment, de l'accélération de la mise en œuvre de certains projets informatiques, comme le système d'information décisionnel. Enfin, les investissements sont entièrement financés par le budget de l'Etat.

Pour le programme 126, l'Etat met, chaque année, des CP à disposition à hauteur de 0,85 M€, les besoins du CESE variant dans le

plan pluriannuel entre 1,87 M€ et 2,23 M€ par an. S'y ajoutent les travaux en régie (0,25 M€), les investissements informatiques (0,12 M€) ainsi que les prêts accordés dans le cadre de l'action sociale au profit des personnels (0,12 M€ prêtés en 2014 pour des remboursements à hauteur de 0,07 M€). La part des crédits financés par des attributions de produits, en l'occurrence les produits de la valorisation du Palais d'Iéna (1,51 M€ en 2014) correspond donc à 64 % des besoins, les crédits d'investissements étant ainsi portés à 2,36 M€. Il convient, enfin, de noter que, pour la première fois en 2015, le CESE bénéficiera de recettes de mécénat qui seront utilisés pour compléter le financement de la réfection des bétons du Palais d'Iéna.

Pour le programme 164, les dépenses d'investissement ont couvert le renouvellement d'une partie de la flotte automobile (0,19 M€ en CP) dans le cadre des directives relatives à l'Etat exemplaire et à la gestion du parc automobile de l'Etat, des travaux immobiliers (0,08 M€ correspondant à un reliquat de paiement dû au titre de l'installation du nouveau siège de la CTC de Nouvelle-Calédonie) et d'équipements informatiques (0,08 M€ en CP) dans le cadre de la poursuite de la mise en œuvre du schéma stratégique des systèmes d'information. Par ailleurs, l'écart par rapport à la prévision initiale s'explique principalement par la difficulté d'anticiper préalablement au lancement des projets informatiques ou immobiliers la part des dépenses générant *in fine* des immobilisations (titre 5) et la part de celles relevant du titre 3. Enfin, l'ensemble des investissements est financé par des crédits du budget de l'Etat.

Sur la soutenabilité des investissements, pour le programme 165, le montant des AE affectées non engagées à la fin de l'exercice 2014, et dont le report sur 2015 est demandé, s'élève à 17,47 M€. Quant au suivi des engagements en matière d'investissement, il est réalisé par la création de tranches fonctionnelles, correspondant à des opérations d'investissement immobilier ou à des immobilisations de matériels ou logiciels informatiques. Quant aux restes à payer sur investissements, ils se montent à 6,3 M€ d'AE en 2015 et 0,9 M€ d'AE en 2016.

Pour le programme 126, la programmation pour le budget triennal 2015-2017 est la suivante : en AE, 0,85 M€ en 2015, 2,10 M€ en 2016 et 1,06 M€ en 2017, en CP, 0,85 M€ pour chacune de ces années.

Pour le programme 164, le montant des AE affectées non engagées et reportées sur 2015 s'élève à 0,49 M€. Quant au suivi des engagements en matière d'investissement, il est fait au moyen de l'application Chorus : chaque opération fait l'objet d'une tranche fonctionnelle saisie dans l'outil et chaque responsable d'UO planifie et suit les engagements sur les investissements dont il a la responsabilité et pour lesquels son UO a été

dotée par le responsable de programme. Pour ce qui est des restes à payer sur investissements, ils s'élèvent à 0,82 M€ d'AE pour 2015.

III - Appréciation d'ensemble : régularité, performance et soutenabilité budgétaire

A - Une exécution budgétaire sans irrégularité

L'exécution budgétaire des programmes de la mission a été régulière et la norme de dépense a été tenue. Ainsi, les écarts entre les prévisions de la LFI et l'exécution ont été très limités, tant en titre 2 que hors titre 2, et ont eu des explications logiques, tenant le plus souvent à des décalages entre la programmation et la réalisation. Par ailleurs, la gestion 2014 n'a révélé aucune sous dotation, les AE des programmes ayant permis de faire face aux engagements prévus et de ne renoncer à aucun. Il n'est pas non plus apparu de sur-calibrage intentionnel des crédits ou d'imputation de dépense irrégulière.

