

Cour des comptes



Mission Conseil et contrôle de l'Etat

Note d'analyse
de l'exécution budgétaire
2018

Conseil et contrôle de l'Etat

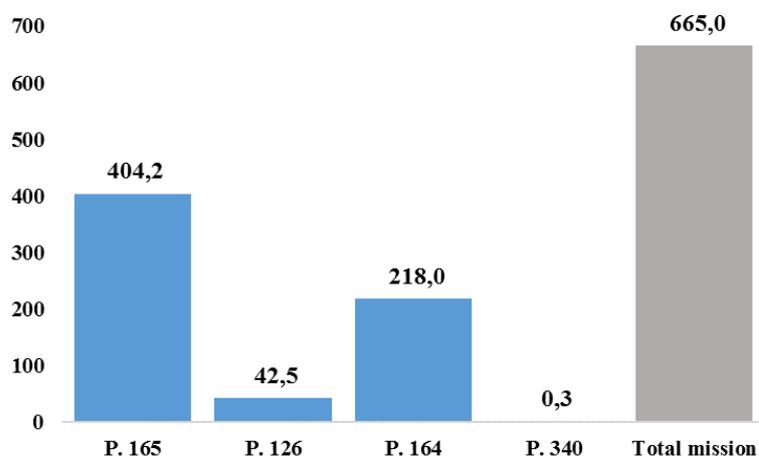
Programme – 165 – Conseil d'Etat et autres juridictions administratives

Programme 126 – Conseil économique, social et environnemental

Programme 164 – Cour des comptes et autres juridictions financières

Programme 340 – Haut Conseil des finances publiques

Graphique n° 1 : Mission *Conseil et contrôle de l'Etat* - exécution 2018 (CP, en M€)



Synthèse

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

Le programme 165 – *Conseil d'Etat et autres juridictions administratives* est le plus important : il a consommé 61 % des AE et CP de la mission. A l'inverse, le programme 340 – *Haut conseil des finances publiques* est le plus réduit, avec 0,05 % des crédits consommés. Le programme 126 – *Conseil économique, social et environnemental* et le programme 164 – *Cour des comptes et autres juridictions financières* ont respectivement consommé 6 % et 33 % des crédits de la mission.

Les crédits budgétaires disponibles en 2018 étaient de 705,9 M€ en AE et de 689,7 M€ en CP. Le taux d'exécution s'est ainsi élevé à 94,2 % pour les AE (664,7 M€) et à 96,4 % pour les CP (665 M€). Il est comparable à celui de l'année précédente.

La consommation de crédits a augmenté de 8,5 M€ en AE (1,3 %) et de 20,3 M€ en CP (3,1 %) en comparaison à 2017.

Le programme 165 est marqué par le renforcement des effectifs de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) ; celle-ci a bénéficié en 2018 de 102 créations d'emplois, sur les 108,5 ETPT recrutés en 2018 sur l'ensemble du programme. Près de 2 M€ ont été consacrés à l'extension des locaux de la Cour, l'installation de nouvelles salles d'audience et le déploiement de la vidéo-audience. Cette priorité est la conséquence des nouveaux défis auxquels la juridiction est confrontée ; la réforme de l'asile prévoit, 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. Malgré cet effort, le stock d'affaires continue d'augmenter et passe de 25 511 fin 2017 à 36 868 fin 2018. Ainsi le délai de jugement se dégrade de trois mois, pour atteindre neuf mois et 10 jours.

Le programme 126 dispose d'un nouveau régime financier et comptable depuis 2017¹, qui se rapproche du mode de gestion des deux assemblées parlementaires. Il bénéficie de ressources propres tirées de la location du palais d'Iéna. Si ces recettes sont censées financer les investissements, une part a également été utilisée pour abonder les dépenses de personnel en 2018.

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

Le programme 164 a consommé plus de crédits que ceux prévus en loi n° 2017-1837 de finances pour 2018 du 30 décembre 2017 (LFI), grâce aux mouvements effectués en gestion tels que les reports, les fonds de concours ou les attributions de produits. Dès lors la consommation s'élève à 99,1 % des crédits disponibles. Pour autant, la consommation d'ETP est inférieure de 3,7 % au plafond d'emplois fixé en LFI.

Le programme 340 demeure caractérisé par un volume de crédits très faible. Les crédits hors titre 2 ont fait l'objet d'une consommation de 0,01 M€ de CP en 2018.

