

Cour des comptes



Mission **Conseil et contrôle de l'État**

Note d'analyse
de l'exécution budgétaire

2015

Conseil et contrôle de l'État

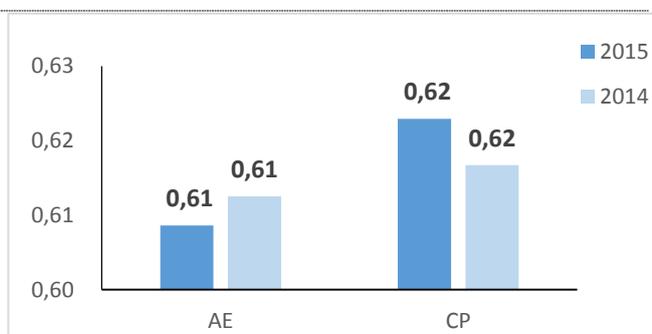
Programmes de la mission :

- 165 – Conseil d'État et autres juridictions administratives
- 126 – Conseil économique, social et environnemental
- 164 – Cour des comptes et autres juridictions financières
- 340 – Haut Conseil des finances publiques

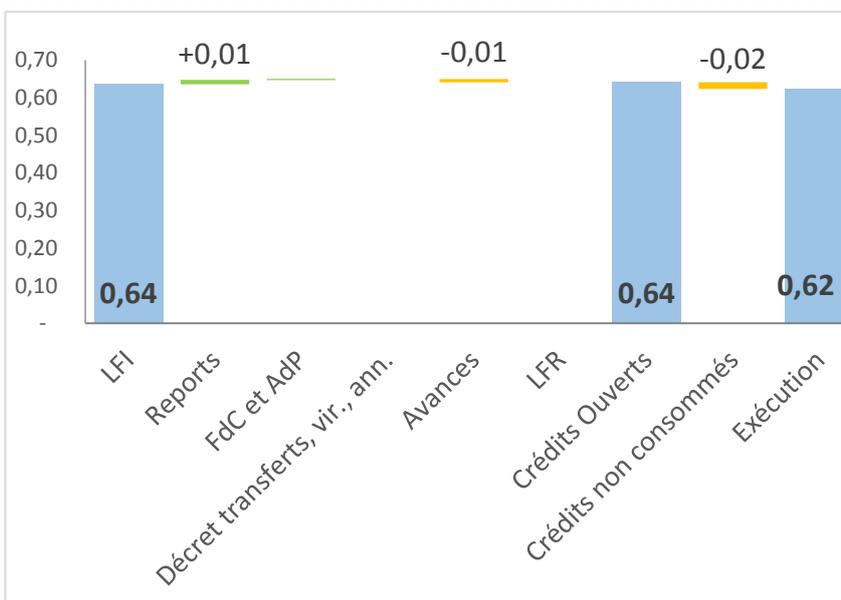
Montants en exécution hors PIA

(en Md€) :

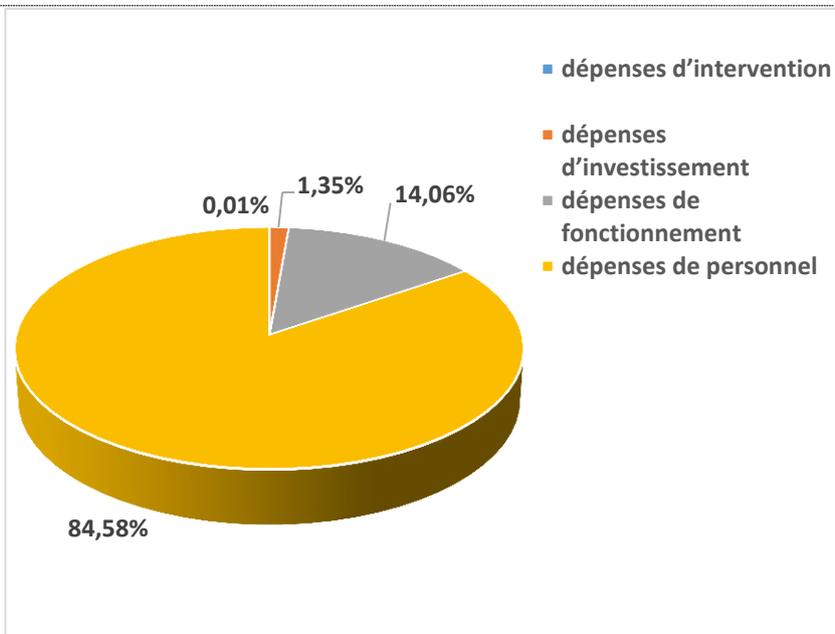
**0,2 %
du budget
général hors R
& D**



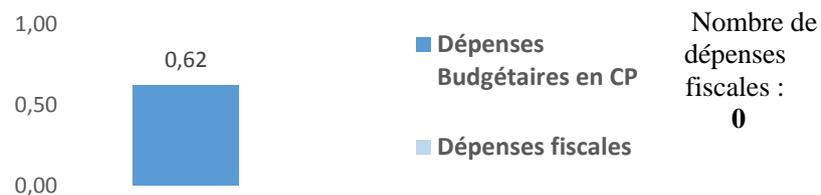
Passage de la LFI à l'exécution budgétaire (en Md€ de CP) :



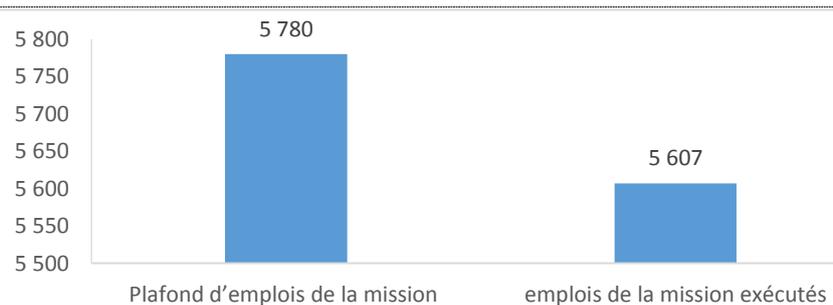
Les dépenses de la mission par nature
(en % des CP) :



Dépenses fiscales et budgétaires
(en Md€) :



Plafonds d'emploi et d'exécution
en ETPT pour l'État :



Synthèse

Les dépenses de 2015 et la gestion des crédits

La mission Conseil et contrôle de l'État se compose de quatre programmes 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'État et autres juridictions administratives* est le plus important : il a consommé 59,86 % des CP de la mission. A l'inverse, le programme 340 - *Haut conseil des finances publiques* est le plus petit, avec 0,04 % 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 6,37 % et 33,76 % des crédits.

Les crédits budgétaires disponibles en 2015 étaient de 668,48 M€ en AE et de 641,29 M€ en CP. Le taux d'exécution s'est ainsi élevé à 91,19 % pour les AE (609,6 M€) et à 97,14 % pour les CP (622,95 M€). Les principaux postes de dépenses ont été la rémunération des personnels (523,49 M€, soit 84,03 % des dépenses) et les dépenses de fonctionnement, notamment immobilières et informatiques (87,45 M€, soit 14,04 % des dépenses). Il en résulte une forte rigidité des dépenses.

Le programme 165 est marqué par le renforcement des effectifs de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) qui a, en 2015, bénéficié de 23 créations d'emplois, sur les 35 ETPT annuels accordés à l'ensemble du programme, et qui devrait en avoir 24 autres en 2016. Cette priorisation est la conséquence des nouveaux défis auxquels cette juridiction doit faire face, la réforme de l'asile prévoyant, en effet, la création d'un juge unique pour les demandeurs d'asile placés en procédure accélérée, ce qui représentera désormais près de 30 % de son activité juridictionnelle. De plus, le déstockage prévu des dossiers en instance à l'OFPPRA aura pour conséquence une augmentation sensible des recours (potentiellement 15 000 recours supplémentaires).

Le programme 126 s'est illustré par la mise en œuvre d'une nouvelle réforme de la caisse de retraite qui devrait permettre, à financement constant de l'État, non seulement de ne plus prélever le fonds de réserve à partir de 2022, mais encore de le ramener à un niveau de couverture d'un an de pensions en 2032.

Le programme 164 est marqué par des tensions de plus en plus importantes sur ses crédits de titre 2 qui ont pour conséquence une

disparition rapide de ses marges de manœuvres (environ 10 M€ en 2013, 6 M€ en 2014 et 2,5 M€ en 2015). Cette situation, qui impose un pilotage très fin de la masse salariale et un suivi renforcé de sa consommation, fait peser des contraintes de plus en plus fortes sur les emplois alors même que les missions des juridictions financières augmentent.

Le programme 340 porte les rémunérations du rapporteur général et des rapporteurs adjoints, mais ses crédits hors titre 2 ont fait, en 2015, l'objet d'annulations à hauteur de 95,56 % (mise en place de 0,45 M€, annulation de 0,43 M€, consommation de 0,02 M€). Aussi, au regard de son caractère relativement artificiel, une proposition de loi organique n° 3306 tendant à mettre fin au statut de programme du Haut conseil des finances publiques a été déposée. La direction du budget est favorable à une telle fusion des programmes 340 et 164.

Appréciation d'ensemble

Régularité

L'exécution budgétaire de la mission a été régulière, sans sous-estimation ou sur-calibrage des crédits en LFI 2015. Par ailleurs, la consommation a été très proche de la prévision.