Pour sa part, le contrôle budgétaire a, pour les programmes 165, 164 et 340, rendu un avis favorable sur la programmation et n'a formulé aucune observation sur la cohérence budgétaire des documents de gestion, sur l'impact des charges prévues ou sur la couverture des dépenses.

Enfin, la mission n'est pas concernée par les rétablissements de crédits provenant des fonds du programme des investissements d'avenir.

Pour ce qui est des reports de charges, sur le programme 165, à la fin de l'année 2014, la quasi-totalité des dettes juridiquement exigibles a été honorée. En outre, lorsque des reports de charges ont lieu, ils sont intégrés à la programmation initiale, qui veille ainsi à prendre en compte les dépenses obligatoires. Par ailleurs, le montant des reports de crédits de paiement 2014 sur 2015 s'est élevé à 3,63 M€, correspondant, pour l'essentiel, à des crédits non consommés en raison d'un léger retard dans l'exécution des dépenses de 2014. Enfin, dès qu'un engagement juridique est conclu avec un tiers, un traitement dans Chorus est effectué afin de consommer les AE correspondantes.

Sur le programme 126, il n'y a eu pas de report de charges sur 2015 et aucune anticipation de paiement.

Sur le programme 164, les charges à payer, qui sont les dettes juridiquement exigibles à la fin de l'exercice budgétaire, se montent à 1M€ et recouvrent des commandes pour lesquelles le service fait est

établi mais dont les paiements n'ont pu être réalisés avant la fin de l'exercice 2014 du fait du calendrier budgétaire (arrêt des paiements au 10 décembre 2014). Dans la programmation budgétaire, les restes à payer sont pris en compte prioritairement par rapport aux dépenses nouvelles. Ils se sont élevés à 11,75 M€ au 31 décembre 2014 (y compris les charges à payer susvisées) et sont en baisse de 1,36 M€ par rapport à 2013. Pour ce qui est des paiements anticipés, des avances ont été versées à des prestataires au moment de la notification de marchés ou à l'UGAP, conformément à ce que la réglementation autorise. Ces avances ont principalement concerné des marchés de prestations informatiques.

Sur le programme 340, il n'y a pas de restes à payer.

Quant à la distinction, en exécution, entre crédits budgétaires et crédits sur fonds de concours, sur le programme 165, les crédits sur fonds de concours et attributions de produits font l'objet d'un suivi spécifique et distinct des crédits budgétaires. En 2014, le montant des crédits ouverts sur fonds de concours et attributions de produits s'est élevé à 0,42 M€ correspondant, d'une part à la rémunération pour services rendus par le Conseil d'Etat et les autres juridictions administratives en métropole et outre-mer (0,28 M€) et, d'autre part à la participation financière annuelle du conseil général de Seine Maritime à l'opération réalisée au tribunal administratif de Rouen (0,14 M€).

Pour le programme 126, lors de l'installation du budget dans les différents « centres de responsabilité », une prévision de répartition des attributions de produits est effectuée. Elle est, ensuite, périodiquement mise à jour, en fonction des besoins en dépenses et, surtout, en fonction des attributions de produits réellement perçues tout au long de l'année. Leur montant en 2014 a été de 1,94 M€, résultant de la location du Palais d'Iéna et dont 70 % proviennent d'un seul contrat pluriannuel avec un client.

Pour le programme 164, les dépenses hors titre 2 sur fonds de concours sont fléchées dans Chorus dès l'engagement de la dépense. Les dépenses de titre 2 sur fonds de concours n'étant pas exécutées via Chorus, elles sont restituées au moyen de l'outil de gestion des ressources humaines et de la paie grâce aux données nominatives des personnels en bénéficiant. Trois attributions de produits étaient actives en 2014 et concernaient les produits des cessions de biens mobiliers, la rémunération de services rendus, notamment à des organisations internationales ou à des pays étrangers. Leur montant s'est élevé à 0,99 M€.