L'exécution budgétaire de la mission a été régulière. Les crédits hors titre 2 n'ont été ni sous-estimés, ni sur-calibrés en LFI 2018. Par ailleurs, la consommation a été proche de la prévision.

Les quatre programmes ont été soumis à la régulation budgétaire à travers le mécanisme de mise en réserve initiale. Néanmoins, pour les programmes 164 et 340, la réserve de précaution a été totalement levée dès le 9 mars 2018.

Au sein de CHORUS, la plupart des dépenses de personnel (84,4 % des CP consommés en 2018) ne sont pas ventilées dans les actions. Dans ce cadre, les données du système d'information de l'Etat se limitent à des éléments relatifs à la nature des dépenses (personnel, fonctionnement, investissement). Les éléments relatifs à la destination des dépenses ne sont pas fiabilisés dans CHORUS².

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.

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

Sommaire

Introduction.....	6
1 ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE.....	7
1.1 La programmation initiale.....	7
1.2 La gestion des crédits.....	11
1.3 L'évolution de la dépense et de ses composantes.....	20
1.4 Les perspectives associées à la trajectoire budgétaire.....	29
1.5 L'évolution de la dépense totale sur moyenne période.....	32
2 LA QUALITÉ DE LA GESTION.....	34
2.1 La conformité aux principes et règles du droit budgétaire.....	34
2.2 L'analyse de la performance.....	35

Introduction

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

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

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

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

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

Les crédits exécutés de la mission se montent à 664,27 M€ en AE (soit un taux moyen d'exécution de plus de 94,1 % des crédits disponibles) et à 665,04 M€ en CP (soit un taux moyen d'exécution de plus de 96,4 % des crédits disponibles). Ces taux d'exécution s'expliquent, notamment, par la forte rigidité des crédits de la mission, qui sont, à presque 85 %, consacrés aux dépenses de personnel.

³ Les montants des AE consommés du programme 164 peuvent différer selon les extractions CHORUS, car certaines ne tiennent pas compte de retraits d'engagements budgétaires (REJB) effectués en 2018, pour un montant de 0,37 M€

1 ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

Tableau n° 1 : Synthèse des crédits initiaux, des mouvements de crédits et des crédits consommés (en M€)

En M€	Programme 126		Programme 165		Programme 164		Programme 340		Total mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	40,05	40,05	420,37	406,24	219,13	217,67	0,47	0,47	680,02	664,43
LFR	-0,16	-0,16			-0,42	-0,42	-0,01	-0,01	-0,60	-0,60
Autres mouvements de crédits										
Reports			18,87	17,00	5,17	5,32			24,04	22,32
Virements										
Transferts	0,00	0,00	0,02	0,02	0,00	0,00			0,02	0,02
Décrets d'avance										
Répartitions										
Annulations										
Fonds de concours et attributions de produits	2,58	2,58	0,29	0,29	1,38	1,38			4,25	4,25
Total des crédits ouverts	42,63	42,63	439,55	423,56	225,68	224,37	0,47	0,47	708,32	691,01
Réserve en fin de gestion avant LFR	0,16	0,16	0,77	0,77					0,93	0,93
(e) = (a) + (b) - (c) - (d)										
Gel initial (a)	0,33	0,33	4,17	3,75	1,76	1,72	0,00	0,00	6,27	5,80
Surgels (b)										
Dégels en gestion (c)	0,17	0,17	3,40	2,98	1,76	1,72	0,00	0,00	5,34	4,87
Annulation de crédits gelés (d)										
Crédits disponibles	42,48	42,48	437,71	422,79	225,25	223,94	0,45	0,45	705,89	689,66
Crédits consommés	42,46	42,46	406,10	404,23	215,74	218,02	0,35	0,33	664,63	665,04

Source : CHORUS

1.1 La programmation initiale

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

1.1.1 Les hypothèses de budgétisation

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

La budgétisation apparaît donc de qualité et l'exécution a démontré que les hypothèses retenues pour la construction du budget 2018 avaient été réalistes, à l'exception de la prévision du plafond d'emplois de la mission, qui n'est pas en adéquation avec la masse salariale.

Pour le programme 165, la programmation initiale des crédits a été réalisée dans la continuité des objectifs prioritaires du budget triennal 2018-2020, c'est-à-dire réduire les délais de jugement tout en préservant la qualité des décisions juridictionnelles. Le transfert de trois emplois de magistrats en provenance du programme 166 – *Justice judiciaire* pour un montant total de 352 083 € (dont 102 625 € de CAS « Pensions ») a été intégré en LFI. Cette mesure est destinée à assurer le bon fonctionnement de la commission du contentieux du stationnement payant.