Performance

Les résultats globaux des principaux objectifs et indicateurs de la mission, qui recouvrent la plus grande part des crédits engagés, ont été satisfaisants et la démarche de performance est prise en compte par l'ensemble des programmes. Toutefois, les liens entre performance et budgétisation ne sont véritablement établis que pour les programmes 165 et 126.

Soutenabilité budgétaire

La soutenabilité budgétaire des perspectives pluriannuelles de la mission est établie et les prévisions budgétaires apparaissent sincères, sans sous-budgétisation lors de la programmation initiale. En outre, les efforts du CESE pour réformer sa caisse de retraite contribuent à améliorer la soutenabilité du programme 126.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2014

La recommandation sur le régime budgétaire et comptable du CESE est en cours de mise en œuvre mais doit être renouvelée en des termes un peu différents.

Quant à la recommandation sur la réforme de la caisse de retraite du CESE pour en assurer l'équilibre, elle a été pleinement mise en œuvre.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2015

Recommandation : poursuivre le projet de normalisation du régime budgétaire et comptable du CESE et instaurer une stricte séparation de l'ordonnateur et du comptable.

Sommaire

Introduction	8
1 Les dépenses de 2015 et la gestion des crédits	9
1.1 Une exécution très complète des crédits de la mission en 2015	9
1.2 Une bonne méthode de programmation des crédits.....	13
1.3 La gestion infra-annuelle des crédits	15
2 Les grandes composantes de la dépense	19
2.1 La masse salariale et la gestion des emplois	19
2.2 Les autres dépenses de fonctionnement	23
2.3 Les dépenses d'intervention	25
2.4 Les dépenses d'investissement.....	25
3 Régularité, soutenabilité et performance budgétaires	28
3.1 La régularité de l'exécution budgétaire	28
3.2 La soutenabilité budgétaire	30
3.3 La démarche de performance	33
4 Les recommandations de la Cour	37
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2014.....	37
4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2015	38

Introduction

La mission *Conseil et contrôle de l'État* 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 dispensées, que pour l'exécution de la dépense, pour laquelle elles bénéficient de procédures allégées ou dérogatoires.

Le programme 165 - *Conseil d'État 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.

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 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 609,6 M€ en AE (soit un taux moyen d'exécution de plus de 91 %) et à 622,95 M€ en CP (soit un taux moyen d'exécution de plus de 97 %). Ces taux s'expliquent par la forte rigidité des crédits de la mission, qui sont, à plus de 84 % consacrés aux dépenses de personnel, ainsi qu'à des dépenses d'immobilier.

1 Les dépenses de 2015 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	387,3	383,2	40,05	40,06	212,75	214,08	0,82	0,82	640,92	638,16
LFR			-0,36	-0,36	2,66	-3,34	-0,33	-0,33	1,97	-4,03
Total des mouvements de crédits, dont :										
<i>Reports</i>	22,3	3,6			6,36	6,64			28,66	10,24
<i>Virements</i>			-0,36	-0,36					-0,36	-0,36
<i>Transferts</i>										
<i>décrets d'avances</i>	-3,8	-3,8	-0,28	-0,28	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-4,48	-4,48
<i>réserve parlementaire</i>										
<i>Annulations</i>										
Fonds de concours et attributions de produits	0,19	0,19	1,75	1,75	0,92	0,92			2,86	2,86
Total des crédits disponibles	406	383,2	39,7*	39,7*	222,49	218,1	0,29	0,29	668,48	641,29
Crédits consommés	360,4	372,9	39,7	39,7	209,28	210,13	0,22	0,22	609,6	622,95

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

*Ce montant tient compte du fait qu'une grande partie des fonds de concours et attributions de produits était déjà inclus dans les montants de LFI

1.1 Une exécution très complète des crédits de la mission en 2015

1.1.1 Les principaux mouvements de l'année 2015

L'exercice 2015 ne fait pas ressortir de dérive des dépenses par rapport aux crédits prévus en LFI et encore moins par rapport aux crédits disponibles. Les quatre programmes se sont, en effet, inscrits dans la continuité des précédents exercices et la budgétisation initiale a été respectée. Les taux d'exécution se sont, ainsi, élevés à 91,19 % en AE et à 97,14 % en CP. Ces résultats sont comparables à ceux de l'année 2014, dont les taux étaient de 93,81 % en AE et de 98,29 % en CP, et aucun risque de dérapage n'a été identifié.

1.1.1.1 La différence entre les crédits disponibles et la consommation

Les écarts entre les crédits disponibles et la consommation de la mission sont essentiellement le fait du programme 165. C'est ainsi que, pour les AE de ce programme, l'écart est de 45,6 M€ et résulte, à hauteur de 40,5 M€, d'une sous-consommation des crédits en hors titre 2 et du stock des AE affectées non engagées (18,7 M€) destinées aux opérations d'investissement pour lesquelles il est prévu d'engager prochainement les travaux. Pour ce qui est des CP, l'écart en titre 2 est dû à un niveau de dépenses de personnel contenu en deçà du plafond de masse salariale (écart de 5,1 M€), notamment à cause d'une sous-consommation du schéma d'emploi et de postes restés vacants en fin d'exercice qui seront pourvus en 2016. L'écart en hors titre 2 est de 5,2 M€ et résulte essentiellement du décalage dans la programmation de certaines opérations rendu nécessaire par le respect de la norme de dépenses (gel de 3 M€) et le rattachement tardif de 2 M€ de remboursement des loyers des autres occupants du site Richelieu qui n'ont pas pu être consommés avant la fin de l'exercice.

Pour le programme 126, l'ensemble des crédits disponibles a été consommé au sens de la LOLF lors du versement sur le compte du CESE. Cependant, les dépenses se sont réellement élevées à hauteur de 38,57 M€, pour un total de crédits disponibles de 39,7 M€. Cette différence de 1,13 M€ est surtout le fait d'un décalage de la rémunération des nouveaux conseillers, arrivés à la mi-novembre 2015 (0,91 M€). Ce solde de gestion est resté dans la trésorerie du CESE et n'est pas remonté dans la comptabilité de l'État.

Pour le programme 164, un écart de 4,42 M€ existe entre la ressource disponible en titre 2 (186 M€) et la dépense (181,58 M€) du fait de la moindre consommation du plafond d'emplois (- 84 ETPT). En hors titre 2, la différence entre les AE disponibles (39,22 M€) et les AE consommées (27,7 M€) tient, notamment, à l'absence d'engagement au cours de l'exercice du nouveau bail de neuf ans pour le siège agrandi de la CRC regroupée à Montpellier, pour lequel 5,4 M€ d'AE avaient été ouverts par le décret d'avance du 27 novembre 2015.

Enfin, pour le programme 340, les crédits disponibles ont été ajustés par des annulations à hauteur de 0,53 M€ en AE et en CP, ce qui signifie que près de 65 % des crédits disponibles, essentiellement en hors titre 2, ont été annulés.

1.1.1.2 L'évolution des crédits consommés entre 2014 et 2015

Pour ce qui est de l'évolution des crédits consommés en 2015 par rapport à 2014, ils sont restés stables sur l'ensemble de la mission, les AE

ayant diminué de 0,55 % (passant de 612,96 à 609,6 M€) et les CP ayant augmenté de 1,01 % (passant de 616,71 M€ à 622,95 M€).

Pour le programme 165, la hausse de 1,6 % de la consommation des crédits de titre 2 s'explique surtout par la création de 17 emplois en gestion (pour 35 prévus en LFI). Hors titre 2, la consommation des AE est en baisse de 18,7 % et celle des CP de 2,7 %. La diminution des AE s'explique par le report de plusieurs opérations immobilières, notamment de mise en accessibilité des juridictions administrative. Quant à la diminution des CP, elle tient essentiellement à un décalage dans la mise en œuvre de certains projets générant une diminution des dépenses du propriétaire. Elle résulte aussi d'économies réalisées sur certaines dépenses de fonctionnement, à l'instar des frais de justice qui ont diminué de 11,5 % grâce à l'effet du dispositif Télérecours.

Pour le programme 126, les dépenses de 2015 ont diminué de 3,04 % par rapport à 2014. Cette situation s'explique essentiellement par le fait que les indemnités des membres n'ont pu être totalement réglées en 2015 du fait de leur renouvellement à la mi-novembre 2015 et seront donc partiellement réglées en 2016 à hauteur de 0,91 M€. Elle tient, aussi, à la légère diminution des cotisations patronales à la caisse de retraite. A l'inverse, les frais de déplacement des conseillers, notamment des DOM-COM, ont augmenté de 0,2 M€ en raison de la densité de l'activité à la fin de la mandature et à la continuité du fonctionnement entre les deux mandatures.

Pour le programme 164, la hausse de la dépense en titre 2 entre 2014 et 2015 (1,8 %) s'explique par l'évolution de la structure du personnel, passée de 1 749 à 1 756 ETPT et marquée par une diminution de la part des emplois de soutien au profit de celle des emplois de contrôle (+ 10 ETPT de catégorie A+, + 33 ETPT de catégorie A, - 22 ETPT de catégorie B et - 14 ETPT de catégorie C par rapport à 2014). Les dépenses hors titre 2 ont, quant à elles, progressé de 1,4 % en raison, d'une part d'une baisse des dépenses de fonctionnement et, d'autre part d'une hausse des dépenses d'investissement essentiellement liée aux paiements pour le logiciel Argos. C'est ainsi que les dépenses immobilières ont diminué de 9 %, notamment grâce à la baisse des loyers budgétaires et des baux. En revanche, les dépenses informatiques ont augmenté de 39 %, d'importants paiements ayant été réalisés en 2015 pour la mise en œuvre du schéma stratégique des systèmes d'information, et notamment la mise en place d'Argos.