Quant au programme 340, il ne bénéficie ni de fonds de concours, ni d'attribution de produits.

B - Une démarche de performance assimilée mais moyennement liée à la budgétisation

1 - Des indicateurs stables et majoritairement représentatifs

Les objectifs et les indicateurs des différents programmes de la mission n'ont pas été modifiés au cours de l'année et font preuve d'une certaine stabilité dans le temps, les évolutions de ces dernières années ayant été destinées à les simplifier par une réduction de leur nombre. Par ailleurs, ils sont, dans l'ensemble et pour les plus significatifs, représentatifs des activités et stratégies des institutions concernées par les quatre programmes. Ils font, en outre, l'objet d'un suivi régulier.

Le programme 165 compte huit indicateurs permettant de mesurer les résultats obtenus au vu des quatre objectifs que sont la réduction des délais de jugements, le maintien de la qualité des décisions juridictionnelles, l'amélioration de l'efficience des juridictions et l'efficacité du travail consultatif. Ils font l'objet d'un suivi mensuel au niveau de chaque tribunal administratif et cour administrative d'appel, ainsi que de la CNDA et constituent un outil de pilotage de l'activité des juridictions administratives. Leur bilan est positif pour l'année 2014, les principaux indicateurs d'activité ayant poursuivi leur amélioration. C'est ainsi que, devant le Conseil d'Etat, le délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock et de l'instance pour les affaires ordinaires ont été réduits de plus d'un mois en 2014, même si cette forte baisse s'explique en partie par le traitement, par ordonnance, de 2 626 affaires relatives au contentieux électoral. Pour les cours administratives d'appel, le délai prévisible moyen a encore diminué de 11 jours et celui des tribunaux administratifs s'est stabilisé. Quant au délai pour les affaires ordinaires, il a été réduit de presque un mois en première instance et de 10 jours en appel. Pour la CNDA, le délai prévisible moyen de jugement a, lui aussi, diminué de 20 jours.

Pour le programme 126, force est de constater que l'activité consultative se prête assez mal à la mesure de la performance, notamment pour ce qui concerne son influence. L'indicateur le plus représentatif est, ainsi, la production du CESE. Il mesure le nombre d'avis produits, ainsi que le nombre d'études et de communications. Leur nombre a été, respectivement, de 20 (contre un objectif à 26 dans le PAP 2014) et de sept (pour un objectif à six), dont la majorité procède d'auto-saisines. Il n'y a donc pas véritablement d'amélioration de la performance pour ce qui concerne les nombres et rien ne permet de mesurer l'influence de ces avis et études. Ainsi ressortissent-ils bien plus d'un indicateur d'activité que d'un indicateur de performance. Les deux autres indicateurs de cet

objectif sont bien moins directement liés à ce cœur de métier et bien plus à des activités secondaires ou à un intérêt médiatique ne relevant pas nécessairement du contenu des travaux du CESE. Ainsi, si le sous-indicateur du nombre de personnes ayant participé à des colloques et des évènements organisés par le CESE a considérablement augmenté entre 2013 et 2014, ce n'est que la conséquence d'un afflux exceptionnel lié à l'exposition Auguste Perret. Pour ce qui est du second objectif relatif au fonctionnement de l'institution, il convient de souligner que le montant des dépenses de fonctionnement par membre diminue, passant de 18 500 € en 2013 à 16 700 € en 2014. D'autres indicateurs, comme le bilan carbone des déplacements des membres du CESE, semblent plus anecdotiques.

