



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2024

COMMISSION
DES
FINANCES

NOTE DE PRÉSENTATION

Mission

« CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT »

Examen par la commission des finances le mercredi 25 octobre 2023

Rapporteur spécial :

M. Christian BILHAC

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
PREMIÈRE PARTIE	
APERÇU GÉNÉRAL DES CRÉDITS DE LA MISSION	
SECONDE PARTIE	
LE DÉTAIL DES CRÉDITS PAR PROGRAMME	
I. LE PROGRAMME 165 « CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES » : UNE HAUSSE DE NOUVEAU MARQUÉE DES CRÉDITS, CONSÉQUENCE D'UNE MESURE DE PÉRIMÈTRE ET D'UNE PROGRESSION DES DÉPENSES DE PERSONNEL	15
A. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS LIÉE AU RATTACHEMENT DE LA COMMISSION DU CONTENTIEUX DU STATIONNEMENT PAYANT AU PROGRAMME ET DES NOUVELLES MESURES DE REVALORISATION DES MAGISTRATS ADMINISTRATIFS	17
1. <i>Le rattachement bienvenu de la commission du contentieux du stationnement payant au programme 165 intervenant toutefois dans un contexte de forte croissance de ses entrées ..</i>	<i>17</i>
2. <i>Une progression durable des dépenses de personnel</i>	<i>19</i>
3. <i>Une hausse des dépenses hors titre 2 à raison de la poursuite de travaux immobiliers d'ampleur et d'investissements informatiques</i>	<i>23</i>
B. DES MOYENS DIMENSIONNÉS À LA HAUSSE DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF DANS L'OBJECTIF DE RACCOURCIR LES DÉLAIS DE JUGEMENT	24
1. <i>Une progression des volumes contentieux s'inscrivant dans la durée.....</i>	<i>24</i>
2. <i>Des délais moyens de jugement stables masquant toutefois un traitement plus long des affaires ordinaires et des disparités territoriales.....</i>	<i>26</i>
3. <i>Une aggravation toujours préoccupante du stock en première instance.....</i>	<i>28</i>
C. LA STABILITÉ DU BUDGET DE LA CNDA À L'HEURE DE SA RÉFORME.....	29
1. <i>Un budget maîtrisé à l'aune d'une pression contentieuse toujours soutenue</i>	<i>29</i>
2. <i>Des délais moyens de jugement en baisse mais toujours en deçà des objectifs fixés par le législateur</i>	<i>31</i>
II. LE PROGRAMME 126 « CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL » (CESE) : UN BUDGET CONTENU EN RECHERCHE D'UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE ET D'ADÉQUATION AUX PRÉVISIONS RÉELLES DE SON ACTIVITÉ.....	32
A. DES CRÉDITS ACCORDÉS POUR LA PARTICIPATION CITOYENNE, NON RETRACÉS DANS LES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES	33
1. <i>Une enveloppe budgétaire maintenue à 4,2 millions d'euros pour la participation citoyenne malgré l'absence de convention citoyenne annoncée.....</i>	<i>33</i>
2. <i>Une ébauche d'efforts pour accroître la prévisibilité et la maîtrise des dépenses allouées à la participation citoyenne</i>	<i>36</i>
B. UNE SOUS-CONSOMMATION CHRONIQUE DU PLAFOND D'EMPLOIS EN DISSONANCE AVEC LES CRÉATIONS DE POSTES PRÉVUES JUSQU'EN 2027	37

C. L'ÉQUILIBRE MENACÉ DE LA CAISSE DES RETRAITES DES MEMBRES DU CESE	38
III. LE PROGRAMME 164 : « COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES » : UNE HAUSSE DES CRÉDITS MAÎTRISÉE AU NIVEAU DE L'INFLATION	39
A. UNE AUGMENTATION MESURÉE DES CRÉDITS EXCLUSIVEMENT IMPUTABLE AUX DÉPENSES DE PERSONNEL.....	41
1. <i>Une progression des dépenses de personnel en partie liée à la revalorisation indiciaire des magistrats financiers</i>	<i>41</i>
2. <i>Une baisse des dépenses hors titre 2 permise par des efforts en gestion.....</i>	<i>42</i>
B. UN RENOUVEAU DES MISSIONS ASSUMÉES PAR LES JURIDICTIONS FINANCIÈRES MAIS QUI N'ONT PAS ENCORE DÉPLOYÉ TOUS LEURS EFFETS.....	43
1. <i>Des nouvelles méthodes de travail plus transparentes et enrichies par la participation citoyenne.....</i>	<i>43</i>
2. <i>Une mission d'évaluation des politiques publiques confiées aux cours régionales des comptes encore en devenir.....</i>	<i>43</i>
3. <i>Un bilan pour l'heure prématuré de la centralisation des missions juridictionnelles au profit de la Cour des comptes</i>	<i>45</i>

L'ESSENTIEL

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

I. UN BUDGET EN AUGMENTATION

La mission bénéficierait en 2024 de 883,5 millions d'euros en crédits de paiement, soit une hausse de 8,1 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2023. Les dépenses de personnel représentent plus de 79 % des crédits demandés pour la mission.

Le programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives » représente 66 % des dépenses de la mission, contre 28,9 % pour les juridictions financières et seulement 5,1 % pour le CESE.

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

(en millions d'euros et en pourcentage)

Intitulé des programmes et titres de la dépense	LFI 2023	PLF 2024	Évolution PLF 2024/LFI 2023 (volume)
165 - Conseil d'État et autres juridictions administratives	525,0	583,4	+ 11,1 %
126 - Conseil économique, social et environnemental	45,1	44,9	- 0,5 %
164 - Cour des comptes et autres juridictions financières	247,4	255,4	+ 3,2 %
Mission « Conseil et contrôle de l'État »	753,7	817,6	+ 8,1 %

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

La progression des crédits se concentre sur le programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives » à raison principalement du rattachement de la commission du contentieux du stationnement payant (CCSP) au programme et de la hausse des dépenses de personnel.

Les dépenses de fonctionnement connaissent une légère hausse en CP à l'échelle de la mission, notamment du fait d'une augmentation des frais informatiques des juridictions administratives.

S'agissant des **dépenses d'investissement**, leur évolution est contrastée selon les programmes. Celles du programme 165 augmenteraient de 65,7 % en CP. La **baisse des AE, de l'ordre de 75 %**, résulte principalement de la budgétisation en 2023 des AE dédiées aux renouvellements de baux et de la revalorisation des opérations de relogement de la CNDA, des tribunaux administratifs de Montreuil et de Guyane. Une baisse de l'ordre de 50 % en AE comme en CP est en revanche observable pour le programme 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières ».

II. UNE HAUSSE DE NOUVEAU MARQUÉE DU BUDGET DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES, CONSÉQUENCE D'UNE MESURE DE PÉRIMÈTRE ET D'UNE PROGRESSION DES DÉPENSES DE PERSONNEL

Rassemblant deux-tiers des crédits de la mission, le budget des juridictions administratives est fixé à **583,4 millions d'euros en CP**, soit une augmentation de **11,1 % des CP** par rapport à 2023.

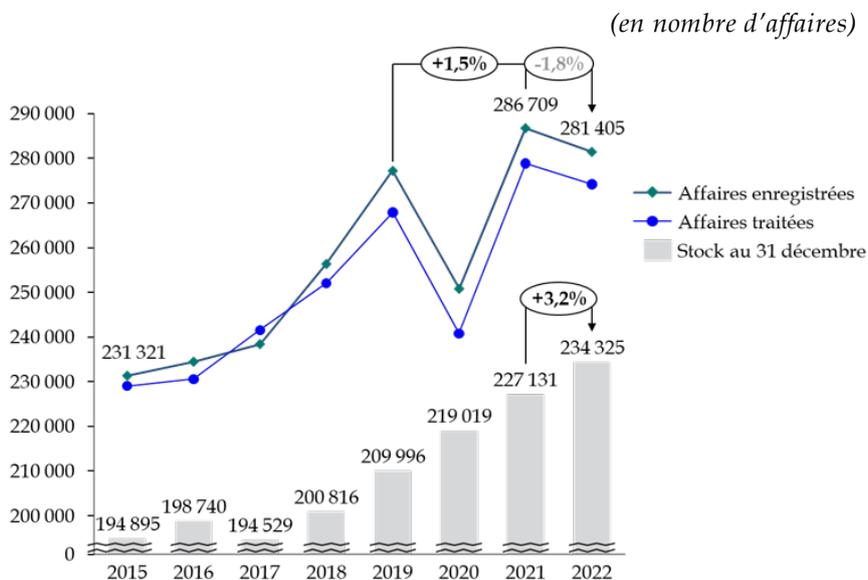
Le transfert de la commission du contentieux du stationnement payant, dont le fonctionnement figurait jusqu'à présent sur les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », concerne **143 emplois** et une enveloppe de **11,4 millions d'euros** (7,6 millions d'euros de crédits de titre 2, dont 1,96 million d'euros au titre du « CAS pensions », et 3,8 millions d'euros de crédits de titre 3). Ainsi, **à périmètre constant**, c'est-à-dire sans le rattachement de la CCSP au programme 165, **les crédits demandés pour 2024 s'élèvent à 572 millions d'euros en CP**, soit une hausse de **8,9 %**, du même ordre qu'en 2023.

Les crédits de titre 2 progressent de 7,4 % par rapport à 2023. Cette hausse s'explique principalement par un nouveau **renforcement du schéma d'emplois du programme de + 41 ETP**, l'**augmentation de 1,5 % du point d'indice de la fonction publique au 1^{er} juillet 2023**, pour un coût de **1,6 million d'euros** en année pleine, et la **revalorisation indiciaire des magistrats administratifs** pour poursuivre l'alignement sur le corps des administrateurs de l'État, à hauteur de **2,4 millions d'euros en année pleine**.

Ces moyens, dimensionnés face à la pression contentieuse, permettent de maîtriser les délais de jugement. **Au cours des huit premiers mois de l'année**, les **tribunaux administratifs** ont été confrontés à une **augmentation de cinq contentieux par rapport à la même période en 2022** : le contentieux des étrangers, qui représente 43 % des entrées, augmente de 4,9 %, celui des contentieux sociaux de 10,2 %, celui de la police

administrative de 12,3 %, celui des droits des personnes et libertés publiques de 15,8 % et celui des marchés et contrats de 10,6 %.

Évolution de l'activité des juridictions administratives depuis 2015



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

Si les délais moyens de jugement sont stables, **les délais de traitement des seules affaires ordinaires**, en excluant les ordonnances, les référés, les obligations de quitter le territoire français (OQTF) et le contentieux électoral, **sont bien plus élevés**. En 2022, le délai de jugement pour les affaires ordinaires devant les tribunaux administratifs, soit 1 an 4 mois et 8 jours, est ainsi majoré de 6 mois par rapport au délai moyen.

Une **attention particulière doit être portée à la maîtrise des stocks**, intrinsèquement liée à l'objectif de raccourcissement des délais. La proportion d'affaires en stock depuis plus de deux ans a **nettement augmenté** devant les tribunaux administratifs, atteignant 10,3 % du stock global en 2022.

III. LE BUDGET CONTENU DU CESE EN RECHERCHE D'UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE ET D'ADÉQUATION AUX PRÉVISIONS RÉELLES DE SON ACTIVITÉ

Les crédits demandés pour le CESE en 2023 sont légèrement en baisse de 0,5 % avec 44,9 millions en AE et en CP.

Pour 2024, l'enveloppe de 4,2 millions d'euros entièrement fléchée vers la participation citoyenne est stable, malgré une demande du CESE de la porter annuellement à 6 millions d'euros. Dans son rapport d'information¹ relatif à la participation citoyenne au CESE, le rapporteur spécial avait émis des réserves quant à cette progression de près de 43 % des crédits de la participation citoyenne, eu égard à la faible fréquence annoncée des conventions citoyennes.

En l'absence d'annonce de la présidence de la République quant à l'organisation d'une nouvelle convention citoyenne, le CESE dispose d'une enveloppe de 4,2 millions d'euros uniquement pour l'association et la consultation des citoyens dans le cadre de ses travaux courants.

Il ressort des informations transmises par le CESE que le plus gros poste de dépenses en matière de participation citoyenne est l'organisation des États généraux de l'information à partir d'octobre 2023, pour un montant estimé à 0,35 million d'euros par la direction du budget et compris entre 0,7 et un million d'euros pour le CESE.

Le montant des crédits dédiés à la participation citoyenne ne ressort pas des documents budgétaires. La création d'une action spécifique pour la participation citoyenne, ou, *a minima*, l'isolement des crédits de l'enveloppe budgétaire allouée à la participation citoyenne, participerait de la sincérisation de ce budget.