Pour le programme 340, la consommation pour le titre 2 a baissé de 34,5 % par rapport à 2014 en raison du départ, à la fin du mois d'octobre 2014, de l'un des deux rapporteurs généraux adjoints, qui n'a été remplacé qu'au mois de juillet 2015. Hors titre 2, la consommation est demeurée stable.

1.1.2 Le bon respect de la norme de dépense

Pour l'ensemble de la mission, la norme de dépense a été pleinement respectée. En outre, et bien que les différents programmes soient dispensés de la mise en réserve de crédits, ils ont contribué au respect de la norme globale de dépense de l'État en acceptant des annulations en cours d'année. C'est ainsi que les quatre programmes ont subi des annulations de crédits à hauteur de 7,55 M€ en AE et 8,15 M€ en CP sur les décrets d'avance des mois d'avril et de novembre 2015. Ces annulations ont été rendues possibles par diverses mesures prises par les différents programmes en vue de la maîtrise des dépenses. Elles ne sont donc pas uniquement le fruit d'économies de constatation, mais bel et bien de mesures structurelles de maîtrise, voire de réduction de la dépense.

Pour le programme 165, le Conseil d'Etat a, tout d'abord, accepté de réduire le niveau des créations d'emplois inscrites initialement dans le triennal 2013-2015 (40 emplois par an) de cinq ETPT à compter de 2014 pour participer à l'effort de restauration de l'équilibre des finances publiques. Il s'est, par ailleurs, efforcé de rechercher systématiquement des économies, notamment par la renégociation de baux, le rattachement à des marchés interministériels ou par la mutualisation des marchés propres aux juridictions administratives. Enfin, 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 permis de réaliser des économies de frais de justice.

Pour le programme 126, le CESE a, lui aussi, diminué ses effectifs et envisage la poursuite de cette logique, à hauteur de trois ETPT par an sur le triennal 2015-2017. Il s'est, en outre, attaché à réduire au maximum certaines de ses dépenses de fonctionnement, même si les particularités de l'année 2015, qui a vu le renouvellement des conseillers au mois de novembre, ont entraîné une hausse de ces dépenses par rapport à 2014.

Pour le programme 164, le gel temporaire des recrutements en 2015, décidé dans la perspective de la réforme territoriale de 2016 (suppression de trois CRC et regroupement sur deux sites) a contribué à limiter la consommation du plafond d'emplois et de la masse salariale. Pour les dépenses hors titre 2, la maîtrise des dépenses a été poursuivie, notamment grâce à l'approfondissement de la politique d'optimisation des achats et aux économies résultant de la réforme territoriale de 2012 (fermeture de sept sièges de CRC).

Pour le programme 340, les crédits hors titre 2 n'ont, en 2015, comme en 2014, pas été consommés dans leur totalité et ont donné lieu à

des restitutions par deux décrets d'avance. Aussi la décision a-t-elle été prise de fortement diminuer les crédits hors titre 2 prévus au PLF 2016 (diminution de 0,3 M€ pour une dotation de 0,45 M€ en 2015) afin de contribuer à garantir le respect de la norme de dépense de l'Etat et de mettre en adéquation la ressource et le besoin.

1.2 Une bonne méthode de programmation des crédits

Aucun des quatre programmes de la mission *Conseil et contrôle de l'Etat* n'a subi de modification de maquette budgétaire ou de périmètre. Il convient, toutefois, de noter que des dispositions législatives intervenues en 2015 élargiront, à partir de 2016, les missions des juridictions financières par une expérimentation de l'extension de la certification des comptes aux collectivités locales et par une extension du champ du contrôle aux établissements sociaux, médico-sociaux et de santé privés.

1.2.1 Les hypothèses de budgétisation

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

La budgétisation apparaît donc de qualité pour tous les programmes et l'exécution a démontré que les hypothèses retenues pour la construction du budget 2015 avaient été sincères et réalistes.

Par ailleurs, trois des programmes présentent un caractère prioritaire pour le Gouvernement : le programme 165, qui supporte l'activité des juridictions administratives, le programme 164, qui supporte une institution supérieure de contrôle dont certaines missions ont une valeur constitutionnelle, et le programme 340 au regard du positionnement institutionnel du Haut conseil des finances publiques.

Il convient, également, de souligner que, 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, les dépenses obligatoires, ou charges à payer de l'année n-1, déjà engagées, font systématiquement l'objet d'une programmation en crédits de paiement sur l'exercice n.

Pour le programme 165, la programmation initiale des crédits a été réalisée dans la continuité des objectifs prioritaires du budget triennal

2015-2017, les déterminants de l'élaboration du budget étant directement liés aux objectifs d'amélioration des principaux indicateurs de performance, notamment la réduction des délais de jugement, dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques. C'est ainsi que le schéma d'emplois a été fixé à 35 ETP en LFI 2015 et la masse salariale a été déterminée en prenant des facteurs d'évolution réalistes, notamment déterminés en fonction de l'exécution budgétaire constatée les années précédentes. En exécution, le niveau des dépenses de personnel a été contenu en-deçà du plafond de la masse salariale et la gestion n'a révélé aucune sous-budgétisation. Hors titre 2, les principales dotations ont fait l'objet d'une justification au premier euro. L'exécution a, elle aussi, été contenue en-deçà de l'enveloppe allouée aux dépenses de fonctionnement et d'investissement, même si quelques sous-répartitions de crédits sont intervenues en cours de gestion entre les différentes briques de budgétisation du programme.

Pour le programme 126, la programmation s'est pleinement inscrite dans la continuité budgétaire. Dans le cadre des objectifs du triennal 2015-2017, les crédits de titre 2 et de titre 3 ont été diminués de 0,05 M€. La vigilance qui s'opère principalement sur le titre 3 (qui n'empêche cependant pas une croissance des dépenses en 2015) s'est traduite, en 2015, par une revue et une renégociation de tous les contrats de maintenance et d'entretien de la direction du patrimoine immobilier et de la logistique. Pour le titre 2, les contrats des contractuels sténographes ont été revus et calés sur un nombre annuel d'heures de travail, ce qui n'était pas le cas auparavant. Il n'y a pas eu de sous-budgétisation grâce à la vigilance dans l'utilisation des crédits de titre 2 et de titre 3, ainsi que, pour le titre 3, grâce à l'apport des recettes de valorisation.

Pour le programme 164, concernant le titre 2, le socle de la prévision de la dépense a été constitué par la dépense (hors CAS Pension) de 2014, apurée des dépenses non reconductibles. A ce socle de dépense prévisionnelle, d'autres facteurs ont été intégrés, à l'image du schéma d'emplois, du GVT, des mesures générales et catégorielles ou des mesures de restructuration. Hors titre 2, la programmation des crédits a, notamment, tenu compte des dépenses récurrentes, des dépenses obligatoires et inéluctables, des mesures nouvelles ainsi que des mesures d'économies à réaliser. Enfin, des ajustements à la programmation ont eu lieu en cours et en fin de gestion. Ils n'ont pas traduit de sous-budgétisation et veillaient à contribuer au respect de la norme de dépense de l'Etat.

Pour le programme 340, la dépense prévisionnelle a été évaluée à partir des coûts nominatifs réels constatés en 2014, 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 sollicités par le Haut conseil des finances publiques, ainsi que d'une estimation forfaitaire des frais de mission couvrant les déplacements des membres du Haut conseil et du remboursement des frais des personnes invitées pour être auditionnées. La programmation a été ajustée à deux reprises et il n'est pas apparu de sous-budgétisation.

En conclusion, la programmation des crédits de la mission n'appelle pas de remarque particulière et 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, 164 et 340, estimant qu'ils présentaient une parfaite soutenabilité.

1.2.2 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 dépense. 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, depuis 2014, adopté une programmation en AE/CP permettant de financer des travaux lourds visant à rénover les bétons Perret et à prendre en compte un programme pluriannuel ambitieux 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 AE nouvelles.

1.3 La gestion infra-annuelle des crédits

Les programmes de la mission ne sont pas soumis aux mesures de régulation budgétaire (exonération de la réserve de précaution et des éventuels gels de crédits en début de gestion). Ils n'en participent pas moins aux mesures de redressement des finances publiques car ils peuvent faire l'objet d'annulations budgétaires en cours d'année (cf. *supra*).

1.3.1 Les mouvements de crédits

Les mouvements de crédits effectués en 2015 n'ont pas contraint les différents programmes de la mission d'abandonner ou de reporter des dépenses prioritaires.

Pour le programme 165, les mouvements de crédits sont essentiellement le fait de reports. En AE, l'évolution à la hausse des crédits disponibles s'explique ainsi surtout par le report, au sein des crédits d'investissement, d'AE affectées et non engagées en fin d'année 2014 (22,16 M€). Par ailleurs, le programme a contribué à des annulations de crédits en cours de gestion à hauteur de 3,8 M€ en AE et en CP, dont 2,6 M€ de crédits de titre 2. En outre, 3 M€ de crédits hors titre 2 ont été gelés au cours du mois de décembre 2015. Pour ce qui est des fonds de concours, aucun crédit n'a été perçu en 2015 (contre 0,14 M€ en 2014 et en 2013) car aucune collectivité n'a participé au financement de la réfection des bâtiments des juridictions administratives. Pour leur part, les attributions de produits sont en baisse, avec un montant global de 0,19 M€ (contre 0,28 M€ en 2014, année exceptionnelle toutefois) et correspondent aux produits de cession de biens mobiliers et à la rémunération pour services rendus par le Conseil d'Etat et les autres juridictions administratives.