Pour le programme 164, les six objectifs et dix indicateurs reflètent le périmètre des missions des juridictions financières et présentent des résultats très satisfaisants, notamment pour ce qui concerne les délais de jugement ou de réalisation des travaux demandés par les pouvoirs publics. L'indicateur le plus représentatif concerne les suites données aux recommandations de la Cour des comptes et des CRTC, en ce qu'il illustre la performance du travail des juridictions financières et permet de mesurer tant l'audience et la pertinence des recommandations formulées que l'implication des pouvoirs publics dans leur mise en œuvre. Il mesure les résultats en termes de mise en œuvre, par les administrations, des recommandations formulées par les juridictions financières. Son taux de réalisation était de 71,1 % en 2012, de 62 % en 2013 et de 69,8 % en 2014. En raison de l'augmentation du nombre de publications de la Cour, le nombre de recommandations formulées et suivies a nettement progressé (1 924 recommandations suivies en 2014, contre 1 671 en 2013 et 1 213 en 2012). En effet, les années 2012 et 2013 ont été marquées par un niveau important de publications, avec un impact fort sur le nombre de recommandations à suivre en 2014. Par ailleurs, depuis 2012, la publication des référés et des recommandations en découlant est quasi systématique. Enfin, la hausse de l'indicateur en 2014, qui a progressé de 7,8 points par rapport à 2013, s'explique par deux facteurs : un plus fort taux de réalisation globale en 2014, notamment pour les recommandations émises en 2011 et 2012, et l'amélioration de la qualité du suivi des recommandations désormais systématisé.

Pour le programme 340, il ne comporte qu'un objectif, à savoir de contribuer à la qualité de l'élaboration des projets de textes financiers, et qu'un indicateur mesurant si les avis ont été rendus dans les délais. C'est ainsi que tous les avis du HCFP ont été rendus dans les délais prévus par la loi organique du 17 décembre 2012.

2 - Une corrélation limitée entre performance et budgétisation

La démarche de performance a des répercussions directes sur l'élaboration du budget du programme 165, mais il n'y a pas de lien direct entre elles pour les programmes 164 et 340. Quant au programme 126, il commence à mettre des crédits de titre 3 à dispositions des sections et des délégations selon l'activité produite.

Pour le programme 165, le principal indicateur, qui est le délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock, est associé à quatre actions (la fonction juridictionnelle du Conseil d'Etat, des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs, ainsi que la CNDA) qui représentent 90 % des crédits de la juridiction administrative. Par ailleurs, la maîtrise des délais de jugement, alliée au maintien de la qualité des décisions, demeurant la préoccupation majeure des juridictions administratives, les objectifs relatifs à ces délais sont déterminants pour définir les moyens qu'il est nécessaire d'accorder au programme, tant en ETP qu'en crédits. En effet, l'augmentation régulière, et parfois très importante, des contentieux, notamment de masse, se traduirait par une dégradation des indicateurs si les capacités de jugement n'étaient pas renforcées. C'est dans ce contexte que la création de 35 emplois avait été inscrite en LFI 2014.

Pour le programme 126, l'objectif de la production consultative du CESE, qui est son cœur de métier, recouvre, dans l'ensemble, le périmètre de la première action du programme, concernant la représentation des activités économiques et sociale, qui rassemble près de 70 % des crédits de l'institution. Le CESE souhaite, par ailleurs, accroître cette proportion en redéployant ses personnels vers cette production, même si cette tâche est complexe et sensible. Par ailleurs, pour ce qui concerne les crédits de titre 3, le Conseil souhaite développer la mise en place de crédits (dotation globale de 7 000 € par saisine avec un suivi mensuel) à disposition des sections et des délégations (auditions missions, traductions, etc.) en fonction de l'activité qu'elles produisent.

Pour le programme 164, l'indicateur sur les recommandations concerne plus des deux tiers des crédits du programme, répartis sur quatre actions, sur un total de sept. Cependant, il n'existe pas de lien direct entre la démarche de performance mise en œuvre et la dotation du programme, à l'image de la plupart des autres institutions supérieures de contrôle européennes. Cela tient notamment à la nature même des indicateurs du programme, qui visent à traduire la qualité, la pertinence et, *in fine*, l'impact des travaux des juridictions financières. Il en ressort que l'atteinte de ces objectifs tient moins à des éléments budgétaires qu'à des facteurs plus difficilement quantifiables tels que la qualité de la

programmation, la pertinence des priorités stratégiques de contrôle, l'expertise des équipes, le maintien d'un haut niveau d'excellence dans les recrutements, ou encore le dynamisme et l'ambition des efforts de formation et d'outillage méthodologique.