Le rapporteur tient toutefois à saluer les efforts annoncés pour accroître la prévisibilité et la maîtrise des dépenses allouées à la participation citoyenne dans la lignée des recommandations de son rapport de contrôle, avec notamment un début de programmation des travaux incluant des aspects participatifs et des mesures affichées pour l'organisation de la future convention citoyenne (réduction du nombre de sessions en fonction du sujet, internalisation des compétences en matière d'animation et mise en place de partenariats afin de bénéficier de tarifs de transports et d'hébergements moindres).

La sous-consommation du plafond d'emplois est récurrente. Malgré un plafond d'emplois de nouveau relevé d'un ETP, il n'atteignait que 142,8 ETP en juillet 2023 et la prévision de consommation pour l'année entière n'est que de 149,8 ETP. Dans un contexte de créations d'emploi annoncées jusqu'en 2027 pour accompagner la montée en compétences du CESE en

¹ Rapport d'information n° 791 (2022-2023) de M. Christian BILHAC, fait au nom de la commission des finances sur l'activité du Conseil économique, social et environnemental consacrée à la participation citoyenne.

matière de participation citoyenne, la consommation complète de ce plafonds est indispensable à la sincérité du budget.

IV. UNE HAUSSE DES CRÉDITS ALLOUÉS AUX JURIDICTIONS FINANCIÈRES MAÎTRISÉE AU NIVEAU DE L'INFLATION

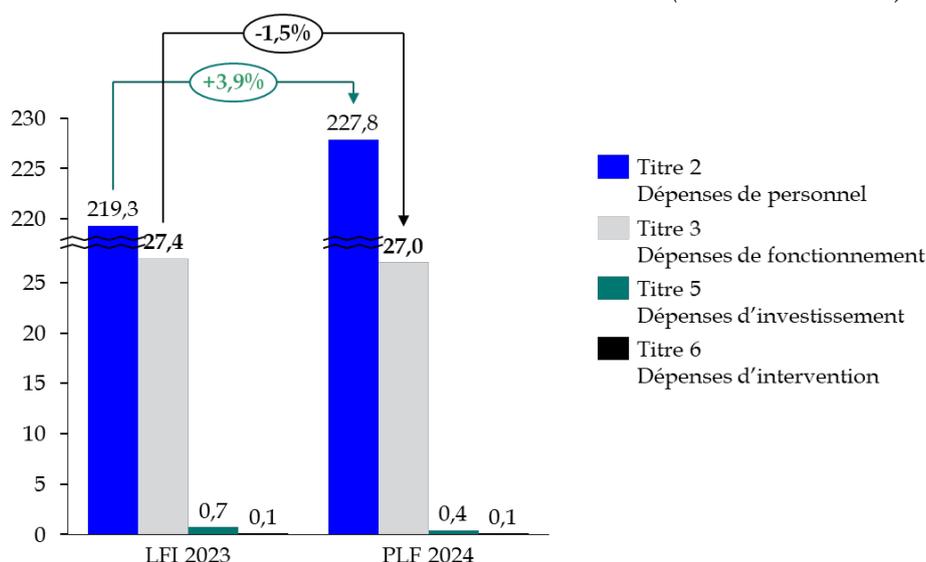
Les crédits demandés pour 2024 s'élèvent à 255,3 millions d'euros en CP dont 227,9 millions de dépenses de personnel. Les crédits affectés à la Cour des comptes et aux autres juridictions financières augmentent de 3,2 % par rapport à 2023, soit globalement maintenus au niveau de l'inflation.

Les dépenses de titre 2 du programme 164 sont en augmentation de 8,5 millions d'euros pour 2024, soit une hausse de 3,9 % par rapport à 2023.

Comme les magistrats administratifs, les magistrats financiers ont bénéficié d'une **revalorisation indiciaire** par le décret n° 2023-482 du 21 juin 2023, applicable dès le 1^{er} juillet 2023 et pour un coût de 1,7 million d'euros en année pleine.

Par ailleurs, les juridictions financières développent de **nouvelles méthodes de travail**, et **assument de nouvelles missions**, dont les effets n'ont pas encore été entièrement déployés.

Évolution des crédits de paiement du programme 164 par titre
(en millions d'euros)



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

En premier lieu, la Cour des comptes a développé à partir de 2022 une **plateforme de participation citoyenne** pour recueillir les propositions de contrôles. Une nouvelle campagne a été ouverte en 2023, dont il sera possible d'évaluer les résultats en termes de nombre de rapports en 2024.

En deuxième lieu, **la mission d'évaluation des politiques publiques confiées aux cours régionales des comptes (CRC) est encore en devenir**. Seule une CRC a été saisie en 2023¹. Une acculturation à cette mission pourrait toutefois entraîner à l'avenir une progression des saisines. La Cour a mentionné que si une partie de ces besoins nouveaux ont été gagés sur les effectifs en fonction, il ressort un besoin net non financé de 12 ETP.

En dernier lieu, il est pour l'heure impossible de dresser un bilan de la **centralisation des missions juridictionnelles au profit de la Cour des comptes** après à peine une année d'activité. Le rapporteur spécial relève toutefois que les **CRC** pourraient être amenées à être plus incluses dans ce nouveau régime, **en assurant par exemple un rôle précontentieux en cas d'accroissement des affaires devant la chambre contentieuse**.

Au 10 octobre 2023, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires concernant la présente mission, 99,3 % des réponses étaient parvenues au rapporteur spécial.

¹ Au 31 août 2023, seule la chambre régionale d'Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie par le président de région pour évaluer les investissements de la SNCF en trains de desserte régionale et leur impact sur la qualité de service et la satisfaction des usagers.

PREMIÈRE PARTIE APERÇU GÉNÉRAL DES CRÉDITS DE LA MISSION

La mission « Conseil et contrôle de l'État » a pour particularité de rassembler les crédits de trois programmes propres à différentes institutions depuis le projet de loi de finances pour l'année 2024 :

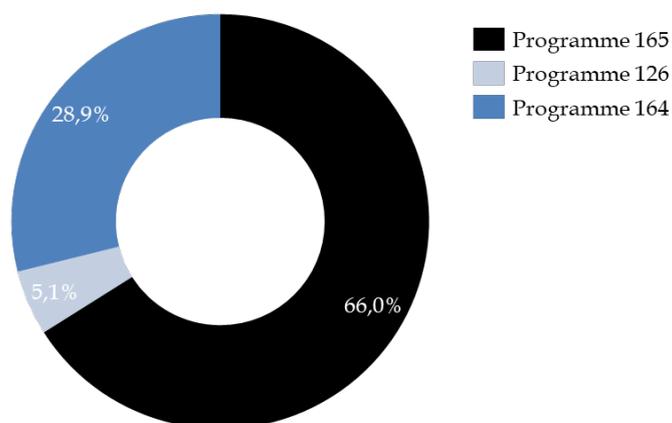
- le **programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives »**. Il regroupe les moyens affectés au Conseil d'État, aux cours administratives d'appel, aux tribunaux administratifs et à la Cour nationale du droit d'asile ;

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

- le **programme 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières »**. Il regroupe les moyens affectés aux juridictions financières, c'est-à-dire la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes, ainsi qu'aux autres institutions associées que sont le Conseil des prélèvements obligatoires et la Commission de contrôle des organismes de gestion des droits d'auteurs et des droits voisins. Les crédits affectés au Haut Conseil des finances publiques (HCFP) ont été intégrés l'an passé au programme 164, et ne font plus l'objet d'un programme propre (ancien programme 340).

L'ampleur budgétaire de ces programmes est toujours plus inégale en faveur du programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives ». Les crédits demandés se répartissent comme suit :

Ventilation des crédits parmi les différents programmes de la mission en PLF pour 2024



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

La mission bénéficierait en 2024 de **818,5 millions d'euros en AE** et de **883,5 millions d'euros en CP**.

Évolution des crédits par programme

(en millions d'euros et en pourcentage)

		Exécution 2022	LFI 2023	PLF 2024 courant	Évolution PLF 2024 / LFI 2023 (volume)	Évolution PLF 2024 / LFI 2023 (%)	FDC et ADP attendus en 2024
165 – Conseil d’État et autres juridictions administratives	AE	553,2	611,9	519,1	- 92,8	- 15,2 %	0,2
	CP	476,3	525	583,4	+ 58,4	+ 11,1 %	0,2
164 – Cour des comptes et autres juridictions financières	AE	232,4	247,4	254,5	+ 7,1	+ 2,8 %	4,6
	CP	232,1	247,4	255,3	+ 7,9	+ 3,2 %	4,6
126 – Conseil économique, social et environnemental	AE	45,8	45,1	44,9	- 0,2	- 0,4 %	1,7
	CP	45,8	45,1	44,9	- 0,2	- 0,4 %	1,7
340 – Haut Conseil des finances publiques	AE	0,8	0	0	0	0	0
	CP	0,8	0	0	0	0	0
Total mission	AE	832,3	904,5	818,5	- 86	- 9,5 %	6,5
	CP	755,1	817,6	883,5	+ 65,9	+ 8 %	6,5

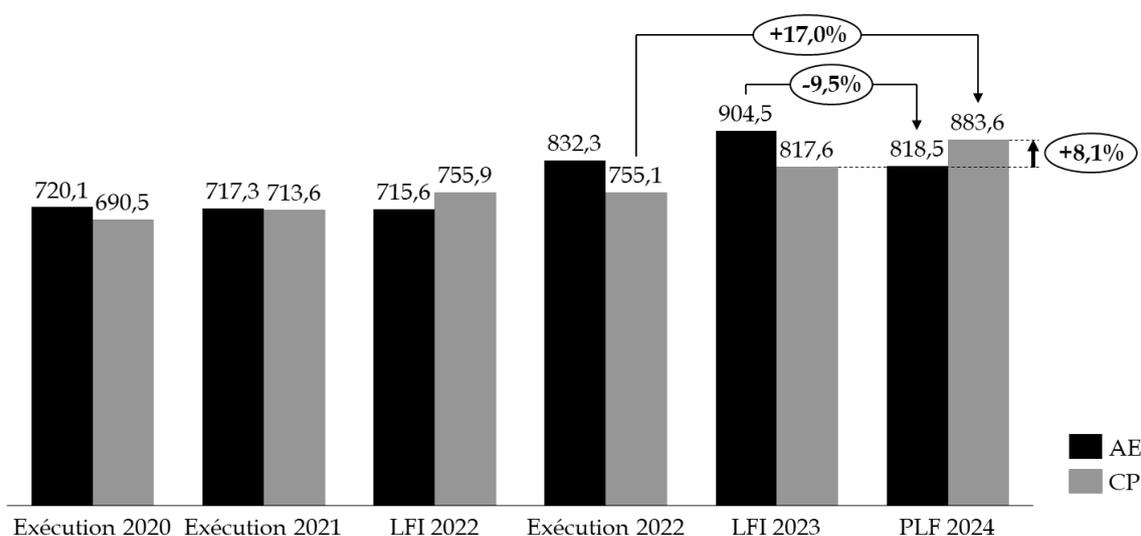
FDC et ADP : fonds de concours et attributions de produits

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

Les moyens alloués sont **toujours en progression cette année de 8,1 % s'agissant des crédits de paiement**, passant ainsi de 817,6 millions d'euros en 2023 à 883,6 millions d'euros en 2024. Les **autorisations d'engagement** sont quant à elles en **baisse de 9,5 %**.

Évolution des crédits de la mission

(en millions d'euros)

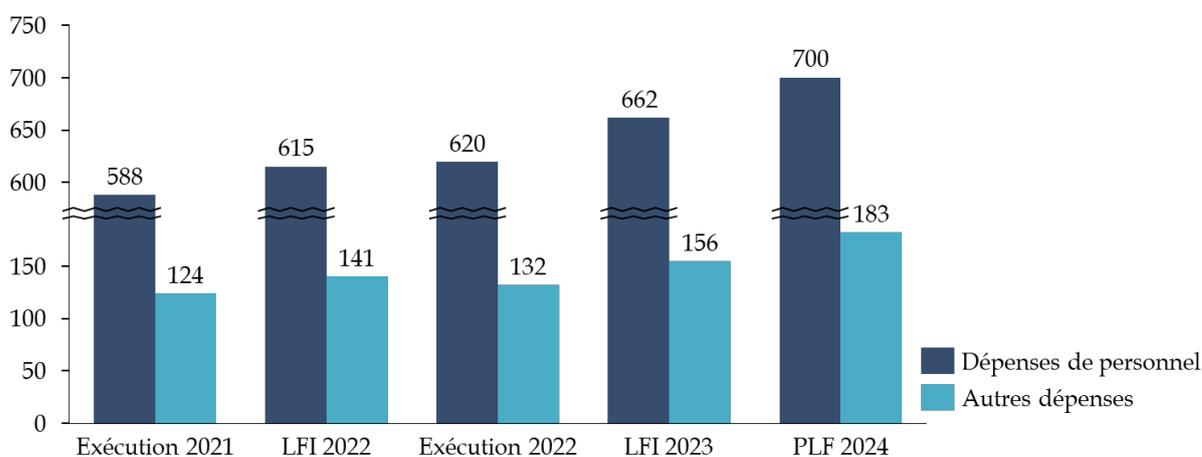


Les différents programmes ne contribuent pas à cette hausse de manière identique.