Le schéma d'emplois a été fixé à 51 ETP en LFI 2018. Après la création de 40 postes en 2017, ces nouveaux recrutements ont pour objet de contenir la forte augmentation du contentieux devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). La masse salariale a été déterminée en tenant compte de cet élément, ainsi que des facteurs d'évolution génériques tels que le glissement vieillesse technicité (GVT). Au total, la prévision en titre 2 a progressé de 7,1 M€ (2 %) par rapport à 2017.

Les crédits hors titre 2 ont été évalués avec un objectif de diminution des coûts de fonctionnement courant. Cependant, en comparaison avec l'année précédente, la prévision augmente de 4,2 M€ (6,5 %) en raison de mesures nouvelles (1,9 M€) et de l'évolution tendancielle (2,3 M€).

Ainsi le budget en LFI s'élevait à 406,24 M€ de CP en 2018, contre 394,98 M€ en 2017.

Pour le programme 126, la programmation budgétaire s'est pleinement inscrite dans la continuité des années précédentes. Pour le titre 3, la prévision a été révisée en baisse de 0,2 M€ (-3,8 %) par rapport à 2017. Pour le titre 2, le CESE a prévu une légère augmentation de la masse salariale (0,9 M€ soit 3,2 %), comparé à 2017. Elle s'explique par la budgétisation d'une part de financement de la caisse de retraite des

anciens membres. Dans ce cadre, en LFI, le programme disposait d'un budget de 40,05 M€ en CP, contre 39,51 M€ en 2017.

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

Pour le programme 164, concernant le titre 2, la prévision a intégré les facteurs suivants : le schéma d'emplois (hausse de 1,1 M€ soit 0,6 %), le GVT (-0,2 M€), les mesures générales et catégorielles (1,5 M€ soit 0,8 %) ou des mesures dites de « rebasage des dépenses au profil atypique hors garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA)⁴ » (1,1 M€ soit 0,6 %). Dans l'ensemble, la prévision des crédits de titre 2 a augmenté de 3,9 M€

Par ailleurs, au regard des tensions observées lors de l'exécution du titre 2 en 2017 (le plafond d'emplois a été largement sous-consommé tandis que les crédits de masse salariale ont été quasiment totalement consommés), **la question se pose de réviser le socle de la masse salariale**⁵. L'écart entre la budgétisation des crédits et le plafond d'emplois nécessite d'être comblé. A cet égard, selon la direction du budget, le décalage en 2018 provenait d'un plafond d'emplois qui intégrait des vacances structurelles non couvertes par des crédits de titre 2. Le responsable de programme souligne que la création de 50 emplois supplémentaires sur la période 2019-2022, décidée par la lettre plafond du Premier ministre du 7 août 2017, devrait s'accompagner d'un réajustement progressif de la masse salariale.

Hors titre 2, la programmation des crédits a notamment tenu compte des dépenses récurrentes, obligatoires et inéluctables, des mesures nouvelles ainsi que des mesures d'économie à réaliser. Si les dépenses de fonctionnement et d'investissement ont régulièrement baissé depuis 2014, quelques gisements d'économie ont encore été identifiés en 2018. Ainsi, la prévision a diminué de 0,3 M€ en CP par rapport à 2017.

Dans ce cadre, la LFI prévoyait 217,67 M€ de CP, contre 214,11 M€ en 2017.

⁴ Ce champ réintègre, au titre de l'exercice 2018, les dépenses prévisionnelles d'indemnisation des jours de congé non pris déposés sur les comptes « épargne-temps » (CET) pour 0,33 M€ et les mesures prévisionnelles d'accompagnement des restructurations (0,53 M€) au titre des réformes précitées.

⁵ À ce titre, la Cour des comptes indique que la politique des ressources humaines vise à faire évoluer la structure du personnel, en cohérence avec l'élargissement des missions et la technicité accrue des métiers des juridictions financières

Pour le programme 340, concernant le titre 2 (2,5 ETPT), la dépense prévisionnelle a été évaluée à partir des coûts nominatifs réels constatés en 2017, majorés d'un GVT prévisionnel et d'une marge de sécurité. Quant à la programmation des crédits hors titre 2, elle a tenu compte des besoins d'éventuelles expertises externes sollicitées par le 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 prévision en LFI 2018 était de 467 481 € en CP, contre 454 144 € en 2017.