Pour le programme 340, l'indicateur recouvre 100 % des crédits, mais il n'y a pas de lien entre ses résultats et les crédits attribués au programme.

3 - Les rapports annuels de performance

Les rapports annuels de performance (RAP) de la mission *Conseil et contrôle de l'Etat* sont élaborés conformément aux dispositions des circulaires publiées par la direction du budget. A ce titre, la saisie des données et la livraison des différents lots à dates fixes sont gérées dans l'application Farandole.

Pour le programme 165, la direction de la prospective et des finances du Conseil d'Etat est chargée de la rédaction du RAP. Elle repose, d'une part sur les informations transmises par différents services (section du contentieux, direction des ressources humaines, direction de l'équipement, direction des systèmes d'information, CNDA, etc.) et, d'autre part sur les données de gestion issues de Chorus. Lors de la finalisation du rapport, des échanges ont lieu directement avec le bureau sectoriel de la direction du budget. Les RAP constituent un bilan d'exécution budgétaire complet et fiable et sont, à ce titre, souvent consultés en interne. Les informations qui y figurent permettent, notamment, de comparer les indicateurs de performance et les évolutions de dépenses sur plusieurs exercices. Enfin, le chapitre relatif à la comptabilité d'analyse des coûts est le seul moyen d'évaluer les dépenses complètes affectées à chaque action de politique publique après ventilation des crédits de l'action soutien.

Pour le programme 126, les rapports sont co-construits par les différentes directions, notamment pour ce qui concerne l'explication des évolutions des dépenses et des recettes. La direction du budget fait une relecture des saisies faites par le CESE afin qu'une cohérence globale soit assurée sur tous les programmes de la mission. Les RAP sont une synthèse de l'ensemble des actions de pilotage mises en œuvre par le CESE et l'exploitation des indicateurs est un élément de pilotage pour l'institution, notamment ceux qui concernent le secteur consultatif. En outre, l'évolution des taux de présence des conseillers en plénière et en section permet de mesurer leur engagement dans les travaux du Conseil.

Pour les programmes 164 et 340, les objectifs et les indicateurs sont examinés chaque année, dans le cadre de la préparation des

conférences de performance organisées par la direction du budget, par les acteurs internes ayant participé à leur définition et qui ont la responsabilité d'en assurer le suivi. L'actualité et la pertinence des objectifs sont ainsi passées en revue, ainsi que les éventuelles évolutions de périmètre, les modalités de collecte et de validation des données, le contenu des commentaires, etc. Le directeur des affaires financières et du contrôle de gestion coordonne et assure la synthèse de ces travaux destinés à alimenter les échanges avec la direction du budget. Une fois validés, les objectifs et indicateurs sont inscrits dans les PAP et RAP de l'exercice budgétaire concerné. Pour les RAP, les résultats atteints, communiqués par les acteurs internes qui en assurent le suivi, sont recensés et synthétisés par le DAFCG. Il faut un mois et demi à deux mois pour élaborer et livrer le document à la direction du budget.

C - La soutenabilité budgétaire

La mission *Conseil et contrôle de l'Etat* ne présente pas véritablement de risque en termes de soutenabilité budgétaire, à l'exception notable, cependant, de la caisse de retraite du CESE. Comme la Cour l'a relevé dans une insertion au rapport public de 2015, cette caisse est confrontée à un déséquilibre structurel qui appelle de nouvelles réformes en raison de la charge et des engagements qu'elle fait peser sur l'Etat.

Pour ce qui est des restes à payer (solde des engagements n'ayant pas donné lieu à consommation de CP), pour le programme 165, leur montant au 31 décembre 2014 est de 108,05 M€, contre 114,31 M€ au 31 décembre 2013. Pour le programme 126, il n'y a aucun reste à payer. Pour le programme 164, ils s'élèvent à 11,75 M€, contre 13,11 M€ en 2013, dont l'essentiel est rattaché à des engagements pluriannuels sur des baux immobiliers. Sur le programme 340, il n'y a pas de reste à payer en 2014.