Tandis que les crédits des programmes 126 et 164 sont relativement stables (- 0,51 % en AE et en CP pour le programme 126 et + 3 % en moyenne pour les AE et les CP du programme 164), l'évolution des crédits est bien plus dynamique pour les juridictions administratives (+ 11,12 % en CP), pour lesquelles les **dépenses de personnel** représentent 74,8 % de leur budget.

Évolution des dépenses

(CP, en millions d'euros)



Les **dépenses de fonctionnement** connaîtraient à l'échelle de la mission une légère hausse, qui se concentre sur le programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives » (+ 5,3 % en CP), notamment à raison de l'augmentation des frais informatiques, dont le montant prévisionnel passe de 8,4 millions d'euros en CP en 2023 à 12,4 millions d'euros en CP en 2024. Une baisse des AE (- 54,5 %) est quant à elle observée pour les juridictions administratives, qui tient principalement à une baisse du montant prévisionnel en AE des charges locatives.

S'agissant des **dépenses d'investissement**, leur **évolution est contrastée selon les programmes** : alors que le programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives » connaîtrait une hausse de ses dépenses d'investissement de 65,7 % en CP, une baisse de l'ordre de 50 % en AE comme en CP est observable pour le programme 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières ».

SECONDE PARTIE LE DÉTAIL DES CRÉDITS PAR PROGRAMME

I. LE PROGRAMME 165 « CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES » : UNE HAUSSE DE NOUVEAU MARQUÉE DES CRÉDITS, CONSÉQUENCE D'UNE MESURE DE PÉRIMÈTRE ET D'UNE PROGRESSION DES DÉPENSES DE PERSONNEL

Les crédits demandés pour les juridictions administratives pour 2024 s'élèvent à **519,1 millions d'euros en AE** et à **583,4 millions d'euros en CP**, soit une **baisse des AE de 15,16 %** et une **hausse des CP de 11,12 %** par rapport à 2023. Cette augmentation est tirée par la progression des dépenses de personnel, qui est pérenne, mais aussi par un changement de périmètre avec le rattachement de la commission du contentieux du stationnement payant au programme 165.

L'enjeu majeur de ce programme consiste en l'adéquation des crédits demandés avec la pression continue que connaissent les juridictions administratives compte tenu de la croissance continue du contentieux administratif, sous l'effet de nombreux facteurs exogènes et de la volonté de rendre des décisions juridictionnelles dans des délais satisfaisants pour les justiciables sans jamais nuire à la qualité des décisions rendues.

Le programme 165 concentre 66 % des crédits de la mission et est donc le plus important en volume.

Évolution des crédits par action du programme 165

(en millions d'euros et en %)

		LFI 2023	PLF 2024	Évolution PLF 2024 / LFI 2023 (volume)	Évolution PLF 2024 / LFI 2023 (%)	FDC et ADP attendus en 2024
01 – Fonction juridictionnelle : Conseil d’État	AE	31,8	33,8	+ 2	+ 6,3 %	0,02
	CP	31,8	31,8	+ 2	+ 6,3 %	0,02
02 – Fonction juridictionnelle : Cours administratives d’appel	AE	59,6	62,8	+ 3,2	+ 5,4 %	0,0
	CP	59,6	62,8	+ 3,2	+ 5,4 %	0,0
03 – Fonction juridictionnelle : Tribunaux administratifs	AE	189,6	202,2	+ 12,6	+ 6,6 %	0,0
	CP	189,6	202,2	+ 12,6	+ 6,6 %	0,0
04 – Fonction consultative	AE	16,8	17,5	+ 0,7	+ 4,2 %	0,0
	CP	16,8	17,5	+ 0,7	+ 4,2 %	0,0
05 – Fonction études, expertise et services rendus aux administrations de l’État et des collectivités	AE	12,7	20,1	+ 7,4	+ 58,2 %	0,0
	CP	12,7	20,1	+ 7,4	+ 58,2 %	0,0
06 – Soutien	AE	253,3	132,9	- 120,4	+ 47,5 %	0,2
	CP	166,5	197,2	+ 30,7	+ 18,4 %	0,2
07 – Cour nationale du droit d’asile	AE	48	49,6	+ 1,9	+ 3,3 %	0,0
	CP	48	49,6	+ 1,9	+ 3,3 %	0,0
Total programme 165	AE	611,9	519,1	- 92,8	- 15,2 %	0,2
	CP	525,0	583,4	+ 58,4	+ 11,1 %	0,2
Dont hors CAS Pensions		406,7	436,7	+ 30	+ 7,4 %	

FDC et ADP : fonds de concours et attributions de produits

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

A. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS LIÉE AU RATTACHEMENT DE LA COMMISSION DU CONTENTIEUX DU STATIONNEMENT PAYANT AU PROGRAMME ET DES NOUVELLES MESURES DE REVALORISATION DES MAGISTRATS ADMINISTRATIFS

Les crédits de paiement demandés pour 2024 sont en hausse de **58,4 millions d'euros par rapport à 2023**.

1. Le rattachement bienvenu de la commission du contentieux du stationnement payant au programme 165 intervenant toutefois dans un contexte de forte croissance de ses entrées

a) Un rattachement porteur d'une gestion unifiée par le Conseil d'État

Le projet de loi de finances pour 2024 prévoit **le rattachement de la commission du contentieux du stationnement payant (CCSP) au programme 165 à partir du 1^{er} janvier 2024**.

La CCSP, juridiction administrative spécialisée, a été mise en place en janvier 2018. Sa création intervient dans le contexte de la dépenalisation et de la décentralisation du stationnement payant par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi « MATPAM »), impliquant ainsi la perte de compétence des juridictions judiciaires, et afin d'éviter d'engorger les juridictions administratives de droit commun.

Jusqu'alors, **le fonctionnement de la CCSP figurait sur les crédits du programme 216** « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » de la mission « administration générale et territoriale de l'État », qui porte les fonctions de pilotage du ministère de l'intérieur et les crédits relatifs aux affaires juridiques et contentieuses du ministère. **Les agents de greffe relevaient du programme 216, tandis que 15 magistrats, à partir de 2023, étaient mis à disposition de la CCSP par le programme 165, affectés dans les trois chambres de cette juridiction.**

Le transfert de la CCSP porte sur **143 emplois** ainsi que **11,4 millions d'euros** (7,6 millions d'euros de crédits de titre 2, dont 1,96 million d'euros au titre du « CAS pensions », et 3,8 millions d'euros de crédits de titre 3).

Ainsi, à **périmètre constant**, c'est-à-dire sans le rattachement de la CCSP au programme 165, **les crédits demandés pour 2024 s'élèvent à 572 millions d'euros en CP, soit une hausse de 8,9 %, du même ordre qu'en 2023**. À périmètre courant, après intégration des crédits de la CCSP, une augmentation de 11,1 % des CP est constatée par rapport à la loi de finances initiale pour 2023.

Ce rattachement implique aussi **le transfert de la gestion de la CCSP au Conseil d'État**, en lieu et place du ministère de l'intérieur et des outre-mer. Le Conseil d'État assurait jusqu'alors seulement l'affectation et la rémunération des magistrats de la CCSP.

Le transfert de gestion s'organisera progressivement :

- la gestion du personnel des greffes, qui resteront des agents du ministère de l'intérieur et des outre-mer, sera assurée par le secrétariat général du Conseil d'État à compter du 1^{er} janvier prochain ;

- la direction du numérique du ministère de l'intérieur et des outre-mer continuera à assurer la gestion du système d'information de la CCSP, qui migrera progressivement d'ici la fin 2025 dans le système d'information du Conseil d'État ;

- les moyens généraux et le budget de la CCSP seront intégrés dans le programme 165, qui remboursera le ministère de l'intérieur et des outre-mer pour les prestations qu'il continuera à assurer pour la CCSP, essentiellement en matière d'informatique.

b) Un rattachement susceptible de mettre mécaniquement à mal les délais moyens des juridictions administratives, compte tenu de la progression du contentieux lié au stationnement payant

Dans la mesure où le rattachement de la CCSP au programme 165 intervient **dans un contexte de forte progression de ce contentieux**, l'adéquation des moyens du programme avec cette hausse demeure un défi pour les années à venir, afin de maintenir des délais de jugement raisonnables. En effet, les entrées sont passées de 61 327 en 2018 à 163 464 en 2022, alors que la commission connaît des délais de jugement qui sont de l'ordre de deux ans et présente un stock qui s'élevait au 31 décembre 2022 à 183 429 dossiers.

Dans son rapport sur le projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2020¹, le rapporteur spécial avait déjà souligné que, dans un contexte de surcroît des recours, **des postes de magistrats supplémentaires devraient inévitablement être ouverts** sur le programme 165, un rattachement de la CCSP n'étant pas absorbable à moyens constants. Le rapporteur spécial réitère son souhait **d'un renforcement des moyens humains de cette juridiction dès le prochain projet de loi de finances**, afin de faire face à la hausse de ses entrées, de sorte à ne pas dégrader ses délais de jugement, déjà élevés.

Par ailleurs, une adaptation de la maquette de performance sera nécessaire, le Conseil d'État ayant indiqué qu'elle était effectivement à l'étude.

¹ Rapport n° 743 (2020-2021) de M. Christian BILHAC, fait au nom de la commission des finances, déposé le 7 juillet 2021.

Enfin, le rapporteur spécial tient à souligner que la dénomination la commission du contentieux du stationnement payant semble aujourd'hui d'autant plus impropre dès lors qu'elle entre dans le même giron budgétaire que les autres juridictions administratives. La dénomination de « tribunal » serait plus en adéquation avec la compétence juridictionnelle de la CCSP.

Le transfert du contentieux de la tarification sanitaire et sociale

Le programme 165 pourrait être affecté aussi dès 2024 par le **transfert du contentieux de la tarification sanitaire et sociale aux juridictions administratives de droit commun** issu de l'article 56 de la loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027.

La réforme impliquera de désigner les tribunaux administratifs compétents, étant précisé qu'il est envisagé de limiter le nombre de tribunaux administratifs compétents et de spécialiser une cour administrative d'appel dans le traitement de ce contentieux.

Outre cette détermination des juridictions compétentes, la reprise des dossiers en stock dans Télérecours devra être mise en place par numérisation des dossiers.

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

2. Une progression durable des dépenses de personnel

Les dépenses de personnel pèsent fortement dans les crédits du programme 165, à l'instar de tous les autres programmes de la mission « Conseil et contrôle de l'État ». La hausse de ces dépenses est **constante** sur les dernières années.

a) Des dépenses de personnel tirées à la hausse par de nouvelles créations d'emplois en 2024

Dans le projet de finances pour l'année 2024, les crédits demandés pour les dépenses de personnel s'élèvent à **436,7 millions d'euros** dont **111,4 millions d'euros** au titre du **compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions**. Ces dépenses de titre 2 représentent **74,8 % des crédits du programme** et sont en augmentation de **7,4 %** par rapport à 2023.

Ventilation par titre des crédits de paiement

(en millions d'euros)

	LFI 2022	LFI 2023	PLF 2024
Hors titre 2	103,2	118,3	146,7
<i>Dont dépenses de fonctionnement</i>	71,3	81,9	86,3
<i>Dont dépenses d'investissement</i>	31,9	36,4	60,4
Titre 2	377,9	406,7	436,7
Total	481,1	525	583,4

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

La hausse de ces dépenses s'explique notamment par le nouveau relèvement du schéma d'emplois pour l'année 2024 de **+ 41 ETP**, comme en 2022 et 2023. Jusqu'en 2027, conformément à la programmation quinquennale, le programme 165 devrait obtenir ensuite 40 créations de postes tous les ans.

Pour l'année 2024, ces créations d'emplois ont vocation à être ciblées **sur le renforcement des moyens humains des tribunaux administratifs**, à hauteur de **40 ETP**, répartis en 25 magistrats et 15 agents de greffe (4 emplois de catégorie A, 6 de catégorie B et 5 de catégorie C). L'ETP restant sera utilisé pour la création d'un emploi de membre du Conseil d'État.

La répartition des créations d'emplois par juridiction sera arrêtée lors des conférences de gestion qui se tiendront en fin d'année 2023 avec les chefs de juridiction.

En 2023, les 25 postes de magistrats ouverts ont permis de créer deux chambres au tribunal administratif de Nantes, une chambre au tribunal administratif de Rennes ainsi que de renforcer les tribunaux de Cergy-Pontoise, de Melun et de Bastia.

Pour 2024, le plafond d'emplois est fixé à **4 514 ETPT** en tenant compte de l'impact du schéma d'emplois pour 2024 (**+ 31 ETPT pour 41 créations d'emplois**) et de l'extension en année pleine du schéma d'emplois prévu en loi de finances initiale pour 2023 (**+ 10 ETPT**). Le plafond tient également compte du transfert des 143 ETP au titre de la commission du contentieux du stationnement payant.

b) Une revalorisation indiciaire des magistrats administratifs à partir de 2023 complétant l'alignement de leur rémunération avec le corps des administrateurs de l'État

La revalorisation de la rémunération des magistrats administratifs explique également l'accroissement des dépenses de titre 2.