Pour le programme 126, les mouvements de crédits sont principalement le résultat du fonds de concours, qui correspond aux montants perçus par le CESE au titre de la valorisation du Palais d'Iéna. Son montant a légèrement diminué en 2015 (1,75 M€ contre 1,94 M€ en 2014) du fait des travaux réalisés sur le bâtiment, mais il n'inclut pas les 0,47 M€ de mécénat reçus en 2015 pour la restauration des bétons et non comptabilisés en attribution de produits en raison d'un retard de versement imputable à la Fondation du patrimoine. Ces fonds ont été très largement utilisés pour abonder la dotation d'investissement.

Pour le programme 164, les mouvements de crédits ont surtout consisté en une hausse des crédits liée à des reports de crédits (reports généraux, ainsi que de fonds de concours et attributions de produits), à hauteur de 6,16 M€ en AE et de 6,44 M€ en CP, ainsi qu'à l'ouverture, en LFR, de 5,4 M€ en AE pour l'engagement d'un nouveau bail de neuf ans pour le siège agrandi de la CRC regroupée Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées à Montpellier. Les annulations intervenues en fin de gestion, notamment à hauteur de 3,34 M€ en CP, ont permis de contribuer à garantir le respect de la norme de dépense de l'Etat. Le seul fonds de concours actif en 2015 était celui des recettes versées par l'Union européenne dans le cadre des activités de jumelage de la Cour avec l'institution supérieure de contrôle des finances publiques de la Tunisie. Son montant s'est élevé à 0,28 M€, en baisse par rapport à 2014 (0,62 M€) qui comptait, en plus de la Tunisie, une opération de jumelage avec le Maroc.

Pour le programme 340, les mouvements de crédits sont le fruit de l'annulation de 0,1 M€ de crédits de titre 2 et de 0,23 M€ de crédits hors

titre 2 en LFR 2015 afin de garantir le respect de la norme de dépense de l'Etat et de mettre en adéquation la ressource et le besoin au vu de l'exécution constatée dans les exercices 2014 et 2015.

1.3.2 Le recours à la fongibilité

Quant à l'usage de la fongibilité, pour le programme 165, aucune opération de fongibilité asymétrique n'est intervenue. Cependant, des mouvements de fongibilité entre les crédits des titres 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 a reçu l'ensemble des recettes de valorisation par le biais des attributions de produits et a permis un transfert vers le titre 5 à hauteur de 1,52 M€. De même, le solde des recettes de valorisation ainsi que celui disponible sur le titre 2 a permis de financer de dépassement de la dotation de titre 3.

Pour le programme 164, la fongibilité asymétrique n'a pas été mise en œuvre. Le titre 2 est réparti sur les sept actions du programme dans le cadre des ventilations internes de la comptabilité d'analyse des coûts et 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'Etat et du régime de la sécurité sociale, ainsi que ceux consacrés aux activités internationales qui sont affectés sur l'action 21, l'ensemble des crédits est affecté sur l'action 27 « pilotage et soutien des juridictions financières ».

Quant au programme 340, il n'est pas concerné par la fongibilité car il est constitué d'une action unique et de deux titres de dépenses (titres 2 et 3).

1.3.3 Les opérations de fin de gestion

S'agissant des opérations de fin de gestion, elles n'ont pas posé de difficultés pour les programmes de la mission, l'ensemble de l'exécution s'étant bien déroulé.

Pour le programme 165, les opérations de fin de gestion n'ont pas donné lieu à l'exécution de dépenses inhabituelles, ni au décalage significatif de dépenses normales. Cependant, les mesures de régulation (deux annulations en cours d'année à hauteur de 3,8 M€ et gel de 3 M€ de CP pour garantir le non dépassement du plafond de consommation fixé à 64 M€ en accord avec la direction du budget pour contribuer au respect de la norme de dépense de l'Etat) ont provoqué le décalage de certains

projets informatiques et immobiliers, qui ne sont toutefois pas annulés, ni remis en cause, à l'instar du renouvellement des serveurs des juridictions ou des opérations de mise en sécurité ou d'accessibilité aux handicapés des juridictions, voire de travaux d'aménagement des TA de Paris et de Melun. Quant aux crédits non consommés en fin d'exercice, il s'agit, principalement, d'AE hors titre 2, à hauteur de 40,4 M€, résultant, d'une part d'une sous-consommation de crédits et, d'autre part du stock des AE affectées non engagées (18,7 M€) destinées aux opérations d'investissement pour lesquelles il est prévu d'engager prochainement des travaux. Pour ce qui est des CP, ce sont surtout des crédits hors titre 2 (5,2 M€) résultant d'une sous-consommation des dépenses de fonctionnement et d'investissement, résultant à la fois de retards pris dans la réalisation de certains opérations et de décalages rendus nécessaires par le respect de la norme de dépense. Enfin, un rattachement tardif de 2 M€, correspondant au remboursement des loyers des autres occupants du site de la rue de Richelieu, a empêché la consommation de cette somme avant la fin de l'exercice comptable. Pour les 5,1 M€ de crédits de titre 2, ils sont le fruit d'un niveau de dépenses de personnel contenu en-deçà du plafond de la masse salariale.

Pour le programme 126, il n'y a pas eu de dépense inhabituelle ou prise en charge par des tiers. En outre, tous les crédits ont été consommés au sens de la LOLF. Cependant, la nomination tardive des conseillers et des personnalités associées en cette année de renouvellement n'a pas permis de rémunérer un grand nombre d'entre eux en 2015. Ceci a donc généré un report de charges de 0,91 M€.

Pour le programme 164, il n'y a pas eu de dépense inhabituelle et aucune dépense n'a été prise en charge par des tiers. Pour les dépenses normales, certains paiements ont pu être différés, à l'instar des exercices précédents, essentiellement pour des raisons de calendrier budgétaire qui fixe l'arrêt des paiements au 10 décembre. En fin d'exercice, les crédits non consommés se sont élevés à 13,2 M€ en AE et à 8 M€ en CP, dont 5,6 M€ en AE et 5,9 M€ en CP concernant les fonds de concours et attributions de produits (reports et flux 2015). Il convient de préciser que, pour les AE, elles comprennent 5,4 M€ ouverts par le décret d'avance du 27 novembre 2015 afin d'engager le nouveau bail de neuf ans pour le siège de la CRC regroupée Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées à Montpellier.

Pour le programme 340, le montant des crédits non consommés en fin d'exercice s'est élevé à 0,07 M€ en AE et en CP. Il s'agissait, pour l'essentiel, de crédits de titre 2 dédiés au CAS Pension.

2 Les grandes composantes de la dépense

2.1 La masse salariale et la gestion des emplois

2.1.1 Le plafond d'emploi et le schéma d'emploi

Tableau n° 2 : Evolution du plafond d'emploi et de son exécution

en ETPT		2013	2014	2015
Programme 165	Schéma d'emploi	41	42	46
	Plafond d'emploi (ETPT)	3 713	3 738	3 784
	Exécution du plafond d'emploi (ETPT)	3 646	3 714	3 708
Programme 126	Schéma d'emploi	-3	-3	-3
	Plafond d'emploi (ETPT)	159	156	153
	Exécution du plafond d'emploi (ETPT)	136	141	141
Programme 164	Schéma d'emploi	-42	54	-40
	Plafond d'emploi (ETPT)	1 840	1 840	1 840
	Exécution du plafond d'emploi (ETPT)	1 746	1 749	1 756
Programme 340	Schéma d'emploi	2,5	-1	1
	Plafond d'emploi (ETPT)	2,1	3	3
	Exécution du plafond d'emploi (ETPT)	2,1	2,3	2

Source : CE, CESE, CC

En 2015, 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 (153 ETPT).

A l'inverse, le plafond d'emploi du programme 165 a continué d'augmenter, passant de 3 738 à 3 784 ETPT. Cet accroissement de 46 ETPT s'explique par les 35 créations inscrites en LFI et par 11 emplois supplémentaires correspondant à la sous-consommation du schéma d'emploi du programme en 2014 et accordés en gestion 2015. Ces créations d'emplois ont été prioritairement affectées à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), qui a bénéficié de 23 emplois nouveaux en 2015.

Pour ce qui est de l'exécution du plafond d'emploi, le programme 165 a enregistré 550 entrées et 533 sorties, dont 70 départs en retraite. La réalisation du schéma d'emploi s'est finalement établie à + 17 ETPT, soit une sous-consommation de 29 ETPT par rapport à l'autorisation de

46 ETPT. Par ailleurs, jusqu'au mois de novembre 2015, le programme 165 anticipait une consommation totale du schéma d'emploi pour pourvoir les besoins croissants de la CNDA et pour renforcer les effectifs (magistrats et greffe) des juridictions administratives. Cependant, plusieurs départs qui n'avaient pas pu être anticipés sont intervenus en fin de gestion et n'ont pas été remplacés avant le 31 décembre 2015.

Pour le programme 126, le schéma d'emploi de - 3 ETPT s'inscrit dans la continuité de la diminution décidée sur le triennal 2013-2015. Quant à l'exécution du plafond d'emploi, elle est restée identique à celle de 2014, notamment du fait d'un gel de certains emplois en 2015 en raison du renouvellement des membres et de l'attente des choix de la nouvelle mandature.