Quant aux opérations d'investissement, pour le programme 165, le Conseil d'Etat est engagé dans des opérations immobilières (rénovation des salles du Palais Royal) pour lesquelles des AE ont été engagées mais n'ont pas encore fait l'objet d'un paiement. En outre, l'opération d'achat d'un bâtiment, afin de reloger le tribunal administratif de la Martinique, a été engagée mais pas encore totalement payée. Dans le domaine informatique, plusieurs programmes de renouvellement de serveurs et d'autocommutateurs ont été lancés, entraînant une consommation d'AE en 2014 qui n'a pas encore totalement fait l'objet de paiements.

Pour le programme 126, un plan pluriannuel présentant les choix stratégiques du Conseil jusqu'en 2018 a été établi. Il vise, notamment, à

l'amélioration de l'accessibilité des espaces recevant du public, à la sécurité incendie ou à la restauration des façades en béton. Les financements se feront à moyen constant de l'Etat, à hauteur de 0,85 M€ par an en CP, et grâce aux recettes propres provenant des opérations de valorisation du Palais d'Iéna.

Pour le programme 164, la Cour des comptes est engagée dans des projets immobiliers, notamment pour renforcer les capacités d'accueil du Palais Cambon afin de dégager des espaces de travail supplémentaires, et informatiques, notamment pour les systèmes d'information.

Pour ce qui est des AE affectées non engagées, pour le programme 165, leur montant est de 22,16 M€. Elles correspondent à des opérations planifiées et portées par des tranches fonctionnelles dont la consommation d'AE est répartie sur plusieurs années, en fonction du calendrier des travaux, et qui feront l'objet d'engagements juridiques prochains. Par ailleurs, quelques opérations en cours depuis plus de deux ans ont fait l'objet d'une clôture, les AENE restantes ayant fait l'objet d'un retrait d'affectation. Enfin, l'opération de construction du tribunal administratif de la Martinique a été abandonnée et remplacée par une opération d'achat de bâtiment. L'opération ne donnera pas lieu à paiement à hauteur des engagements juridiques pris.

Pour le programme 126, les AE affectées non engagées s'élèvent à 1,70 M€ et s'apparentent à des opérations planifiées et portées par des tranches fonctionnelles. La consommation des AE est répartie sur plusieurs années en fonction des travaux nécessaires à la réalisation du plan pluriannuel d'investissement élaboré par le CESE.

Pour le programme 164, le montant d'AE affectées non engagées est de 0,49 M€. Elles correspondent à des AE affectées sur tranches fonctionnelles qui sont engagées au fur et à mesure de l'avancement des opérations d'investissement. Par ailleurs, pour ce qui est des AE affectées sur une tranche fonctionnelle sur laquelle aucun engagement n'a eu lieu pendant deux ans, la Cour demande au CBCM la clôture des tranches fonctionnelles avec retrait des AENE à la fin des opérations d'investissement, sans attendre la période de deux ans.

Pour ce qui est des déterminants et des facteurs de rigidité des dépenses, pour le programme 165, la masse salariale représente globalement 82,8 % (dont 22,5 % de CAS Pension) de la dépense totale, tandis que le hors titre 2 en représente 17,2 %. Cette répartition, stable depuis des années, ne devrait pas évoluer dans les années à venir. En outre, la progression de ces dotations ne devrait pas connaître de changement significatif par rapport à la dynamique actuelle, sauf en cas

d'explosion du contentieux qui nécessiterait une augmentation significative de la capacité de jugement de la juridiction administrative.