Comme tous les fonctionnaires, les membres titulaires des juridictions administratives ont bénéficié de la **revalorisation de 1,5 % du point d'indice de la fonction publique** au 1^{er} juillet 2023. L'extension en année pleine de cette revalorisation du point d'indice représente **1,64 million d'euros**.

L'évolution tendancielle des dépenses de personnel s'explique également par des **mesures catégorielles**, et notamment les **revalorisations indemnitaire et indiciaire** des magistrats administratifs rendues nécessaires par la **réforme de l'encadrement supérieur de l'État**.

La revalorisation indemnitaire tout d'abord a été préférée à la revalorisation indiciaire de tous les magistrats. **L'arrêté du 22 avril 2022** procède à une **revalorisation du traitement indemnitaire** des magistrats administratifs, auparavant fixé par l'arrêté du 29 décembre 2009, avec une **entrée en vigueur rétroactive au 1^{er} janvier 2022**.

8,3 millions d'euros¹ ont été ouverts en AE et en CP dans la **loi n° 2022-1157 de finances rectificative pour 2022 du 16 août 2022** pour financer cette mesure, dont la première mise en paie a été opérée sur le mois de juillet 2022 avec un rappel au titre de la période de janvier à juin 2022.

L'impact financier est identique sur 2023 et 2024, le solde du GVT garantissant cette stabilité, avec les départs en retraite et les recrutements sur le premier grade.

Une refonte de la grille indiciaire est ensuite intervenue **en 2023** avec le décret n° 2023-486 du 21 juin 2023 modifiant le statut des magistrats administratifs et le décret n° 2023-488 du même jour fixant le nouvel échelonnement indiciaire des trois grades de ce corps à compter du 1^{er} juillet 2023.

En 2023, le coût sur six mois sera de 1,2 million d'euros et sera ainsi **de 2,4 millions d'euros en 2024 en année pleine**.

S'agissant des membres du Conseil d'État, leur revalorisation représente, en année pleine pour 2024, 0,63 million d'euros au titre de la revalorisation indiciaire et 0,42 million d'euros au titre de la revalorisation indemnitaire.

Le Conseil d'État a indiqué au rapporteur spécial dans ses réponses au questionnaire budgétaire que des travaux sont par ailleurs actuellement menés en relation avec la Cour de Comptes pour tirer les conséquences de la

¹ Il s'agit du coût de la mesure en année pleine sur l'exercice 2022 et qui concerne 1 270 magistrats.

revalorisation du régime indemnitaire des emplois supérieurs occupés par les administrateurs de l'État sur les membres du Conseil d'État et les magistrats administratifs.

c) Une légère sous-consommation du plafond d'emplois autorisé

Le rapporteur spécial avait regretté la sous-consommation du plafond d'emplois accordé au programme 165 durant la crise sanitaire, et qui est structurelle à l'échelle des dernières années. En effet, dès lors que le schéma d'emplois est en augmentation continue depuis huit ans, la consommation pleine et entière des crédits est nécessaire à la légitimité de cette hausse.

Pour l'année 2023, le **plafond d'emplois autorisé** de 4 330 ETPT devrait être consommé à hauteur de 4 255 ETPT soit **un taux de consommation prévisionnel de plus de 98 %**.

Taux de consommation du plafond d'emplois autorisé (PAE)

	2020	2021	2022	Prévisions 2023
Conseil d'État	680	650	641	641
CAA	657	656	660	680
TA	2 131	2 197	2 221	2 257
CNDA	634	680	683	664
CCSP	12	12	14	13
Total	4 114	4 194	4 219	4 255
Plafond d'emplois autorisé	4 224	4 253	4 286	4 330
Taux de consommation	97,4 %	98,6 %	98,4 %	98,3 %

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

Eu égard au contexte de création d'emplois jusqu'en 2027, et avec un schéma d'emplois de + 41 ETP pour 2024, le **rapporteur spécial sera particulièrement attentif à ce que les crédits soient consommés intégralement.**

Enfin, cette année encore, le rapporteur spécial insiste sur **l'amélioration nécessaire de la gestion prévisionnelle des emplois** par le Conseil d'État, en sa qualité de gestionnaire des juridictions administratives. Les départs à la retraite, plus aisés à anticiper que d'autres sorties, devraient faire l'objet d'une meilleure prévisibilité. À titre d'exemple, pour 2023, 14 et 29 départs à la retraite étaient respectivement prévus pour les agents de catégorie A et C dans le projet annuel de performances. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, 18 agents de catégorie A partiraient à la retraite et 61 agents de catégorie C.

3. Une hausse des dépenses hors titre 2 à raison de la poursuite de travaux immobiliers d'ampleur et d'investissements informatiques

Les crédits demandés pour couvrir les **dépenses hors titre 2** s'élèvent à **146,7 millions d'euros en CP** et **82,4 millions en AE**, soit une hausse de **24 %** des CP et une baisse de **59,8 %** des AE.

L'**action 06 Soutien** comprend des dépenses de personnel du programme non affectées à d'autres actions et les dépenses de fonctionnement et d'investissement de l'ensemble du programme 165. Ainsi, tous les crédits de titre 3 et de titre 5 sont concentrés sur l'action 06 *Soutien*.

Les dépenses de titre 5 augmentent de **24 millions d'euros en CP** par rapport à 2023, pour s'établir à 60,4 millions d'euros en CP. Ces dépenses visent principalement à financer des travaux immobiliers liés aux opérations de relogement et des dépenses d'investissement informatique.

La **baisse des AE, de l'ordre de 75 %**, résulte principalement de la budgétisation en 2023 des AE dédiées aux renouvellements de baux (immeuble Richelieu des services du Conseil d'État, immeuble Arborial et de la CNDA, tribunal administratif de Toulouse), de la revalorisation des opérations de relogement de la CNDA, des tribunaux administratifs de Montreuil et de Guyane, et des renouvellements des marchés d'énergie et fluide pour la juridiction administrative. L'engagement de ces dépenses sur l'exercice 2023 a fait mécaniquement baisser les prévisions d'AE en 2024.

La **hausse des dépenses de fonctionnement est maîtrisée** (+ 5,3 % en CP). Les juridictions administratives ont engagé depuis plusieurs années une démarche de maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement grâce à la renégociation de certains baux, la professionnalisation de l'achat public et la dématérialisation des procédures avec la mise en œuvre de Télérecours.

En effet, la généralisation des téléprocédures a permis de réaliser des économies substantielles en matière de frais d'affranchissement. Ces économies sont apparues progressivement, tout au long du déploiement de l'application Télérecours depuis 2014, pour atteindre 5 millions d'euros en 2022.

Évolution des économies générées grâce aux téléprocédures de 2017 à 2022

(en millions d'euros)

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Économies générées	3,60	3,90	4,6	3,86	5,04	5,02

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

En 2022, 188 751 requêtes ont été enregistrées via cette application devant les tribunaux administratifs, soit 77,5 % des entrées, 27 992 requêtes devant les cours administratives d'appel, soit 91,2 % des entrées, et 8 047 devant le Conseil d'État, soit 88 % des entrées.

B. DES MOYENS DIMENSIONNÉS À LA HAUSSE DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF DANS L'OBJECTIF DE RACCOURCIR LES DÉLAIS DE JUGEMENT

Les juridictions administratives font face à une progression constante des recours contentieux, l'année 2020 faisant figure d'exception à raison de la crise sanitaire, de sorte que le fonctionnement des juridictions administratives est aujourd'hui à flux tendu. Par suite, la hausse des moyens des juridictions administratives a pour objet d'absorber le traitement du flux de requêtes sans dégrader les délais de jugement.

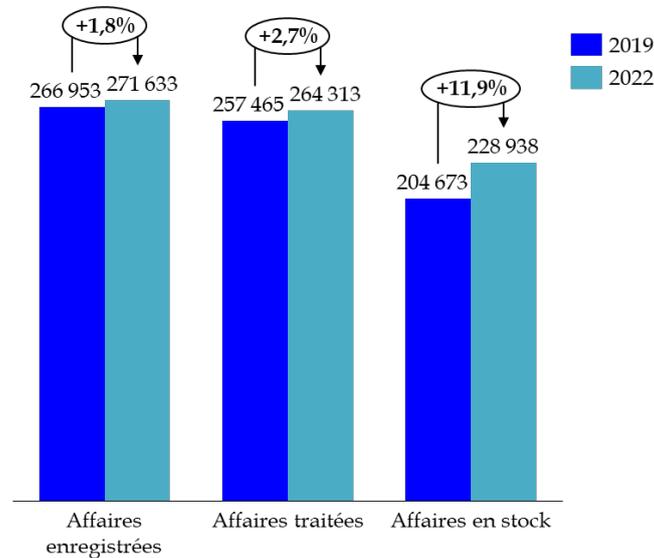
1. Une progression des volumes contentieux s'inscrivant dans la durée

Les juridictions administratives ont connu une **hausse des recours** portés devant elles, mais aussi une **diversification des contentieux**. De 2000 à 2019, les entrées contentieuses en données nettes ont progressé de 105 % en première instance et de 116 % en appel. Sur la période **2017-2021**, l'**évolution moyenne annuelle** du contentieux est de **5,2 %** pour les **tribunaux administratifs**, et de 7 % en excluant l'année 2020, caractérisée par un recul des entrées.

À partir de 2021, la baisse conjoncturelle des entrées liée à la crise sanitaire s'est progressivement résorbée. De 2020 à 2021, le nombre d'affaires enregistrées en cumulé devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel est en augmentation de 14,5 %, passant de 240 486 à 275 396 affaires.

Le dynamisme des recours contentieux s'observe de nouveau en 2023. **Au cours des huit premiers mois de l'année**, les **tribunaux administratifs** ont été confrontés à une **augmentation de cinq contentieux par rapport à la même période en 2022** : le contentieux des étrangers, qui représente 43 % des entrées, augmente de 4,9 %, celui des contentieux sociaux de 10,2 %, celui de la police administrative de 12,3 %, celui des droits des personnes et libertés publiques de 15,8 % et celui des marchés et contrats de 10,6 %.

Évolution des recours devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel entre 2019 et 2022



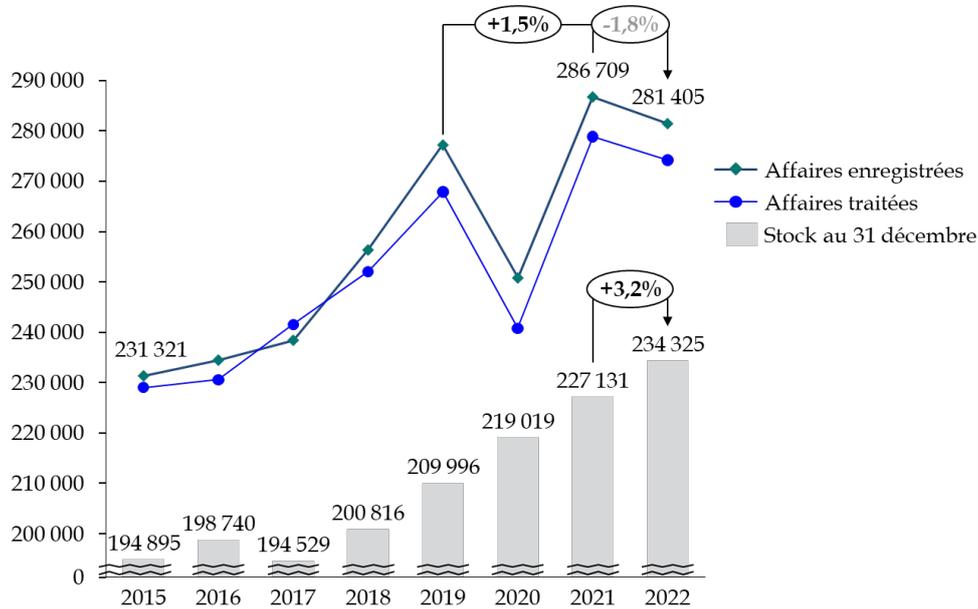
Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Pour le Conseil d'État, le nombre d'affaires enregistrées est, en données brutes, stable (+ 0,3 %).

Au-delà de cette progression globale, des différences existent sur la **répartition en volume du nombre d'affaires enregistrées** devant les juridictions, avec une **prépondérance du contentieux des étrangers** pour toutes les juridictions administratives, qui s'est accrue en 2022. En effet, 43,5 % des affaires enregistrées devant les tribunaux administratifs relevaient du contentieux des étrangers, devant le contentieux de la fonction publique (8,8 %) ou encore le contentieux fiscal (4,8 %). Devant les cours administratives d'appel, le contentieux des étrangers représente 56,1 % des affaires enregistrées en 2022, devant le contentieux fiscal (8,2 %) et le contentieux de la fonction publique (9 %).