En conclusion, la programmation des crédits de la mission n'appelle pas de remarques particulières, à l'exception du titre 2 du programme 164. 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 programmes⁶ 165⁷, 164 et 340, estimant qu'ils présentaient une parfaite soutenabilité.

1.1.2 L'articulation AE-CP

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

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

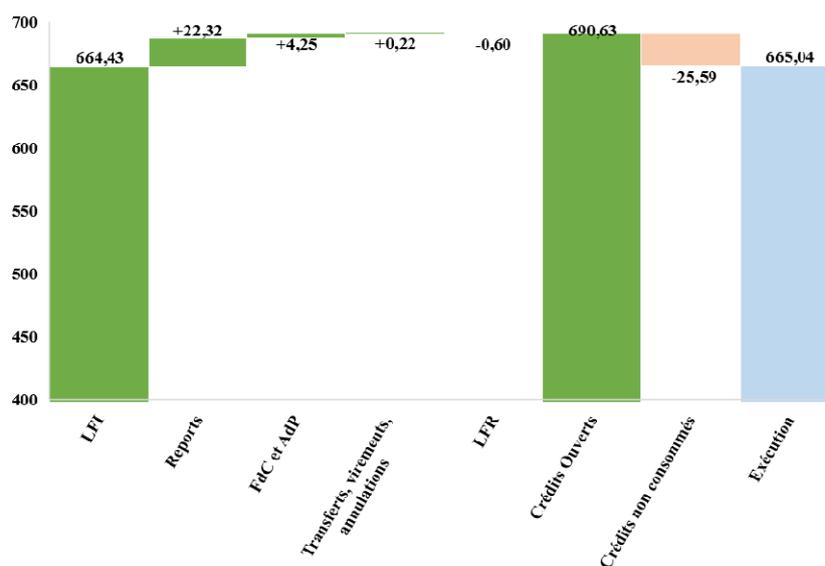
Pour les programmes 164 et 340, lors de la budgétisation, la couverture en CP est assurée, tant en ce qui concerne les dépenses obligatoires (CP couvrant les AE antérieures à l'exercice concerné par la budgétisation) qu'en ce qui concerne les nouvelles AE.

⁶ Le CBCM n'est pas compétent pour contrôler le programme 126.

⁷ Pour le programme 165, s'agissant du document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP), le CBCM a donné un avis favorable avec une observation compte tenu de la nécessité d'un arbitrage sur le schéma d'emplois et du caractère extrêmement rigide de la programmation du schéma d'emplois.

1.2 La gestion des crédits

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



Source : Cour des comptes

1.2.1 Les mouvements de crédits

Les mouvements de crédits effectués en 2018 sont faibles. Ils 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 dus aux reports. En AE, il est constaté un report de 3,8 M€ entre les gestions 2017 et 2018 ainsi qu'un report d'AE affectées et non engagées de 15,05 M€ (une part concerne l'opération de relogement du tribunal administratif de Marseille, l'acte d'engagement des AE ayant été signé le 29 décembre 2017). En CP, le montant reporté sur 2018 s'élève à 17 M€. Le programme a également bénéficié :

- d'un fonds de concours⁸ correspondant au versement de 50 000 € en AE et CP par le conseil départemental de Meurthe et Moselle au titre de sa participation à la restauration de la façade du tribunal administratif de Nancy ;

- d'attributions de produits à hauteur de 242 953 € en AE et CP principalement en provenance de rémunération pour services rendus par le conseil d'Etat ou les autres juridictions administratives et de valorisation du patrimoine immatériel ;

- d'un transfert de crédits pour financer des apprentis par le biais du décret n° 2018-663 du 26 juillet 2018 portant transfert de crédits entrants à hauteur de 20 880 € en AE et CP en provenance du programme 148 – *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*.

- Pour le programme 126, les mouvements de crédits sont principalement le résultat d'attributions de produits, correspondant aux montants perçus par le CESE au titre de la valorisation du palais d'Iéna. Leur montant était de 2,58 M€ contre 1,92 M€ en 2017. Si l'objectif de ces recettes est de financer les investissements du CESE, elles ont été affectées à 10 % aux dépenses de titre 2 en 2018. Le décret n° 2018-663 du 26 juillet 2018 portant transfert de crédits en provenance du programme 148 – *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* a également permis d'augmenter les crédits du programme de 20 880 € en AE et CP.