Pour le programme 164, 159 entrées en 199 sorties, dont 54 départs à la retraite, ont été enregistrés. Le solde des entrées et des sorties est donc de - 40 ETP, alors qu'il avait été de + 54 ETP en 2014 et de - 42 ETP en 2013. Le nombre des entrées est inférieur d'un tiers à celui constaté en 2014 et le nombre des sorties est en baisse de près de 10 %. L'exercice 2014 avait, en effet, été marqué par la relance des recrutements après la réforme de l'organisation territoriale des chambres régionales des comptes de 2012 alors que l'année 2015 a été marquée par un gel temporaire des recrutements dans la perspective de la réforme territoriale de 2016.

Pour le programme 340, l'exécution du schéma d'emploi s'explique par le départ, au mois d'octobre 2014, de l'un des deux rapporteurs généraux adjoints dont le remplacement n'a été effectif qu'au mois de juillet 2015.

2.1.2 La gestion des crédits de titre 2

Tableau n° 3 : Décomposition de l'évolution de la masse salariale (hors CAS Pension)

en M€	P. 165	P. 126	P. 164	P. 340
Socle exécution 2014 (périmètre 2015)	224,48	12,5	134,1	0,25
GVT négatif (effet noria)	-1,2	-0,11	-1,8	-0,01
Schéma d'emploi	-0,67	-0,09	1,7	-0,03
Mesures générales	0,11	0	0,1	0
Mesures catégorielles	0,37	0,06	0,2	0
GVT positif (mesures individuelles)	3,78	0,14	1,7	0,01
Mesures diverses	-0,29	0	-0,3	-0,04
Exécution 2015	226,58	12,5	135,7	0,17

Source : CE, CESE, CC

Les dépenses de personnel sont apparues maîtrisées et soutenables pour tous les programmes de la mission, ce qui a conduit le CBCM à donner un avis favorable à la programmation de la masse salariale pour les programmes 165, 164 et 340. En outre, il n'y a pas eu d'insuffisance de crédits, des soldes budgétaires positifs étant ressortis sur chacun des programmes.

Pour le programme 165, les crédits ouverts en LFI étaient de 318,68 M€, mais ils ont été diminués de 2,68 M€ par des annulations en cours de gestion. Les crédits disponibles se sont élevés à 316,08 M€ et la consommation à 311 M€, la différence tenant à une sous-consommation du schéma d'emploi et à des postes restés vacants en fin d'exercice. Aucun mouvement de fongibilité asymétrique du titre 2 vers d'autres titres n'a été effectué. Les mesures générales (0,13 M€) ont été liées à l'augmentation du SMIC au 1^{er} juillet 2015 qui a entraîné le versement d'une indemnité différentielle pour les agents dont le traitement brut était inférieur à 1 425,52 €. Pour ce qui est des mesures catégorielles (0,37 M€), le choix a été fait depuis plusieurs années d'une grande modération les concernant. Elles ont essentiellement concerné des mesures de revalorisation des grilles des agents des catégories C et B issues du décret 2014-76 du 29 janvier 2014 et fixant, au 1^{er} janvier 2015, des ajustements indiciaires pour ces catégories de personnel.

Pour le programme 126, les crédits ouverts en LFI étaient de 32,69 M€ et la consommation a été de 30,71 M€. Cette différence tient en grande partie au non-paiement de 0,91 M€ concernant les indemnités des membres renouvelés à la mi-novembre 2015, à une sous-consommation

de 0,28 M€ des dépenses de personnel et au moindre versement des indemnités aux conseillers et personnalités associées (11,52 M€ pour une dotation de 12,32 M€) résultant de l'application des règles du présentéisme (0,53 M€). Par ailleurs, il a été procédé à un mouvement depuis les crédits hors CAS Pension vers les crédits CAS Pension, à hauteur de 0,06 M€. En effet, les prévisions du CAS dans le PLF étaient de 2,4 M€. En y ajoutant le remboursement du CAS d'un agent mis à disposition, à hauteur de 0,03 M€, la consommation aurait dû être de 2,43 M€. Or elle a été de 2,49 M€, d'où ce mouvement de crédits. Ce faible dépassement de 2 % par rapport à la prévision est lié à la répartition entre les ETP de fonctionnaires et de contractuels.

Pour le programme 164, les crédits ouverts en LFI étaient de 185,76 M€. Ils ont subi une annulation de 0,1 M€ au titre du financement du plan de lutte contre le terrorisme et se sont vu rattacher 0,34 M€ de fonds de concours au titre des activités de jumelage. Les crédits disponibles se montaient donc à 186 M€ et la consommation s'est élevée à 181,58 M€. L'écart s'explique essentiellement par la moindre consommation du plafond d'emploi (-2,74 M€), ainsi que par un GVT négatif supérieur de 0,9 M€ à la prévision de la LFI en raison du nombre de sorties exécuté (199) supérieur à la prévision (154). Dans le cadre des mouvements de fin de gestion, 2,74 M€ hors CAS Pension ont été annulés afin de contribuer à garantir le respect de la norme de dépense de l'Etat. Les mesures catégorielles (0,2 M€) ont été consacrées aux avancements de grades des corps administratifs. Par ailleurs, au titre des mesures diverses, 0,35 M€ ont été consacrés au dispositif d'accompagnement des personnels ayant quitté les juridictions financières dans le cadre de la réforme territoriale de 2012. Enfin, il n'a pas été recouru à la fongibilité asymétrique.

Pour le programme 340, les crédits initiaux étaient de 0,37 M€ et 0,097 M€ de crédits laissés sans emploi en raison d'une moindre consommation du plafond d'emploi ont été annulés par la LFR du 27 novembre 2015. Les crédits consommés ont été de 0,2 M€, la différence avec les crédits de LFI s'expliquant par le remplacement plus tardif que prévu, soit le 1^{er} juillet 2015, du rapporteur général adjoint. Ce programme n'a pas supporté de mesures catégorielles en 2015 et aucun mouvement de fongibilité asymétrique n'est intervenu.

2.2 Les autres dépenses de fonctionnement

Tableau n° 4 : Evolution des dépenses de fonctionnement

en CP et en €	Exéc. 2013	Exéc. 2014	LFI 2015	Exéc. 2015
Dépenses à périmètre courant				
Programme 165	58,95	57,4	56,88	55,87
Programme 126	5,77	5,1	4,82	5,49
Programme 164	28,23	27,74	24,68	26,07
Programme 340	0,16	0,02	0,45	0,02
Dépenses à périmètre constant				
Programme 165	57,55	57,4	56,88	55,87
Programme 126	5,77	5,1	4,82	5,49
Programme 164	28,23	27,74	24,68	26,07
Programme 340	0,16	0,02	0,45	0,02

Source : CE, CESE, CC

Tous les programmes de la mission ont déployé des efforts pour maîtriser et même diminuer leurs dépenses de fonctionnement, notamment par le biais d'une mutualisation de leurs achats, soit en se rattachant aux marchés interministériels portés par le service des achats de l'Etat (SAE), soit en passant des marchés propres à certaines juridictions.

Pour le programme 165, la démarche de maîtrise de l'évolution des frais de fonctionnement a 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'Etat. Ainsi, le rattachement à des marchés interministériels portés par le SAE ou la mutualisation des marchés propres aux juridictions administratives ont permis de dégager quelques économies d'échelle. Ceci a permis de préserver la soutenabilité du programme, malgré la baisse globale des dotations de fonctionnement et d'investissement, dans un contexte de forte progression des contentieux. Par ailleurs, le Conseil d'Etat a diminué ses frais de justice qui, composés essentiellement de frais postaux et de frais d'interprétariat, sont directement liés à l'activité contentieuse. Ainsi, la mise en exploitation de l'application Télérecours a permis de constater, en 2015, une baisse de 1,46 M€ des frais d'affranchissement par rapport à 2014 (-19,2 %), alors que le nombre d'affaires réglées a augmenté de 2,4 %. Il convient, enfin, de souligner que les démarches du Conseil d'Etat vers le SAE pour la mise en place d'un éventuel marché spécifique avec La

Poste n'ont pas abouti, la concurrence étant particulièrement limitée sur le territoire national et les autres intervenants n'étant pas véritablement concurrentiels.

Pour le programme 126, les dépenses de fonctionnement sont passées de 5,1 M€ en 2014 à 5,49 M€ en 2015. Cette augmentation correspond principalement aux frais de déplacement des conseillers et des personnalités associées, qui ont augmenté de 0,2 M€ en raison de la période de renouvellement des membres, ainsi qu'à une hausse du coût des traductions des avis et rapports en raison d'une volonté politique de développer leur diffusion à l'étranger (+ 40 000 €). Dans l'ensemble, un tiers des dépenses de fonctionnement est destiné aux déplacements des conseillers et personnalités associées (1,5 M€), un autre tiers est consacré au coût de fonctionnement du bâtiment (un peu moins de 1,9 M€) et le reste concerne des dépenses diverses telles que la communication (0,36 M€), l'informatique (0,17 M€) et les opérations de valorisation (0,37 M€). Il convient, enfin, de préciser que 0,24 M€ des attributions de produits ont, dans le cadre de la fongibilité entre le titre 2 et le titre 3, permis d'abonder les crédits du titre 3.