Évolution de l'activité des juridictions administratives depuis 2015

(en nombre d'affaires)



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

2. Des délais moyens de jugement stables masquant toutefois un traitement plus long des affaires ordinaires et des disparités territoriales

Le délai moyen constaté de jugement des affaires constitue le principal indicateur de performance du programme.

Force est de constater que **devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, les délais moyens de jugement**, qui s'étaient dégradés en 2020, **retrouvent progressivement leur niveau de 2019**. Ainsi, devant les tribunaux administratifs, le délai moyen est de 9 mois et 16 jours en 2021, soit inférieur de 14 jours par rapport à la réalisation 2020 et de 29 jours par rapport à la cible 2022. De même, au Conseil d'État, le délai moyen est de 7 mois et 8 jours, soit inférieur de 21 jours par rapport à la réalisation de 2020 et de 1 mois et 22 jours par rapport à la cible 2022. Par ailleurs, la trajectoire de réduction des délais à travers les objectifs cibles du projet annuel de performances jusqu'en 2025 semble réaliste.

**Délai moyen de jugement par niveau de juridiction
y compris procédures d'urgence**

	2020	2021	2022	2023 (cible PAP 2023)	2024 (cible)	2025 (cible)
Tribunaux administratifs	10 mois	9 mois et 16 jours	9 mois et 20 jours	10 mois	9 mois et 15 jours	9 mois
Cours administratives d'appel	1 an et 3 jours	11 mois et 15 jours	11 mois et 18 jours	11 mois	11 mois	11 mois
Conseil d'État	7 mois et 29 jours	7 mois et 8 jours	7 mois et 14 jours	9 mois	9 mois	9 mois

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

Il convient toutefois de relever **les limites de ce délai moyen**. D'une part, la hausse des référés et des jugements d'affaires enserrées dans des délais contraints **fait mécaniquement baisser les délais moyens**.

Ainsi en 2022, le **délai de jugement pour les affaires ordinaires devant les tribunaux administratifs** au niveau national, en excluant les ordonnances, les référés, les obligations de quitter le territoire français (OQTF) et le contentieux électoral, est de **1 an 4 mois et 8 jours**. Il est dès lors majoré de 6 mois par rapport au délai moyen observé devant les tribunaux administratifs.

Devant le **Conseil d'État**, le délai pour les affaires ordinaires est de **11 mois et 17 jours**, soit presque trois mois de plus que le délai moyen.

De plus, il existe des **disparités territoriales entre juridictions**. Pour l'année 2022, le délai de jugement pour les affaires ordinaires devant le tribunal administratif de Strasbourg est de 1 an 9 mois et 23 jours quand il est seulement de 11 mois et 23 jours devant le tribunal administratif de Lyon. Il en va de même pour les cours administratives d'appel : le délai de jugement pour les affaires ordinaires est de 1 an 2 mois et 23 jours devant la cour administrative d'appel de Versailles, quand il est de 8 mois et 24 jours devant la cour administrative d'appel de Nantes.

Les **prévisions sont plus délicates pour la CNDA**, et sont intrinsèquement liées aux capacités de traitement des demandes par l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA), alors même que les délais moyens prévus par le projet annuel de performances sont ambitieux. Par ailleurs, le mouvement de grève des avocats a entraîné en 2022 le renvoi de 5 000 dossiers à une audience ultérieure. Au-delà de ces mouvements de grève, les renvois fréquents allongent les délais de jugement

devant la CNDA. En moyenne, **plus de 25 % des dossiers audiencés sont renvoyés à une audience ultérieure**. La majorité des renvois sont liés à une absence du requérant ou de l'avocat.

Le délai moyen constaté devant la CNDA a été ramené à 6 mois et 16 jours en 2022, contre 7 mois et 8 jours en 2021. Au 30 juin 2023, ce délai s'élevait à 6 mois et 12 jours. En ce qui concerne le délai de jugement pour les procédures normales, il s'établit à 7 mois au 1^{er} juillet 2023. Même s'il s'est amélioré de cinq jours par rapport à 2022, il reste toujours au-dessus du délai cible de 6 mois. S'agissant du délai de cinq semaines pour les procédures accélérées, le rapporteur spécial relève de nouveau qu'il est difficilement tenable et peu réaliste.

Dans ce contexte de flux d'affaires sans cesse croissant devant la CNDA, **l'article 20 du projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration** tend à réformer la Cour nationale du droit d'asile en créant des chambres territoriales et en faisant du recours au juge unique le principe.

3. Une aggravation toujours préoccupante du stock en première instance

Le niveau du stock des tribunaux administratifs ne cesse de progresser. Après une hausse de plus de 15 % des stocks dans les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs entre 2018 et 2021, le stock des affaires enregistrées dans les tribunaux administratifs a augmenté de nouveau de **4,7 % en 2022**, passant d'un stock de 191 053 à 200 093 affaires. Par ailleurs, au sein du stock global, **la proportion d'affaires en stock depuis plus de deux ans a nettement augmenté**, et représentant **10,3 % du stock global en 2022**.

Le rapporteur spécial tient à souligner que le rattachement de la CCSP au programme 165 peut potentiellement avoir des effets non négligeables en termes d'accroissement des stocks, puisqu'elle compte elle-même en attente un stock, qui s'élevait, au 31 décembre 2022, à 183 429 dossiers.

Le rapporteur spécial **sera attentif aux efforts d'apurement des stocks, et en particulier les dossiers anciens**. Il note que la cible pour 2024 est de réduire le stock des affaires enregistrées depuis plus de deux ans à 8,5 % des dossiers, puis à 8 % en 2025 et 2026.

C. LA STABILITÉ DU BUDGET DE LA CNDA À L'HEURE DE SA RÉFORME

1. Un budget maîtrisé à l'aune d'une pression contentieuse toujours soutenue

a) Des entrées en légère baisse en 2022 mais toujours supérieures au niveau constaté avant la crise sanitaire

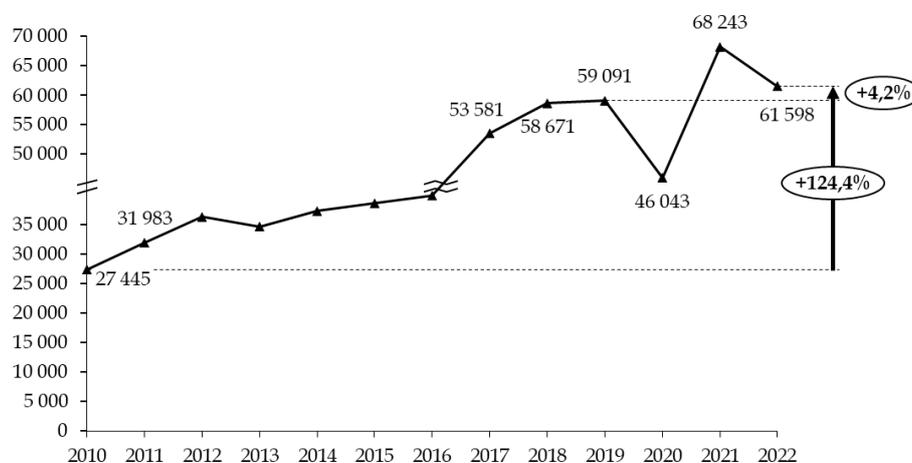
La Cour nationale du droit d'asile ne dispose d'aucun pouvoir d'autorégulation de son activité juridictionnelle, celle-ci étant la conséquence mécanique, d'une part, du nombre fluctuant de demandeurs d'asile qui se présentent en France selon les événements géopolitiques mondiaux, et, d'autre part du rythme d'activité et du taux d'admission de l'office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), dont la CNDA est juge en premier et dernier ressort et pour lequel le taux de recours est élevé. **81 % des décisions de l'OFPRA ont fait l'objet d'un recours en 2022.**

L'augmentation du nombre d'affaires entrantes s'inscrit dans une tendance durable depuis 2008. **La Cour a ainsi triplé sa capacité de jugement en 10 ans, période pendant laquelle les affaires entrantes ont crû de 115 %.** En effet, la CNDA est confrontée année après année à un niveau soutenu du contentieux de l'asile : de 2009 à 2019, la progression du contentieux s'est élevée à près de 140 %.

Après une année 2020 marquée par le confinement lié à la crise sanitaire et une évolution des entrées non significative (- 37 %), les entrées pour 2021 ont dépassé le niveau de 2019, année ayant enregistré un pic historique (+ 15,5 % par rapport à 2019).

En 2022, le nombre d'entrées s'élève à 61 598. S'il est en baisse de 10 % par rapport à 2021, force est de constater que les entrées sont toujours dynamiques et **supérieures de 4 % au niveau constaté en 2019.**

Évolution du nombre d'affaires enregistrées par la CNDA



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

b) Une hausse relative des dépenses de personnel

L'action « 07 Cour nationale du droit d'asile » finance les dépenses de titre 2 de cette juridiction. Elles s'élèvent pour 2024 à **49,6 millions d'euros**, soit une **hausse de 3,5 %** par rapport à 202, à raison de la revalorisation des magistrats.

L'accroissement considérable du contentieux de l'asile a par le passé entraîné une **augmentation régulière du plafond d'emplois du programme 165 afin de faire face au nombre de requêtes déposées devant la CNDA**. Celle-ci a bénéficié de **90 % des créations d'emplois du programme 165 entre 2015 et 2020**. Toutefois, **aucune création d'emploi de magistrats ou d'agents n'a été accordée depuis 2021 à la CNDA, et ce sera de nouveau le cas en 2024**.

S'agissant des **dépenses de fonctionnement**, qui sont imputées à l'action « 06 Soutien », les moyens alloués à la Cour seront fixés à l'issue de la conférence de gestion interne au Conseil d'État, qui se déroulera à la fin de l'année 2023. Il ressort toutefois des documents budgétaires que le montant prévisionnel alloué à la CNDA pour 2024 est en baisse de 2,7 millions d'euros.

En 2023, les crédits alloués pour le fonctionnement de la Cour s'établissent, selon la dernière actualisation à 14,9 millions d'euros en AE et 18,9 millions d'euros en CP, soit - 0,03 % en AE et + 12 % en CP par rapport à 2022.

Enfin, il faut relever qu'**aucun crédit de titre 5 n'est affecté à la CNDA**, celle-ci bénéficiant de prestations des services centraux du Conseil d'État, notamment en matière informatique et d'équipement.

2. Des délais moyens de jugement en baisse mais toujours en deçà des objectifs fixés par le législateur

Les moyens accordés à la CNDA sur tout le quinquennat précédent ont permis de **renforcer ses capacités de jugement**, avec un nombre de décisions jugées par la Cour qui est passé de 42 045 en 2020 à 67 147 en 2022. Toutefois, les délais de jugement et les stocks demeurent importants.

a) La poursuite de la maîtrise des délais de jugement et d'assainissement des stocks

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

Si le délai moyen de jugement de la CNDA s'est amélioré, force est de constater que le délai pour les procédures accélérées est de 5 mois et 8 jours en 2022, soit en augmentation par rapport à 2021 et toujours bien loin de l'objectif de 5 semaines fixé par le législateur. La réduction de ce délai de l'ordre de 15 semaines à échéance 3 ans semble donc assez irréaliste, comme cela a déjà été relevé par le rapporteur spécial.

Par ailleurs, la **proportion des affaires enregistrées depuis plus d'un an** par rapport au stock global de la CNDA est passée de **26,7 % en 2020 à 12,1 % fin 2021**. **En 2022**, cette proportion est remontée à **16,7 %**, témoignant ainsi de la difficulté à maîtriser les stocks, en particulier s'agissant des affaires les plus anciennes dans ce contexte et l'organisation contentieuse actuelle.

b) Le projet de loi sur l'asile et l'immigration entend adapter le contentieux de l'asile à son ampleur tout en réduisant les délais de jugement

Le projet de loi sur l'asile et l'immigration contient deux mesures principales afin de réformer le contentieux de l'asile, qui pourraient être de nature à avoir des effets baissiers sur les délais de jugement.

D'une part, le projet de loi prévoit de **créer des chambres territoriales de la CNDA**, partant du constat que presque 47 % de recours sont issus de demandeurs résidant en région, et que l'audience à Montreuil suppose potentiellement plusieurs déplacements, au regard du taux élevé de renvoi des affaires. Ces chambres territoriales pourraient traiter jusqu'à 33 % des recours. En parallèle, le projet de loi confère au président de la Cour la

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

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

possibilité de créer des chambres spécialisées en fonction du pays d'origine et des langues utilisées. Des effets sur les délais sont attendus suite à cette optimisation territoriale du traitement des requêtes.

Le rapporteur insiste toutefois d'ores et déjà sur **la nécessité de doter de moyens humains suffisants ces chambres territoriales**, condition *sine qua non* de la réussite de cette déconcentration territoriale de la CNDA.