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 5,17 M€ en AE et de 5,32 M€ en CP. Des attributions de produits au titre de prestations de commissariat aux comptes international ont également permis de percevoir 0,98 M€ tandis que le jumelage avec les institutions de contrôle du Maroc et de l'Algérie a rapporté 0,4 M€ par voie de fonds de concours.

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

⁸ Il s'agit du fonds de concours relatif aux participations financières des collectivités locales aux opérations immobilières des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs

1.2.2 La réserve de précaution et la loi de finances rectificative

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

S'agissant des **programmes 164 et 340**, la réserve a totalement été levée par le ministre de l'action et des comptes publics dans son courrier du 9 mars 2018. En effet, la circulaire n° DF-1BE-17-3661 relative à la mise en œuvre des mesures visant à assurer le respect en gestion du plafond de dépenses global de la loi de finances initiale pour 2018 du 29 novembre 2017 ne prévoit pas d'emblée d'exempter ces deux programmes.

Jusqu'en 2016, la Cour des comptes, pour sa part, bénéficiait d'une levée automatique de la mise en réserve, justifiée, selon elle, par l'application du principe d'indépendance des institutions supérieures de contrôle (ISC) posé par l'organisation internationale des ISC des finances publiques (INTOSAI)⁹. Depuis 2017, la levée de la réserve n'est plus spontanée. Elle nécessite des échanges avec la direction du budget et le cabinet du ministre de l'action et des comptes publics. Dès lors, elle intervient plus tardivement. La direction du budget relève que ce délai n'a pas perturbé la gestion du programme.

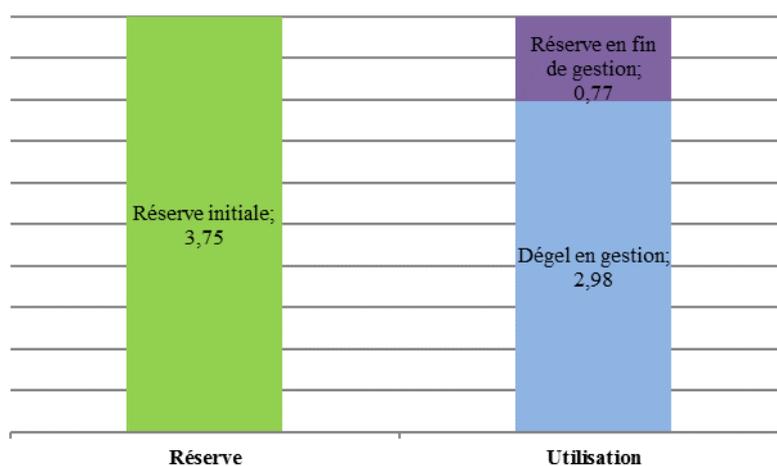
En fin d'année, pour le programme 164, la loi n° 2018-1104 de finances rectificative du 10 décembre 2018 (LFR) a annulé 0,42 M€ de crédits de titre 2 devenus sans objet. En effet, certains recrutements ont été effectués plus tardivement que prévu. Pour le programme 340, la LFR a annulé 12 976 € de crédits de dépenses de personnel devenus sans objet.

S'agissant du programme 165, la mise en réserve s'élevait à 4,17 M€ en AE et 3,75 M€ en CP. Les crédits hors titre 2 (2,48 M€ en AE et 2,06 M€ en CP) ont été débloqués le 13 novembre 2018. Par la suite, le 10 décembre 2018, les crédits sur le titre 2 (0,92 M€) ont également été remis à disposition. L'ensemble de ces crédits ont été utilisés dans le cadre des mesures d'urgence décidées à la faveur de la CNDA.

⁹ Cette position se fonde sur les déclarations de Lima (1977) et de Mexico (2007) de l'INTOSAI et la résolution de l'assemblée générale des Nations Unies A/66/209 du 22 décembre 2011 relative à la promotion d'une administration publique efficace, transparente et sujette à la reddition des comptes en renforçant les institutions supérieures de contrôle. Le principe de l'indépendance des ISC implique notamment qu'elles disposent des ressources humaines et financières nécessaires à l'exercice de leurs missions, sans que l'accès à ces ressources puisse être contrôlé ou encadré par le pouvoir exécutif.