Pour le programme 164, la Cour des comptes réduit 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. Ainsi, sous l'égide du SAE, des économies ont été dégagées en 2015 sur la location et la maintenance des matériels d'impression, les prestations d'expertise externe relative à la certification des comptes du régime général de sécurité sociale, la gestion des archives, la téléphonie, les travaux immobiliers, l'électricité et la documentation technique. Cependant, les gains générés par la politique d'optimisation des achats, engagée depuis plusieurs années, sont en passe d'atteindre un plafond alors que de nouvelles missions doivent être confiées aux juridictions financières à compter de 2016. Enfin, la fermeture achevée en 2013 de sept sièges de CRC regroupées a permis une économie brute sur le poste immobilier estimées à 0,95 M€ (0,77 M€ sur les loyers, 0,15 M€ sur les fluides et 0,03 M€ sur les services aux bâtiments).

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. Ainsi, la consommation des crédits de fonctionnement en 2015 est restée stable par rapport à 2014.

2.3 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 (Eurorai et Intosai). Il s'agit d'une dépense discrétionnaire, à hauteur de 0,04 M€ en 2015, dont le montant est stable depuis 2011.

2.4 Les dépenses d'investissement

Tableau n° 5 : Evolution des dépenses d'immobilisation

en M€		Exécution 2013		Exécution 2014		LFI 2015		Exécution 2015	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 165	Immobilisations corporelles	3,58	6,42	6,79	5,09	7,18	6,98	2,99	5
	Immobilisations incorporelles	0,29	0,29	2,79	1,1	0,15	0,4	-1,8	0,99
Programme 126	Immobilisations corporelles	1,74	1,74	0,85	2,36	0,85	0,85	0,85	2,37
	Immobilisations incorporelles	-	-	-	-	-	-	-	-
Programme 164	Immobilisations corporelles	0,24	0,71	0,31	0,3	2,7	2,19	1,1	0,82
	Immobilisations incorporelles	1,96	1,35	0,09	0,08	0,1	1,39	0,97	1,62
Total		7,81	10,51	10,83	8,93	10,98	11,81	4,11	10,8

Source : CE, CESE, CC

Pour la mission *Conseil et contrôle de l'Etat*, les dépenses d'investissement sont peu importantes. Elles ne représentent, en effet, en exécution, que 4,11 M€ en AE, soit 0,67 % des AE consommées, et 10,8 M€ en CP, soit 1,73 % des CP consommés. En outre, elles représentent 4,77 % des AE consommées hors titre 2 et 10,86 % des CP consommés hors titre 2. Il convient, en outre, de souligner qu'elles apparaissent soutenables. Enfin, aucun programme n'est concerné par l'évaluation préalable des projets d'investissements civils visée par l'article 17 de la LPFP pour 2012-2017.

2.4.1 Les dépenses de l'exercice

Pour le programme 165, les dépenses d'investissement ont représenté 5,99 M€ en CP en 2015 et sont entièrement financées par des crédits du budget de l'Etat. Elles ont regroupé 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. L'année 2015 a, notamment, été marquée par le relogement du tribunal administratif de Martinique dans un nouveau bâtiment situé sur la commune de Schœlcher. Quant aux écarts entre les prévisions et la réalisation (AE à 7,33 M€ et CP à 7,38 M€ en LFI pour une exécution à 1,19 M€ en AE et à 5,99 M€ en CP), ils s'expliquent par un décalage dans la réalisation des travaux immobiliers programmés en 2015, ce qui a conduit à des mises en paiement inférieures à la programmation initiale. Plusieurs projets ont, ainsi, été décalés, tels que des projets de mise en accessibilité de tribunaux administratifs.

Pour le programme 126, l'Etat met, chaque année, à disposition des CP à hauteur de 0,85 M€, les besoins du CESE variant dans le plan pluriannuel entre 1,87 M€ et 2,13 M€ par an. S'y ajoutent les travaux en régie (0,21 M€), les investissements informatiques (0,04 M€) ainsi que les prêts accordés dans le cadre de l'action sociale au profit des personnels (0,08 M€ prêtés en 2015 et autant de remboursements). La part des crédits financés par des attributions de produits, en l'occurrence les produits de la valorisation du Palais d'Iéna et du mécénat, correspond à 64 % des besoins. Il faut préciser que, pour la première fois en 2015, le mécénat a représenté un apport de 0,47 M€.

Pour le programme 164, les dépenses d'investissement ont représenté 2,44 M€ en CP en 2015. En plus du budget de l'Etat, une part des investissements a été financée sur le stock des recettes de fonds de concours et d'attributions de produits reporté sur 2015, à hauteur de 0,14 M€ de CP. Ces dépenses d'investissement sont, pour l'essentiel, liées à la mise en œuvre du schéma stratégique des systèmes d'information (1,65 M€) et à la réalisation d'opérations immobilières, dont le schéma immobilier de la Cour (0,46 M€). L'écart est modeste par rapport à la prévision initiale (2,8 M€ en AE et 3,58 M€ en CP contre une exécution à 2,07 M€ en AE et à 2,44 M€ en CP) et s'explique notamment 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 *in fine* du titre 3.

2.4.2 La soutenabilité des investissements

Pour ce qui est de la soutenabilité des investissements, sur le programme 165, le montant des AE affectées non engagées à la fin de l'exercice 2015 s'élève à 18,66 M€. Le montant dont le report sur 2016 est demandé est de 13,66 M€, à la suite de la réorientation du projet de relogement du tribunal administratif de Basse-Terre (Guadeloupe), qui

nécessite de ne pas reporter les 5 M€ d'AE initialement affectées en 2013 et non utilisées à ce jour. Quant aux restes à payer sur investissement, leur montant s'élève à 3,45 M€, l'échéancier de paiement étant étalé jusqu'en 2018.

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. Ainsi, la programmation des AE et des CP pour le triennal 2015-2017 est la suivante : en AE, 0,85 M€ en 2015, 2,1 M€ en 2016 et 1,06 M€ en 2017 ; en CP, 0,85 M€ pour chaque année. Au regard de l'importance de l'autofinancement du CESE via les attributions de produits, l'ajustement AE/CP doit se réaliser au besoin par annulation des AE en fin d'opération.

Pour le programme 164, le montant des AE affectées non engagées à la fin de l'année 2015 et reportées sur 2016 s'élève à 2,1 M€. Quant aux restes à payer sur investissement, ils sont de 0,43 M€ en 2016.

3 Régularité, soutenabilité et performance budgétaires

3.1 La régularité de l'exécution budgétaire

3.1.1 Considérations générales sur la régularité

L'exécution budgétaire de la mission a été régulière et la norme de dépense a été tenue (cf. *supra*). Ainsi, les écarts entre les prévisions de la LFI et la consommation ont été limités, tant en titre 2 que hors titre 2 (plus de 97 % des CP ont été consommés) et ont eu des explications logiques, principalement liées à des décalages entre la programmation et la réalisation.

Aucune sous dotation n'est apparue, les AE des programmes ayant permis de faire face aux engagements prévus et de ne renoncer à aucun. Il convient, cependant, de noter que, sur le programme 164, 5,4 M€ d'AE supplémentaires ont été ouverts par décret d'avance au mois de novembre 2015, pour l'engagement du nouveau bail de neuf ans du siège agrandi de Montpellier, mais n'ont finalement pas été engagés en 2015 et reportés sur 2016.

Il n'est pas, non plus, apparu de sur-calibrage intentionnel des crédits ou d'imputation de dépense irrégulière. La seule exception, cependant, concerne le programme 165. Il a, en effet, été constaté en cours d'exercice que des dépenses d'interprétariat de la CNDA avaient été imputées à tort sur du « fonctionnement courant », pour un montant de 0,8 M€, et non sur les « frais de justice ». Ces erreurs, très rares à un tel niveau, ont été identifiées grâce au suivi régulier de la dépense et corrigées sans délai.

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

3.1.2 L'appréciation par programme

Pour le programme 165, la quasi-totalité des dettes juridiquement exigibles à la fin de l'année 2015 a été honorée. En tout état de cause, lorsque des reports de charges ont lieu sur l'exercice suivant, ils sont intégrés à la programmation initiale dans le cadre de la prise en compte des dépenses obligatoires. Le montant des restes à payer s'est élevé à 95,9 M€ correspondant soit à des engagements pluriannuels (les loyers des juridictions et de l'immeuble de la rue de Richelieu, à hauteur de

81,1 M€), soit à des engagements pris en fin d'année 2015 et n'ayant pu faire l'objet d'un paiement (factures arrivées après la clôture de l'exercice ou service non réalisé, notamment pour les services de maintenance, gardiennage et nettoyage des bâtiments à hauteur de 3,4 M€). Quant aux charges à payer, elles se sont élevées à 2,8 M€, comprenant notamment des travaux (0,31 M€), des services aux bâtiments (0,4 M€) et des coûts d'occupation, à savoir des loyers, charges et taxes parvenus en fin d'année 2015 (1,51 M€).

Pour le programme 126, il n'y a pas eu de report de charges sur 2016, hormis les 0,91 M€ de rémunération non versée aux nouveaux conseillers et personnalités associées, et aucune anticipation de paiement.