D'autre part, le projet de loi prévoit de **généraliser le recours au juge unique**, en lieu et place du principe de collégialité, qui demeure aujourd'hui la règle, sauf dans certains cas énumérés par la loi.

Le rapporteur spécial relève, sans contester le fait que cette mesure puisse améliorer les délais de jugement, que la rupture avec le principe de collégialité en matière d'asile pose question. D'après les contributions reçues de la part des syndicats de la magistrature administrative, il ressort que les juges sont attachés à ce principe de collégialité en matière d'asile, qui nécessite des échanges et confrontations de perception.

II. LE PROGRAMME 126 « CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL » (CESE) : UN BUDGET CONTENU EN RECHERCHE D'UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE ET D'ADÉQUATION AUX PRÉVISIONS RÉELLES DE SON ACTIVITÉ

Les crédits demandés pour le CESE en 2023 sont légèrement en baisse de 0,5 % avec 44,9 millions en AE et en CP.

Cette stagnation des crédits doit toutefois être mise en regard avec la revalorisation discontinuée du budget du CESE depuis 2020.

Évolution des crédits par action du programme 126

(en millions d'euros et en %)

		LFI 2023	PLF 2024	Évolution PLF 2024 / LFI 2023 (volume)	Évolution PLF 2024 / LFI 2023 (%)
04 - Travaux consultatifs	AE	32,2	32,0	- 0,2	- 0,01 %
	CP	32,2	32,0	- 0,2	- 0,01 %
05 - Fonctions supports à l'institution	AE	12,9	12,8	- 0,1	- 0,7 %
	CP	12,9	12,8	- 0,1	- 0,7 %
Total programme 126	AE	45,1	44,9	- 0,2	- 0,4 %
	CP	45,1	44,9	- 0,2	- 0,4 %

FDC et ADP : fonds de concours et attributions de produits

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

A. DES CRÉDITS ACCORDÉS POUR LA PARTICIPATION CITOYENNE, NON RETRACÉS DANS LES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES

1. Une enveloppe budgétaire maintenue à 4,2 millions d'euros pour la participation citoyenne malgré l'absence de convention citoyenne annoncée

a) Une enveloppe reconduite à hauteur de 4,2 millions d'euros nonobstant une demande de 6 millions d'euros exprimée par le CESE

Depuis la réforme du CESE par la loi organique du 15 janvier 2021, le CESE dispose d'une enveloppe dédiée à la participation citoyenne, qu'il gère aujourd'hui directement¹.

Constatant que le budget de 4,2 millions d'euros n'a pas suffi à couvrir le coût de la convention citoyenne sur la fin de vie, le CESE a **engagé en janvier 2023 des négociations avec la direction du budget pour obtenir dès 2024 un montant annuel de 6 millions d'euros** pour la participation citoyenne.

Dans son rapport d'information² relatif à la participation citoyenne au CESE, le rapporteur spécial avait **émis des réserves quant à cette progression de près de 43 % des crédits de la participation citoyenne**, eu égard à la faible fréquence annoncée des conventions citoyennes. En effet, dans la mesure où le CESE s'est fixé pour objectif d'en organiser une tous les 14 à 18 mois, le rapporteur spécial doute de la nécessité pour le CESE d'obtenir tous les ans un budget de 6 millions d'euros pour tous les dispositifs de participation citoyenne. En effet, **des crédits seront nécessairement annulés en cas d'année « creuse »**.

Pour 2024, le CESE a fait part au rapporteur spécial du maintien de cette enveloppe pour 4,2 millions d'euros.

¹ Jusqu'en 2023, les crédits devaient être débloqués par le Gouvernement.

² Rapport d'information n° 791 (2022-2023) de M. Christian BILHAC, fait au nom de la commission des finances sur l'activité du Conseil économique, social et environnemental consacrée à la participation citoyenne.

b) Un suivi impossible de ces crédits au sein du projet annuel de performances

Or, force est de constater que cette information ne ressort pas des documents budgétaires et n'est à aucun moment mentionnée dans le projet annuel de performances. Celui-ci, très succinct, se contente de renseigner le montant alloué pour chacune des deux seules actions du programme (**04 Travaux consultatifs** et **05 Fonctions supports à l'institution¹**). La justification des crédits par action prend la forme de quelques tableaux et n'est accompagnée d'aucun commentaire ni d'aucune explication.

Le rapporteur spécial a été informé du montant des crédits dédiés à la participation citoyenne dans les réponses au questionnaire budgétaire complémentaire adressé au CESE. Le montant de cette enveloppe a été fixé par la lettre plafond 640/23/SG du 3 août 2023.

Cette situation n'est donc pas satisfaisante.

Par ailleurs, corollaire de l'absence d'information quant au montant de l'enveloppe accordée pour la participation citoyenne, **il est impossible de savoir sur quelle action sont imputés les crédits pour la participation citoyenne**. Le CESE n'a pas su apporter plus d'informations au rapporteur spécial, se limitant à indiquer que **la majorité des 4,2 millions d'euros étaient imputables sur l'action 04 « Travaux consultatifs »**.

Dans ce contexte, le rapporteur spécial a recommandé **la création d'une action spécifique pour la participation citoyenne, ou, a minima, d'isoler les crédits** de l'enveloppe budgétaire allouée à la participation citoyenne. Les justifications au premier euro devraient inclure plus d'explications quant à cette enveloppe budgétaire dédiée à la participation citoyenne.

c) Un montant injustifié pour l'heure pour l'année 2024

Le CESE a simplement mentionné qu'il pourrait être amené à organiser une convention citoyenne en tout ou partie sur l'année 2024, selon ce qui serait décidé par les services de la présidence de la République.

Il apparaît donc que l'année 2024 sera **une année « creuse » du point de vue des conventions citoyennes**, et que le CESE dispose **d'une enveloppe de 4,2 millions d'euros uniquement pour l'association et la consultation des citoyens dans le cadre de ses travaux courants**.

Sur la fin d'année 2023, le CESE va financer une journée délibérative en novembre sur l'école de la réussite ainsi que trois plateformes de

¹ Le projet annuel de performances du projet de loi de finances pour 2024 n'a pas mis à jour le numéro des actions suite à la refonte de la maquette budgétaire par le projet de loi de finances pour 2023. Les deux, désormais uniques, actions, sont numérotées « 4 » et « 5 », au lieu de « 1 » et « 2 ».

consultation jusqu'en décembre sur l'éducation affective relationnelle et sexuelle, le logement saisonnier et l'articulation des temps de vie.

Pour l'année 2024, le CESE devra ainsi engager des dépenses pour :

- les processus de redevabilité suite à deux consultations menées fin 2023 sur les mobilités durables et inclusives en zones peu denses et sur l'élevage ;

- une consultation citoyenne sur le financement de la perte d'autonomie avec des citoyens associés jusqu'en mars 2024¹ ;

- l'organisation des États généraux de l'information (EGI) pour le compte de l'État.

Enfin, le CESE a mentionné plusieurs travaux en 2024 sur le financement du monde associatif, l'intelligence artificielle et les modèles productifs, l'emploi dans la transition écologique, les droits sociaux ou encore l'aide alimentaire, mais sans préciser si ces derniers donneront lieu à une association des citoyens.

Par suite, il ressort que le plus gros poste de dépenses en matière de participation citoyenne est **l'organisation des États généraux de l'information (EGI) à partir d'octobre 2023**, avec une plateforme de consultation et deux journées délibératives sur deux week-ends aux mois de janvier et février 2024, réunissant une centaine de citoyens tirés au sort².

Il convient de relever tout d'abord que, dans la mesure où ils ont été lancés fin 2023, une partie de ces dépenses sera imputée sur le budget de l'année en cours. L'impact budgétaire sur l'année 2024 sera donc moindre puisque lissé sur deux exercices.

Par ailleurs, le **coût prévisionnel de ces EGI fait l'objet d'un chiffrage divergent** : tandis que la **direction du budget en estime le coût à 0,35 million d'euros**, le CESE les a évalués entre **0,75 million et un million d'euros**. Rien que pour les deux journées délibératives, le CESE prévoit un budget de l'ordre de 0,6 million d'euros.

Le rapporteur spécial relève que le coût estimé par le CESE est particulièrement élevé, en comparaison des coûts de la convention citoyenne sur la fin de vie. En partant du coût actualisé de celle-ci au 1^{er} octobre 2023, de l'ordre de 5,1 millions d'euros, il est possible **d'évaluer le coût d'une session de trois jours à 0,56 million d'euros pour 185 citoyens**.

Or, le CESE a estimé à 0,6 million d'euros les frais pour deux journées délibératives réunissant 150 citoyens.

¹ Plusieurs ateliers ont déjà eu lieu avec les outre-mer en décembre 2023.

² Le CESE avait d'abord envisagé tirer au sort 150 citoyens. Afin de maîtriser les dépenses des EGI, le CESE compte plutôt désormais, au mois d'octobre 2023, tirer au sort 100 citoyens.

Même en partant de cette hypothèse maximaliste, cela ne permet de justifier pour l'année 2024 qu'un million et demi pour ses dépenses liées à la participation citoyenne¹.

Par conséquent, **par un amendement, le rapporteur spécial entend propose de minorer de 2,5 millions d'euros le montant de l'enveloppe dédiée à la participation citoyenne.** L'enveloppe restante pour 2024 serait de 1,7 million d'euros, ce qui paraît suffisant au regard des projets annoncés. En tout état de cause, les crédits pourraient tout à fait être revus à la hausse en cours d'année par un décret d'avance un projet de loi de finances rectificative.

2. Une ébauche d'efforts pour accroître la prévisibilité et la maîtrise des dépenses allouées à la participation citoyenne

Dans la lignée des recommandations² du rapporteur spécial, le CESE a décidé d'instaurer une programmation des actions à venir du CESE en année N-1, en incluant les aspects participatifs, à l'issue de sa réunion du Bureau en date du 5 juillet dernier. La programmation a été définie pour le 1^{er} trimestre 2024 et sera précisée dans les prochains mois pour le reste de l'année.

Par ailleurs, le CESE a aussi décidé pour l'organisation de la prochaine convention citoyenne de **mettre en œuvre plusieurs recommandations du rapporteur spécial quant à la maîtrise des coûts³**, avec notamment :

- la mise en place de partenariats afin de bénéficier de tarifs de transports et d'hébergements moindres ;
- la réduction du nombre de sessions en fonction du sujet ;
- l'internalisation des compétences d'animation au sein du CESE⁴.

Si le rapporteur spécial **salue ces évolutions, la prévisibilité du coût des travaux associant les citoyens pourrait être améliorée.** La direction de la participation citoyenne, dont les effectifs ont été renforcés, pourrait élaborer cette prévision en relation avec la direction administrative et financière, et ce, au moins sur six mois.

¹ Le coût agrégé consultations citoyennes hors convention citoyenne s'est élevé à un montant maximum de 0,5 million d'euros au cours des années précédentes.

² Rapport d'information n° 791 (2022-2023) de M. Christian BILHAC, fait au nom de la commission des finances sur l'activité du Conseil économique, social et environnemental consacrée à la participation citoyenne.

³ Rapport d'information n° 791 (2022-2023) de M. Christian BILHAC, fait au nom de la commission des finances sur l'activité du Conseil économique, social et environnemental consacrée à la participation citoyenne.

⁴ Deux recrutements à la direction de la participation citoyenne permettront également d'approfondir cette internalisation, pour un moindre recours à des prestataires externes.

B. UNE SOUS-CONSUMMATION CHRONIQUE DU PLAFOND D'EMPLOIS EN DISSONANCE AVEC LES CRÉATIONS DE POSTES PRÉVUES JUSQU'EN 2027

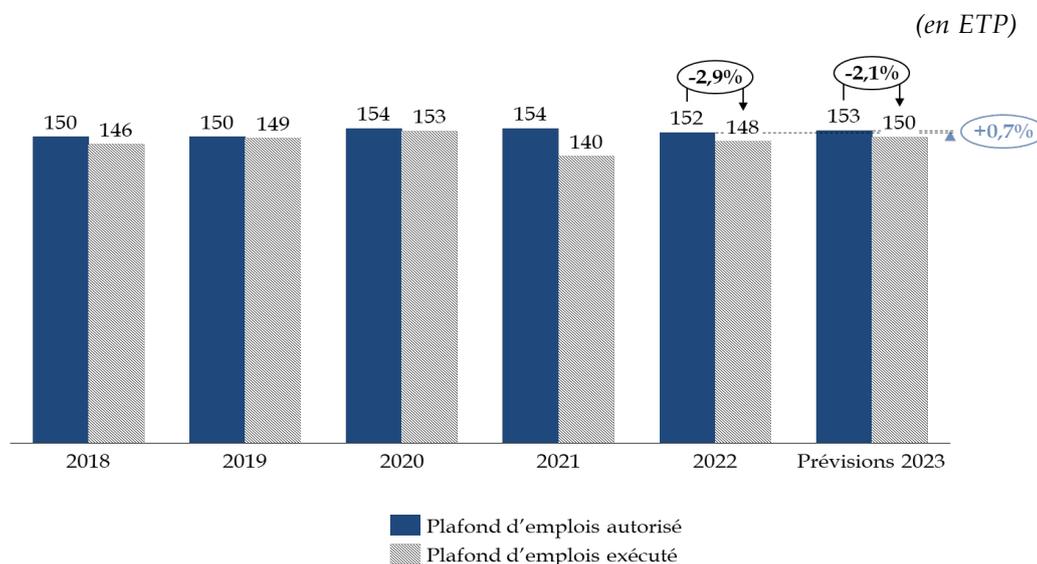
La sous-consommation récurrente du plafond d'emplois, en parallèle de la création d'emplois, est un autre élément caractéristique du programme 126.