Pour le programme 126, le budget du CESE devrait être stable, voire en légère diminution, à court et moyen terme, le budget triennal 2015-2017 prévoyant une baisse du plafond d'emploi, à hauteur de trois emplois par an sur la période, et le montant des indemnités des membres et des personnalités associées restant inchangé depuis 2010. La rigidité des dépenses est très importantes puisque 85 % d'entre elles sont des dépenses de titre 2. La marge de manœuvre est donc limitée, d'autant plus que plan pluriannuel d'investissement doit être financé. Quant à la caisse de retraite, son équilibre à court et moyen terme dépend de la subvention d'équilibre de 4,9 M€ versée par l'Etat et toujours prévue dans le budget triennal 2015-2017. Pour l'année 2014, le fonds de réserve de la caisse a, en outre, été abondé à hauteur de 0,37 M€ par les recettes de valorisation. Si les diverses mesures prises lors de la réforme de 2011, conjuguées à l'abondement du fonds de réserve par une partie des recettes de valorisation, ont permis de réduire considérablement le recours au fonds de réserve (il était de 14 M€ en 2010 et il s'établit à près de 10 M€ en 2014), il continue néanmoins de décroître. Aussi, comme la Cour l'y a invité, le CESE réfléchit-il à des mesures pour pérenniser la caisse jusqu'en 2025, qui permettraient, notamment, de reconstituer le fonds de réserve à hauteur du montant annuel des pensions, soit actuellement 11 M€. Une mission a, ainsi, été confiée à la Caisse des dépôts afin de proposer au CESE une réforme de son règlement, de son organisation et de son fonctionnement. Ces réformes porteront aussi bien sur le statut juridique de la caisse de retraite que sur la pérennité budgétaire et financière du régime de retraite. Ces deux éléments devraient conduire à une nouvelle réforme, devenue indispensable, qui pourrait être adoptée d'ici au mois de septembre 2015. Enfin, le CESE et le CBCM auprès du Premier ministre sont convenus qu'une actualisation des engagements de retraite intervienne au printemps 2015 pour préparer le prochain renouvellement des membres du CESE, à l'automne 2015, qui devrait être considéré comme l'opportunité de mettre en place une réforme propre à équilibrer les comptes de la caisse de retraite et à consolider le fonds de réserve.

Pour le programme 164, le principal poste budgétaire est la masse salariale, les ressources de titre 2 représentant près de 87 % de la LFI 2014 en CP (dont plus de 22 % de CAS Pension). En outre, l'impact en année pleine de l'évolution de la structure du personnel (entrées de A+ et de A et départs de B et de C), résultant de l'élargissement des missions, de la technicité accrue des métiers et de la rationalisation des fonctions support à la suite de la réforme des CRC, est pris en compte pour 2015.

Pour le programme 340, la masse salariale représente 45 % des crédits, les 55 % restant étant des crédits de fonctionnement. La contribution au CAS Pension représente 11,9 % des crédits.

IV - Les recommandations de la Cour

A - Le suivi des recommandations formulées par la Cour au titre de la gestion 2013

Recommandation : placer le CESE sous le régime budgétaire et comptable de droit commun.

Cette recommandation, rappelée dans l'insertion au rapport public de la Cour pour 2015 consacrée au CESE, n'a pas encore été suivie d'effet. Cependant, elle fait l'objet d'un groupe de travail, mis en place au mois de janvier 2015, réunissant, avec le CESE, la direction générale des finances publiques, la direction du budget et le CBCM des services du Premier ministre. Cette initiative s'accompagne d'un plan d'action visant tout autant à actualiser le décret du 5 mai 1959 relatif au régime administratif et financier du CESE qu'à systématiser l'intégration des recettes et des dépenses du CESE dans la comptabilité de l'Etat ou qu'à organiser la convergence du référentiel comptable du CESE avec le plan comptable de l'Etat.

B - Les recommandations formulées au titre de la gestion 2014

Au titre de l'exercice 2014, la Cour formule deux recommandations principales :

Recommandation n° 1 : placer le CESE sous le régime budgétaire et comptable de droit commun ;

Recommandation n° 2 : mener à bien une nouvelle réforme de la caisse de retraite du CESE pour en assurer l'équilibre.