Pour le programme 164, les charges à payer, qui sont les dettes juridiquement exigibles à la fin de l'exercice budgétaire, étaient de 1 M€ et recouvraient des commandes pour lesquelles le service fait est établi avant le 1^{er} janvier 2016 mais dont les paiements correspondants n'ont pu être réalisés avant la fin de l'exercice 2015 du fait, notamment, du calendrier budgétaire. Dans la programmation, les restes à payer, qui se sont élevés à 9,88 M€ en 2015 (en baisse de 1,87 M€ par rapport à 2014), ont été pris en compte prioritairement par rapport aux dépenses nouvelles. Ils comprennent, pour l'essentiel, des prestations de nature immobilière (baux et travaux), parmi lesquelles une partie de la prise à bail intervenue en 2012 pour les nouveaux locaux de la CRC de Guadeloupe-Guyane-Martinique, ainsi qu'une prise à bail en 2011 de la CRC Auvergne-Rhône-Alpes n'incluant pas de clause de résiliation unilatérale. Ils intègrent également des paiements attendus au titre de la poursuite de la mise en œuvre du SSSI et au titre des marchés d'expertise et de certification des comptes de l'Etat et du régime général de la sécurité sociale. Concernant les anticipations de paiement, des avances ont été versées à des prestataires au moment de la notification de marchés ou à l'UGAP. Ces avances ont notamment concerné des marchés de prestations informatiques.

Pour le programme 340, il n'y a pas de restes à payer au 31 décembre 2015, de même qu'il n'a été procédé à aucune anticipation de paiement.

3.1.3 La question des fonds de concours et des attributions de produits

Quant aux fonds de concours et attributions de produits, pour le programme 165, le montant des crédits ouverts sur attributions de produits en 2015 s'est élevé à 0,19 M€ correspondant aux produits de cession de biens mobiliers (0,06 M€) et à la rémunération pour services rendus par le Conseil d'Etat et les autres juridictions administratives

(0,13 M€). Au sein du programme, les crédits sur attributions de produits font l'objet d'un suivi spécifique et distinct des crédits budgétaires.

Pour le programme 126, le montant des attributions de produits a été de 1,75 M€, résultant de la location du Palais d'Iéna et générées pour près de 70 % par un unique contrat pluriannuel avec un client. Ce montant n'intègre par les 0,47 M€ de mécénat reçus en 2015 pour la restauration des bétons mais non comptabilisés en attributions de produits en raison d'un retard de versement imputable à la Fondation du patrimoine¹. Enfin, lors de l'installation du budget dans les différents « centres de responsabilité », une prévision de répartition des attributions de produits est effectuée. Elle est périodiquement mise à jour en fonction des besoins en dépenses et des attributions de produits réellement perçues tout au long de l'année.

Pour le programme 164, les attributions de produits ont représenté 0,64 M€ et étaient au nombre de trois : les produits de cessions de biens mobiliers, la rémunération de services rendus par la Cour et les autres juridictions financières et la rémunération des services rendus par la Cour à des organisations internationales ou à des pays étrangers. En exécution, les dépenses hors titre 2 sur fonds de concours et attributions de produits sont fléchées dans l'outil Chorus au moyen de codes spécifiques qui sont saisis dès l'engagement de la dépense. Les dépenses de titre 2 sur fonds de concours et attributions de produits n'étant pas exécutées via Chorus, elles sont restituées au moyen de l'outil de gestion des ressources humaines et de la paie, notamment grâce aux données nominatives des personnels bénéficiant de rémunérations sur de tels crédits.

Enfin, le programme 340 ne bénéficie ni de fonds de concours, ni d'attribution de produits.

3.2 La soutenabilité budgétaire

Les programmes de la mission ne présentent pas véritablement de risque en termes de soutenabilité budgétaire. C'est ainsi que le CESE a très notablement progressé sur la question de sa caisse de retraite grâce aux réformes entreprises en 2015 après un audit de la Caisse des dépôts.

¹ Selon les explications fournies, le don a dû transiter par la Fondation du patrimoine pour que le mécène puisse obtenir un reçu fiscal. La Cour se réserve d'examiner cette opération le moment venu.

3.2.1 La soutenabilité de la trajectoire

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 2015, pour le programme 165, leur montant est de 95,9 M€, contre 108,05 M€ au 31 décembre 2014. Pour le programme 126, les seuls restes à payer sont les 0,91 M€ de la rémunération des conseillers et des personnalités associées renouvelés au mois de novembre 2015. Pour le programme 164, ils se montent à 9,88 M€, contre 11,75 M€ en 2014. Enfin, pour le programme 340, le montant des restes à payer est négligeable.

Quant aux opérations d'investissement, pour le programme 165, l'année 2015 a, en matière d'investissement immobilier, été marquée par l'achèvement de trois opérations majeures (restauration de la salle de la section des finances du Conseil d'Etat, relogement du TA de Martinique, aménagement du nouveau bâtiment pour le relogement du TA de Lille) et par le lancement d'importantes opérations de restauration et de réaménagement du Palais Royal (motorisation des grilles d'entrée, restauration des façades de l'aile Colette, création de salles de réunion et de jugement en sous-sol). En matière d'investissement informatique, l'année a surtout vu la poursuite ou le lancement de plusieurs opérations majeures telles que le renouvellement des serveurs des juridictions d'outre-mer, le début du programme de renouvellement des autocommutateurs du Conseil d'Etat et des juridictions ainsi que le développement du nouveau système d'information décisionnel. Au total, le montant des restes à payer de titre 5 s'est élevé, au 31 décembre 2015, à 3,45 M€.

Pour le programme 126, un plan pluriannuel présentant les choix stratégiques du CESE 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. Ce plan est financé à moyens constants de l'Etat à hauteur de 0,85 M€ par an en CP et grâce aux recettes propres de valorisation du Palais.

Pour le programme 164, les dépenses d'investissement ont surtout été liées à la mise en œuvre du schéma stratégique des systèmes d'information (1,65 M€) et à la réalisation d'opérations immobilières (0,46 M€). Les restes à payer sur investissement se sont élevés à 0,43 M€.

Pour ce qui concerne les AE affectées non engagées, pour le programme 165, celles dont le report est demandé sur 2016 se montent à 13,66 M€. Elles correspondent à des opérations planifiées et portées par des tranches fonctionnelles dont la consommation d'AE est répartie sur plusieurs années.

Pour le programme 126, les AE affectées non engagées se montent à près de 8 M€ et devraient être couvertes à hauteur de quelque 4 M€ en CP. Un problème se pose cependant car les AE sont surtout consommées par les attributions de produits et pas par le financement de l'Etat, qui ne se monte qu'à 0,85 M€ par an. Il y a donc une grande partie des AE qui est notifiée mais qui ne sera jamais consommée sur les crédits de l'Etat. La direction du budget a été saisie par le CESE de cette difficulté et une solution est à l'étude pour trouver un moyen d'annuler des AE qui ne seront jamais consommées.

Pour le programme 164, le montant d'AE affectées non engagées est de 2,1 M€. Les AE affectées sur tranches fonctionnelles sont engagées au fur et à mesure de l'avancement des opérations d'investissement. Quant aux AENE, elles sont reportables sur l'exercice suivant, mais les AE affectées sur une tranche fonctionnelle sur laquelle aucun engagement n'a eu lieu pendant deux ans ne sont pas reportables. Cependant, la Cour demande au CBCM la clôture des tranches fonctionnelles avec retrait des affectations non engagées à la fin de l'opération d'investissement sans attendre la période de deux ans. Enfin, il n'existe pas d'engagements non soldés comptés dans les restes à payer qui ont été identifiés comme non rattachés à une opération en cours.

3.2.2 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 83,4 % de la dépense totale, le hors titre 2 en représentant 16,6 %. Cette répartition, stable depuis des années, ne devrait pas évoluer dans les années à venir. Par ailleurs, la progression de ces dotations ne devrait pas connaître de changement significatif par rapport à la dynamique actuelle, sous réserve que la juridiction administrative ne soit pas confrontée à une explosion de contentieux qui nécessiterait une augmentation significative de sa capacité de jugement.

Pour le programme 126, le budget du CESE devrait être stable, voire en légère diminution à court ou moyen terme puisque le budget triennal 2015-2017 prévoit encore une diminution du plafond d'emploi à hauteur de trois emplois par an sur la période, et puisque le montant des indemnités des membres et des personnalités associées reste inchangé depuis 2010. Le degré de rigidité des dépenses est, cependant, très important car 85 % des dépenses sont de titre 2, 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 très faible, d'autant plus que le plan pluriannuel

d'investissement du Palais d'Iéna doit être financé. 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 (cf. *infra*).

Pour le programme 164, le principal poste budgétaire est la masse salariale, la ressource totale de titre 2 représentant près de 87 % des crédits consommés en 2015. Toutefois, l'impact sur la masse salariale de l'évolution de la structure du personnel (entrées de A+ et de A, départs de B et de C) est atténuée en 2015 par le gel temporaire des recrutements décidé sur cet exercice dans la perspective de la réforme territoriale de 2016.

Pour le programme 340, la masse salariale représente 45 % et les crédits de fonctionnement 55 % de la LFI. Il n'est pas de rigidité particulière sur ces dépenses.

3.3 La démarche de performance

3.3.1 La sincérité des indicateurs

Les objectifs et les indicateurs des divers programmes de la mission n'ont pas été profondément modifiés en 2015 et démontrent une certaine stabilité dans le temps, les quelques évolutions subies relevant d'une volonté de les simplifier par une réduction de leur nombre. Par ailleurs, ils sont, pour les plus significatifs, représentatifs des activités et stratégies des institutions auxquelles ils se rapportent et ils font l'objet d'un suivi régulier par ces dernières.