Les dépenses de personnel du programme 126, stable par rapport à 2023, s'élèvent à **35,8 millions pour 2024**. Elles représentent **presque 80 % du budget total** alloué au CESE.

Le **plafond d'emplois** a de nouveau été **relevé d'un ETP** cette année, passant de **153 ETP à 154 ETP**, pour faire face à la montée en compétences en matière de participation citoyenne¹.

Pour autant, le **plafond d'emplois du CESE est chroniquement sous-exécuté**. Le plafond d'emplois autorisé pour 2021 était de 154 ETP, pour une exécution 2021 à 140,4 ETP. En 2022, ce plafond, fixé à 152 ETP, n'a été exécuté qu'à hauteur de 147,6 ETP. Pour 2023, au 31 juillet, le plafond n'a été consommé qu'à hauteur de 142,8 ETP, mais avec une prévision de 149,8 ETP d'ici la fin de l'année.

Consommation du plafond d'emplois depuis 2018



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

Le rapporteur spécial insiste sur le fait que la consommation du plafond d'emplois demandé est indispensable à la sincérité du budget, et d'autant plus dans le contexte d'une création de poste chaque année jusqu'en 2027.

¹ Un emploi de catégorie A a été créé.

C. L'ÉQUILIBRE MENACÉ DE LA CAISSE DES RETRAITES DES MEMBRES DU CESE

Le rapporteur spécial tient à attirer l'attention sur l'équilibre financier délicat de la caisse des retraites des anciens membres du CESE, dans un contexte de baisse drastique de ses ressources. Tout d'abord, l'année 2022 a été marquée par une **diminution des membres du CESE**, de 233 à 175, qui sont les seuls cotisants à ce régime. Par ailleurs, l'article 1^{er} de la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 **a supprimé le régime spécial des conseillers du CESE**. L'article L. 381-32 du code de la sécurité sociale dispose désormais que « *Les membres du Conseil économique, social et environnemental sont affiliés à l'assurance vieillesse du régime général de sécurité sociale* ».

Les prestations sont financées majoritairement par les cotisations des conseillers en cours de mandat, des cotisations « patronales », les ressources propres du CESE et une subvention de l'État d'un montant de **5,4 millions d'euros depuis 2018**. Par ailleurs, depuis 2011, le CESE a mis en place une **contribution de sauvegarde** prélevée sur les pensions, générant ainsi 0,3 million d'euros par an et calculée sur la base de 3 % des pensions.

Équilibre financier de la caisse des retraites du CESE

(en millions d'euros)

	2019	2020	2021	2022	Prévisions 2023	Prévisions 2024
Cotisation des conseillers	1,92	1,84	1,40	1,54	1,55	1,50
Cotisations « patronales »	2,87	2,87	2,87	2,87	2,86	2,86
Subvention de l'État	5,40	5,40	5,40	5,40	5,40	5,40
Contribution de sauvegarde	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0
Financement sur les ressources propres du CESE	0	0	0,56	0,50	0	0
Total des ressources	10,4	10,4	10,5	10,6	10,1	9,7
Total des pensions	10,2	9,9	10,1	10,2	10,1	9,7
Ratio des ressources par rapport aux dépenses	+ 0,02	+ 0,05	+ 0,04	+ 0,03	- 0,01	- 0,1
Fonds de réserve	6,09	6,08	6,08	5,91	5,90	5,72

Sources : commission des finances du Sénat, d'après les données du CESE

Hors cette subvention de l'État, la caisse de retraite des anciens membres du CESE est toujours déficitaire¹. **Les cotisations des conseillers du CESE couvrent moins de la moitié des prestations.** En l'absence de cette subvention étatique, le CESE épuiserait son fonds de réserve, d'un montant de 5,9 millions d'euros en 2022, et ce, dès 2023².

Pour 2023, le montant des pensions versées pourrait s'élever à 10,1 millions d'euros, incluant la revalorisation de 0,27 % des pensions à compter du 1^{er} juillet 2023. **En 2024, l'estimation des pensions versées est de 9,9 millions d'euros.**

Même si le montant des prestations a vocation à diminuer de 10,6 millions d'euros en 2022 à 7,0 millions d'euros en 2041 selon les projections de la Caisse des dépôts et consignations, transmises par le CESE, la caisse des retraites est toutefois exposée à un fort besoin de financement suite aux réformes du nombre des membres et des retraites.

À terme, selon les estimations du CESE, **le déficit du régime s'établirait à - 6,3 millions à horizon 2040** et représenterait un **cumul de - 141,2 millions d'euros sur la période 2024-2040.**

L'article 9 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 prévoit toutefois que le régime général sera équilibré en dernier ressort des régimes fermés une fois leurs réserves épuisées.

III. LE PROGRAMME 164 : « COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES » : UNE HAUSSE DES CRÉDITS MAÎTRISÉE AU NIVEAU DE L'INFLATION

Le programme 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières » retrace les crédits de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) - 13 en métropole et 10 en outre-mer - mais aussi le Conseil des prélèvements obligatoires, la Commission de contrôle des organismes de gestion des droits d'auteurs et des droits voisins, et le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), dont les crédits ont été intégrés au programme 164 depuis la loi de finances initiale pour 2023.

¹ *Cour des comptes, Rapport public annuel de 2015 – tome II La gestion du Conseil économique, social et environnemental : une volonté de réforme, des efforts à poursuivre.*

² *Caisse des dépôts et consignations, Projections pour le régime de retraite du CESE, 31 mars 2022.*

Évolution des crédits par action du programme 164

(en millions d'euros et en %)

		LFI 2023	PLF 2024	Évolution PLF 2024 / LFI 2023 (volume)	Évolution PLF 2024 / LFI 2023 (%)	FDC et ADP attendus en 2024
21 – Examen des comptes publics	AE	49,2	50,6	+ 1,4	+ 2,8 %	4,5
	CP	49,2	50,6	+ 1,4	+ 2,8 %	4,5
22 – Contrôle des finances publiques	AE	18	19,3	+ 1,3	+ 7,2 %	0,0
	CP	18	19,3	+ 1,3	+ 7,2 %	0,0
23 – Contrôle des gestions publiques	AE	68,1	71,6	+ 3,5	+ 5,1 %	0,0
	CP	68,1	71,6	+ 3,5	+ 5,1 %	0,0
24 – Évaluation des politiques publiques	AE	39,4	40,9	+ 1,5	+ 3,8 %	0,0
	CP	39,4	40,9	+ 1,5	+ 3,8 %	0,0
25 – Information des citoyens	AE	8,2	8,6	+ 0,4	+ 4,9 %	0,0
	CP	8,2	8,6	+ 0,4	+ 4,9 %	0,0
26 – Mise en jeu de la responsabilité des comptables publics et des gestionnaires publics	AE	5,3	5,8	+ 0,5	+ 9,4 %	0,0
	CP	5,3	5,8	+ 0,5	+ 9,4 %	0,0
27 – Pilotage et soutien des juridictions financières	AE	57,9	56,0	- 1,9	- 3,2 %	0,1
	CP	57,9	56,8	- 1,1	- 1,9 %	0,1
28 – Gouvernance des finances publiques	AE	1,32	1,35	+ 0,3	+ 2,3 %	0
	CP	1,32	1,3	+ 0,3	+ 2,3 %	0
Total programme 164	AE	247,4	254,5	+ 7,1	+ 2,8 %	4,6
	CP	247,4	255,3	+ 7,9	+ 3,2 %	4,6

FDC et ADP : fonds de concours et attributions de produits

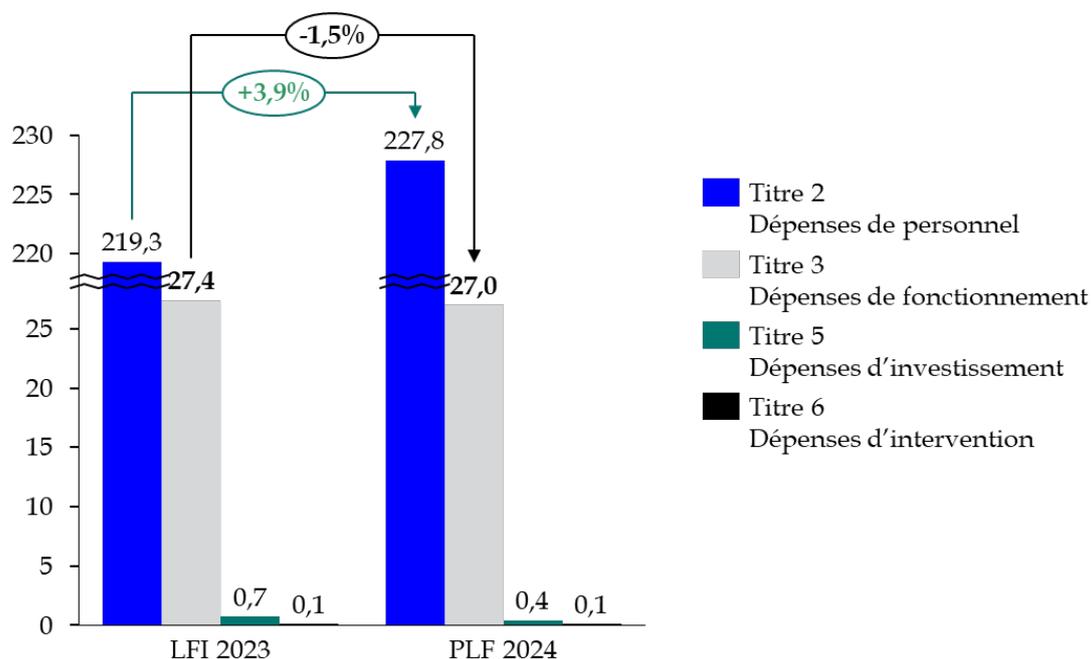
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Les crédits demandés pour 2024 s'élèvent à 255,3 millions d'euros en CP dont 227,9 millions de dépenses de personnel. **Les crédits affectés à la Cour des comptes et aux autres juridictions financières augmentent de 3,2 % par rapport à 2023.**

Cette progression s'établit légèrement au-delà de l'inflation en 2024. Les prévisions macro-économiques du projet de loi de finances pour 2024 tablent sur un reflux de l'inflation, qui s'établirait à + 2,6 %.

Évolution des crédits de paiement du programme 164 par titre

(en millions d'euros)



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

A. UNE AUGMENTATION MESURÉE DES CRÉDITS EXCLUSIVEMENT IMPUTABLE AUX DÉPENSES DE PERSONNEL

1. Une progression des dépenses de personnel en partie liée à la revalorisation indiciaire des magistrats financiers

Les **dépenses de titre 2** du programme 164 sont en augmentation de **8,5 millions d'euros** pour 2024, soit une **hausse de 3,9 %** par rapport à 2023. Hors CAS Pensions, ces dépenses passent de 165,6 millions à 171,4 millions d'euros, soit une hausse de 3,5 %, bien moindre que pour 2023, où la progression était de plus de 10 %.

Cette **augmentation de 5,8 millions d'euros hors CAS Pensions** s'explique par :

- les effets du schéma d'emplois et du GVT solde, pour 1,1 million d'euros ;
- l'extension sur 2024 de la revalorisation indiciaire des magistrats financiers dans le cadre de la réforme de la haute fonction publique, pour 1,7 million d'euros en année pleine ;
- l'effet sur 2024 des mesures du rendez-vous salarial décidées en 2023, pour 3 millions d'euros.

Dans la même logique que la revalorisation indiciaire des magistrats administratifs ayant opéré un alignement sur la grille des administrateurs de l'État, le **décret n° 2023-482 du 21 juin 2023**¹ procède à cette revalorisation pour les magistrats financiers. Ces nouvelles règles indiciaires se sont appliquées à partir du 1^{er} juillet 2023.

La Cour des comptes a d'ailleurs indiqué qu'elle allait mener une étude jusqu'à la fin de l'année 2023 afin d'assurer une harmonisation du régime indemnitaire des magistrats financiers avec les évolutions apportées à celui des administrateurs de l'État, en vue d'une pleine intégration des juridictions financières dans les évolutions dont bénéficient l'encadrement supérieur et du maintien de leur attractivité.