Le programme 165 compte huit 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'efficacité des juridictions et l'efficacité du travail consultatif. Leur suivi régulier au niveau du Conseil d'Etat, des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel et de la CNDA constitue pour le responsable de programme un outil de pilotage de l'activité de la juridiction administrative. Pour l'année 2015, leur bilan est globalement positif, même si tous les indicateurs n'ont pas atteint la prévision du PAP 2015. Le délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock est, ainsi, pour le Conseil d'Etat, de 6 mois et 23 jours, alors que la prévision du PAP était de 8 mois et 15 jours. A l'inverse, ce même délai pour la CNDA était de 7 mois et 17 jours pour une prévision de 6 mois. Cette situation s'explique, toutefois, par la hausse des entrées au sein de cette Cour de 3,5 % en 2015 et de 7,5 % en 2014. Aussi, le renforcement de 23 effectifs en 2015 et les 24 créations d'emplois prévues en 2016 devraient

permettre de poursuivre la réduction des délais de jugement de la Cour engagée depuis 2009. Par ailleurs, pour des raisons de simplification des documents budgétaires, deux indicateurs ont été supprimés en 2015 : le délai moyen constaté pour les affaires ordinaires et le délai moyen de l'instance pour les affaires en cassation devant le Conseil d'Etat.

Pour le programme 126, les objectifs et indicateurs les plus significatifs sont ceux qui concernent le cœur de l'activité du CESE, c'est-à-dire l'activité consultative, et leur bilan est positif. Ainsi, la production intellectuelle du CESE, qui regroupe le nombre d'avis produits, ainsi que le nombre d'études et de communications, a atteint le chiffre de 34 productions en 2015, donc en forte progression par rapport à la prévision du PAP (26) et par rapport au résultat de 2014 (27). Cela s'explique par la fin de la mandature 2010-2015. A l'inverse, l'indicateur du montant des dépenses de fonctionnement par membre a augmenté entre 2014 (16 715 €) et 2015 (18 000 €), même si ce résultat reste inférieur à la prévision du PAP 2015 (18 360 €). Il est, enfin, d'autres indicateurs qui restent plus anecdotiques à l'image du bilan carbone des déplacements des membres du CESE.

Pour le programme 164, les six objectifs et dix indicateurs reflètent le périmètre des missions des juridictions financières. L'indicateur le plus représentatif concerne les suites données aux recommandations de la Cour et des CRTC., qui 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. Cet indicateur mesure le rapport entre la somme des recommandations publiées au cours des trois années précédentes et ayant pu faire l'objet d'un suivi et la somme des recommandations ayant fait l'objet d'une réforme (totale, partielle ou en cours). La prévision du PAP pour 2015 était de 75 %. Le résultat a été de 70 %, ce qui est stable par rapport à 2014 (69,8 %).²

Quant au programme 340, il ne comporte qu'un objectif qui est de contribuer à la qualité de l'élaboration des projets de textes financiers et qu'un indicateur pour mesurer le pourcentage d'avis rendus dans les délais. Les résultats sont stables depuis l'origine du programme avec un taux de 100 %, conforme à la prévision.

² Sur le suivi des recommandations : voir [rapport public annuel 2016](#), tome II, troisième partie, chapitre I, section 1.

3.3.2 L'utilité du dispositif de performance

Il existe une corrélation entre performance et budgétisation pour le programme 165, mais il n'est pas de lien direct entre elles pour les programmes 164 et 340. Pour sa part, le programme 126 manifeste la volonté de mettre des crédits de titre 3 à disposition des sections et délégations en fonction de l'activité produite.

Pour le programme 165, le principal indicateur, qui porte sur le délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock, est associé à quatre actions du programme (la fonction juridictionnelle du Conseil d'Etat, des CAA, des TA et de la CNDA) qui représentent, après ventilation des dotations inscrites sur l'action soutien, près de 90 % des crédits de la juridiction administrative, soit 335,6 M€ en 2015. 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. Ainsi, l'augmentation régulière, et dans certains cas très importantes, des entrées contentieuses (en moyenne 6 % par an depuis 40 ans) se traduirait inéluctablement par une dégradation des indicateurs si la capacité de jugement de la juridiction administrative n'était pas renforcée, ce qui explique la création de 35 emplois inscrite en LFI 2015. 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.

Pour le programme 126, les indicateurs principaux reposent sur le cœur de métier du CESE qu'est la production consultative, qui rassemble près de 70 % des crédits de l'institution. Le Conseil souhaite, d'ailleurs, agir dans les années à venir sur le redéploiement de son personnel vers le cœur de métier, mais cette tâche est sensible et de longue haleine, même en s'appuyant sur la mise en place d'une véritable gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Le CESE souhaite, en outre, mettre des crédits de titre 3 (dotation globale de 7 000 € par saisine, avec un suivi mensuel) à disposition des sections et délégations, pour leurs auditions, missions, et autres traductions, en fonction de l'activité produite. Enfin, plus globalement, le Conseil souhaite mettre en valeur les recommandations des avis par un appui aux sections et aux rapporteurs pour qu'ils fassent un effort de promotion des avis et études auprès des acteurs politiques et des acteurs clés de la société civile.

Pour le programme 164, l'indicateur sur les suites données aux recommandations concerne plus des deux tiers des crédits, répartis sur quatre actions (sur un total de sept actions). Toutefois, au sein du

programme, et à l'image de la plupart des autres institutions supérieures de contrôle européenne, il n'existe pas de lien direct entre la démarche de performance et la dotation du programme.

Pour le programme 340, l'indicateur recouvre 100 % des crédits mais aucun lien n'est établi entre ses résultats et l'attribution de crédits.

4 Les recommandations de la Cour

4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2014

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

Cette recommandation, qui avait été rappelée dans l'insertion au rapport public de la Cour pour 2015 consacrée au CESE, a fait l'objet d'un groupe de travail, mis en place au mois de janvier 2015, réunissant, aux côtés du CESE, la direction générale des finances publiques, la direction du budget et le CBCM des services du Premier ministre.

Ces travaux ont débouché au début de l'année 2016 sur une avancée concernant le régime administratif et financier du Conseil, dont le plan comptable évolue notablement vers le plan comptable de l'Etat. Ainsi un projet de refonte du décret 59-601 du 5 mai 1959 relatif au régime administratif et financier du CESE a-t-il été transmis au secrétariat général du Gouvernement, après avoir été validé par le ministère des finances. Il prend en compte les principales dispositions découlant du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique de l'Etat. Le projet de décret prévoit, notamment, la certification des comptes et le contrôle interne, tout en insistant sur la particularité de l'institution des questeurs. Ainsi, le CESE justifie-t-il l'absence de séparation entre l'ordonnateur et le comptable par son désir de mettre, en particulier, en valeur le rôle des questeurs et le développement des procédures de contrôle interne.

Nonobstant ces progrès, la Cour maintient sa recommandation concernant la mise en place d'une stricte séparation entre l'ordonnateur et le comptable dont il n'y a aucune raison qu'elle ne s'applique pas à ce programme. A cet égard, il doit être indiqué que l'instauration d'un comptable public n'est pas de nature à remettre en cause, par elle-même, l'institution des questeurs qui n'ont aucunement un rôle de comptable et dont l'existence ne constitue pas un obstacle à l'application du principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable.

Il est donc proposé de reprendre la recommandation en en modifiant la formulation : poursuivre le projet de normalisation du régime budgétaire et comptable du CESE et instaurer une stricte séparation de l'ordonnateur et du comptable.

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

Grâce aux enseignements et aux scénarios du rapport d'étude actuarielle de la Caisse des dépôts, rendu le 27 février 2015, qui a, notamment, mis en avant le fait que, sans changement de régime, les pensions ne pouvaient être financées que jusqu'en 2022, le CESE a, le 8 juin 2015, adopté une nouvelle réforme de sa caisse de retraite qui doit, essentiellement, permettre, à financement constant de l'Etat, de ne plus prélever le fonds de réserve à partir de 2022 et de le reconstituer à un niveau prudentiel de couverture d'un an de pension en 2032.

Parmi les principales mesures entrées en vigueur le 16 novembre 2015 figurent, d'une part la suppression de la cotisation double durant le premier mandat et donc la réduction de moitié des droits à pension, d'autre part l'augmentation de la cotisation des membres de 66 %, leur taux de cotisation devant ainsi atteindre 37,96 % de la partie rémunération de leur indemnité à partir de 2020, ensuite l'indexation des pensions à hauteur de 18 % du taux d'augmentation de l'indemnité, ce qui fait que si la valeur du point d'indice augmente d'un point, les pensions seront revalorisées de 0,18 point, en outre l'augmentation du taux de la contribution de sauvegarde prélevée sur les pensions versées qui passe de 1 à 3 %, enfin la suppression de la bonification de durée de cotisation pour enfant qui permettait aux femmes membres du Conseil de bénéficier d'une annuité de versement pour chacun des enfants qu'elles avaient eus.

Cette avancée notable des perspectives de la caisse de retraite du CESE démontre que la recommandation de la Cour a été pleinement mise en œuvre, même s'il importera de veiller à ce que les objectifs de cette réforme soient bien respectés et qu'elle ne vienne, effectivement, rien changer à la subvention d'équilibre versée par l'Etat.

4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2015

Au titre de l'exercice 2015, la Cour formule la recommandation suivante :

Recommandation : poursuivre le projet de normalisation du régime budgétaire et comptable du CESE et instaurer une stricte séparation de l'ordonnateur et du comptable.