S'agissant du **plafond d'emplois**, celui-ci est **stable**, passant de 1826 ETPT en 2023 à 1831 ETPT en 2024. **Pour 2024**, et eu égard à la montée en compétences des juridictions financières, notamment en matière d'évaluation des politiques publiques, la Cour des comptes a estimé son **besoin global à 12 ETPT**, après réallocation de personnels.

2. Une baisse des dépenses hors titre 2 permise par des efforts en gestion

Hors titre 2, les dépenses sont, au niveau agrégé, en **baisse de 5 % en AE et de 3 % en CP**, et ce, alors même qu'elles intègrent le financement supplémentaire d'une mesure du rendez-vous salarial correspondant à une revalorisation des frais de mission de 0,2 million d'euros et le renchérissement des coûts énergétiques pour le même montant.

Toutefois, une diminution globale des crédits est possible par l'intégration d'une mesure d'économie de l'ordre de 1,1 million d'euros, qui devront être trouvés sur des efforts réalisés en gestion.

¹ Décret n° 2023-482 du 21 juin 2023 relatif à l'échelonnement indiciaire applicable aux magistrats de la Cour des comptes, aux magistrats des chambres régionales des comptes et aux agents occupant les emplois de conseiller maître en service extraordinaire, de conseiller référendaire en service extraordinaire et d'auditeur à la Cour des comptes.

B. UN RENOUVEAU DES MISSIONS ASSUMÉES PAR LES JURIDICTIONS FINANCIÈRES MAIS QUI N'ONT PAS ENCORE DÉPLOYÉ TOUS LEURS EFFETS

1. Des nouvelles méthodes de travail plus transparentes et enrichies par la participation citoyenne

Depuis janvier 2023, la Cour des comptes publie l'ensemble de ses productions sur son site internet conformément à sa démarche **100 % publication**.

Entre janvier et juillet 2023, 91 publications de la Cour des comptes ont été rendues publiques, contre 71 sur la même période en 2022.

Si le rapporteur spécial salue cette démarche de transparence et d'ouverture aux citoyens, il s'inquiète toutefois des effets que cette publicité complète pourrait avoir sur le contenu même des rapports.

S'agissant de la mission de contrôle, la Cour a lancé en 2022 une **plateforme citoyenne pour recueillir les propositions de contrôles de citoyens**. Les trois premiers rapports d'initiative citoyenne ont été publiés sur le site internet de la Cour des Comptes (la politique d'égalité entre les femmes et les hommes menée par l'État ; les soutiens publics aux fédérations de chasseurs ; le recours par l'État aux prestations intellectuelles de cabinets de conseils). Une nouvelle campagne a été ouverte en 2023, dont il sera possible d'évaluer les résultats en termes de nombre de rapports en 2024.

Par ailleurs, la Cour des comptes a également lancé fin 2022 une **plateforme de signalement**, qui permet aux citoyens de signaler, en ligne, des irrégularités ou dysfonctionnements constatés dans le bon emploi de l'argent public. Au 31 août 2023, 1 120 signalements ont été déposés sur la plateforme, soit une moyenne de pratiquement 100 signalements déposés chaque mois, quand la Cour en traitait environ 100 par an auparavant.

Le développement, le paramétrage, l'hébergement, l'homologation et la maintenance de cette plateforme ont fait l'objet de prestations auprès de prestataires externes pour un total de 38 000 euros en 2022 et 25 000 euros en 2023.

Un premier bilan des suites données, en termes de contrôles engagés et de suites contentieuses, sera effectué au début de l'année 2024 afin de bénéficier d'un recul suffisant sur le traitement de ces signalements.

2. Une mission d'évaluation des politiques publiques confiées aux cours régionales des comptes encore en devenir

À l'échelle de toutes les juridictions financières, le projet stratégique de réforme des juridictions financières, dit « JF 2025 », prévoit que 20 % des moyens humains des juridictions financières soient dédiés à l'évaluation des

politiques publiques à horizon 2025. En 2023, 8 % des ressources y ont été consacrés. Pour 2024, la proportion devrait doubler, pour s'établir à 20 % en 2025.

Ainsi, la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale a reconnu aux chambres régionales des comptes (CRC)¹ une **nouvelle mission d'évaluation des politiques publiques territoriales**. Ainsi, l'article L. 211-15 du code des juridictions financières dispose désormais que la « *chambre régionale des comptes contribue, dans son ressort, à l'évaluation des politiques publiques* ». Jusqu'à présent, les CRC ne pouvaient prendre part à de telles évaluations que dans le cadre d'enquêtes menées conjointement avec la Cour.

Ainsi, les **exécutifs locaux** peuvent **saisir**, de leur propre initiative ou de celle de l'organe délibérant, la CRC régionalement compétente aux fins de **réaliser l'évaluation d'une politique publique** relevant de la compétence des collectivités territoriales ou établissements publics auteurs de la saisine².

Un **décret du 8 décembre 2022**³ précise les modalités de cette saisine et instaure également une faculté d'autosaisine pour les CRC.

De plus, les **exécutifs locaux peuvent saisir la CRC pour avis** « *sur les conséquences de tout projet d'investissement exceptionnel dont la maîtrise d'ouvrage est directement assurée par la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre* »⁴.

Pour l'heure, les CRC ne se sont pas pleinement saisies de cette nouvelle compétence.

Au 31 août 2023, seule la chambre régionale d'Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie par le président de région pour évaluer les investissements de la SNCF en trains de desserte régionale et leur impact sur la qualité de service et la satisfaction des usagers. Les CRC se sont par ailleurs autosaisies d'une demi-douzaine de projets d'évaluation, dont certains ont déjà commencé à être mis en œuvre.

L'emballlement du nombre de saisines n'a pas eu lieu, mais ne peut pas être totalement exclu lorsque les collectivités se seront acculturées à l'évaluation. À moyens et effectifs constants, cette nouvelle compétence pourrait empiéter sur les autres missions des CRC. Auditionnée par le rapporteur spécial dans le cadre du projet de loi de finances pour 2023, la Cour des comptes avait estimé que cette montée en compétences des juridictions financières en matière d'évaluation de politiques publiques nécessiterait des créations d'emploi pour les trois prochains exercices. Cette

¹ La réforme ne s'étend pas aux chambres territoriales qui relèvent d'une loi organique.

² Article L. 235-1 du code des juridictions financières.

³ Décret n° 2022-1549 du 8 décembre 2022 relatif à l'évaluation des politiques publiques territoriales par les chambres régionales des comptes.

⁴ Article L. 235-2 du code des juridictions financières.

année, la Cour a mentionné que si une partie de ces besoins nouveaux ont été gagés sur les effectifs en fonction, il ressort un besoin net non financé de 12 ETP.

3. Un bilan pour l'heure prématuré de la centralisation des missions juridictionnelles au profit de la Cour des comptes

L'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 a créé un régime de responsabilité unifiée des gestionnaires publics, qu'ils exercent des fonctions d'ordonnateur ou de comptable, à partir du 1^{er} janvier 2023.

En conséquence, le schéma contentieux de la responsabilité des gestionnaires publics a été unifié au profit de la **7^{ème} chambre de la Cour des comptes**. Cette chambre juridictionnelle a été créée par le décret n° 2021-604 du 18 mai 2021 modifiant la partie réglementaire du code des juridictions administratives, à partir du 1^{er} septembre 2021. À partir du 1^{er} janvier 2023, une **chambre du contentieux** a succédé à la 7^{ème} chambre, et exerce dès lors l'ensemble des compétences juridictionnelles dévolues à la Cour des comptes. Dans le même temps, la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) a été supprimée et les CRTC ont perdu leurs compétences juridictionnelles.

a) Une parité opportune de la chambre contentieuse entérinée au niveau réglementaire qui doit s'accompagner d'une clarification statutaire

La **chambre du contentieux est composée** 8 magistrats de la Cour des comptes et 8 magistrats de CRC à temps plein, 2 magistrats de la Cour des comptes et 2 magistrats de CRC à mi-temps, 4 magistrats de la Cour des comptes et 6 magistrats de CRC à temps partiel (pour 20 % de leur temps au maximum), soit près de **21 ETP de magistrats**, ainsi que **6 vérificateurs, 6 agents de greffe et un assistant**, tous à temps plein.

La création de cette chambre contentieuse a été effectuée sous plafond et par redéploiements internes, sans moyens nouveaux. Une réévaluation sera effectuée à l'aune de la montée en charge éventuelle issue du nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics.

Cette composition paritaire, prévue par décret¹, entendait répondre aux inquiétudes des magistrats de CRC quant à la centralisation de ce contentieux.

La chambre du contentieux **comporte trois sections** : deux présidées par des conseillers maîtres et une par une présidente de section de CRC². Elles sont composées d'un nombre équivalent de magistrats de la Cour des

¹ Décret n° 2022-1604 du 22 décembre 2022 relatif à la chambre du contentieux de la Cour des comptes et à la Cour d'appel financière et modifiant le code des juridictions financières.

² L'engagement d'octroyer au moins une présidence de section à un magistrat de CRTC avait été formulé par le Premier président lors du Conseil supérieur du 7 juillet 2022.

comptes et de magistrats de CRC. Elles ne sont pas spécialisées. Lorsqu'une affaire est instruite par un et, pour les plus complexes, deux magistrats d'une section, le jugement de cette même affaire ne peut être attribué qu'à l'une des deux autres sections. Par exception aux règles qui prévalent dans les autres chambres de la Cour, les fonctions délibératives ne sont pas réservées aux seuls conseillers maîtres : tout magistrat affecté à la chambre peut exercer les fonctions d'instructeur, de juge, de réviseur voire de président de section.

Si cette parité est saluée par le rapporteur spécial, force est de constater que **la situation statutaire des magistrats de CRC au sein de cette chambre contentieuse n'est pas abordée** par l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022. Les magistrats de CRC sont simplement affectés à cette chambre contentieuse. Ceux qui ne sont pas affectés à temps plein à la chambre du contentieux, mais qui continuent d'exercer la moitié ou plus de leur activité dans une CRC, tout en demeurant administrativement rattachés à cette CRC. Le président de celle-ci est leur évaluateur et formule les propositions relatives à leur avancement et à leur régime indemnitaire. Pour les magistrats de CRC affectés à temps plein à la chambre du contentieux, ces attributions sont exercées par le président de cette chambre.

La Cour des comptes a toutefois rappelé au rapporteur spécial que dans le cadre de leur affectation à la chambre du contentieux, les magistrats des CRC conservent leur grade ainsi que les garanties statutaires d'indépendance et d'inamovibilité qui s'attachent à leur corps d'origine.

Cette insécurité statutaire n'est cependant pas satisfaisante, et conduit par exemple à ce que les magistrats de CRC affectés à la chambre contentieuse ne soient pas représentés au Conseil supérieur de la Cour des comptes, qui est pourtant seul compétent sur les questions relatives à l'organisation, au fonctionnement et à la compétence de cette chambre.

Le rapporteur spécial appelle donc de ses vœux à une clarification statutaire des magistrats de CRC affectés à temps plein au sein de cette chambre contentieuse.

b) Un ordre juridictionnel complet avec l'installation de la Cour d'appel financière à partir de juillet 2023

La **Cour d'appel financière** complète la mise en œuvre du nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics. Elle a été installée le 17 juillet dernier.

Elle est présidée par le Premier président de la Cour des comptes et est composée de quatre conseillers d'État, quatre conseillers maîtres à la Cour des comptes et deux personnalités qualifiées justifiant d'une expérience supérieure à dix ans dans le domaine de la gestion publique.

Un projet de décret et un projet d'arrêté fixant les dispositions relatives aux indemnités versées aux membres et aux personnes qui prêtent leur concours à la Cour d'appel financière sont, à la date du présent rapport,

en cours d'examen. Il s'agit d'adapter les indemnités aux nouvelles caractéristiques de la Cour d'appel financière. En particulier, les membres de la Cour d'appel financière seront chargés d'assurer eux-mêmes l'instruction des affaires portées devant celle-ci, ce qui n'était pas le cas devant la Cour de discipline budgétaire et financière où l'instruction était confiée à des rapporteurs extérieurs.

c) Un contentieux encore très récent

Au cours du premier semestre 2023, **45 instructions ont été ouvertes par la chambre du contentieux, 75 ordonnances de mise en cause ont été notifiées, 23 auditions de personnes mises en cause** se sont tenues et **8 arrêts ont été prononcés**. Ces premiers arrêts viennent seulement d'être prononcés par la Cour des comptes. Ni la Cour d'appel financière ni le Conseil d'État en cassation n'ont donc eu à se prononcer sur les éléments structurants du nouveau régime de responsabilité unifié des gestionnaires publics.

Par conséquent, le rapporteur spécial considère qu'il est encore trop tôt pour se prononcer sur des évolutions éventuelles de la procédure contentieuse. Il relève toutefois que les **CRC** pourraient être amenées à être plus incluses dans ce nouveau régime, **en assurant par exemple un rôle précontentieux en cas d'accroissement des affaires devant la chambre contentieuse**.