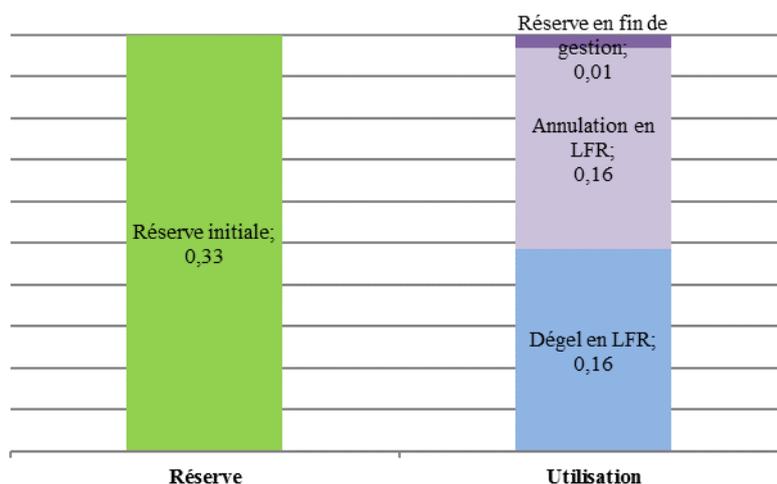
La réserve en fin de gestion porte sur des crédits de titre 2 devenus sans objet.

Graphique n° 3 : Évolution de la réserve du programme 165 (en M€)



Source : Cour des comptes

S'agissant du programme 126, une réserve de précaution a été constituée à hauteur de 0,33 M€ en AE et CP. En loi de finances rectificative, la part de réserve hors CAS « Pensions » soit 159 340 € a été annulée (l'autre part correspondant au CAS « Pensions » n'a pas été « dégelée » pour autant), tandis que la totalité des crédits hors titre 2, soit 159 000 €, ont été remis à disposition. Les crédits restant en réserve en fin de gestion (0,1 M€) portent sur le titre 2 et sont devenus sans objet.

Graphique n° 4 : Évolution de la réserve du programme 126 (en M€)

Source : Cour des comptes

Ainsi, les quatre programmes ont contribué au respect de la norme globale de dépenses de l'Etat en acceptant des annulations en cours de gestion à hauteur de 1,36 M€ en AE et CP (0,2 % des crédits consommés). Ces annulations portaient sur des crédits de titre 2.

1.2.3 Le recours à la fongibilité asymétrique

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

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

Le programme 164 n'a pas eu recours à la fongibilité asymétrique. 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'État et du régime de la sécurité sociale, ainsi que ceux consacrés aux activités internationales qui sont affectés sur l'action n° 21

« Examen des comptes publics », l'ensemble des crédits est affecté sur l'action n° 27 « Pilotage et soutien des juridictions financières ».

Quant au programme 340, aucun mouvement de fongibilité asymétrique n'a été effectué.

1.2.4 Les opérations de fin de gestion

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

S'agissant du programme 165, pour les AE, les crédits non consommés à fin 2018 se montent à 31,61 M€ Hors titre 2, le montant d'AE (28,59 M€) résulte, d'une part, d'une sous-consommation de crédits liée notamment à l'engagement partiel de l'extension des locaux de la CNDA et, d'autre part, du stock des AE affectées non engagées disponibles au 31 décembre (15 M€), destinées aux opérations d'investissement pour lesquelles il est prévu d'engager prochainement les travaux.

Pour les CP, en titre 2 (3,2 M€), cet écart est dû à un niveau de dépenses de personnel contenu en deçà du plafond de masse salariale et à une légère surévaluation de la dotation CAS. Hors titre 2, la différence (15,53 M€) provient à la fois du solde de CP à reporter (13,12 M€) pour l'acquisition des nouveaux locaux du tribunal administratif de Marseille et d'un décalage entre la programmation et l'exécution budgétaire des dépenses de fonctionnement et d'investissement (2,41 M€).

Les charges à payer au 31 décembre 2018 sont de 2,4 M€ Les montants de report de crédits sur l'année 2019 s'élèvent à 25,38 M€ en AE dont 11,9 M€ en AENE et 15,48 M€ en CP.

Au sein du programme 126, il n'y a pas eu de dépenses inhabituelles ou prises en charge par des tiers. En outre, tous les crédits ont été consommés, au sens de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, dès lors qu'ils ont été virés en intégralité sur le compte bancaire détenu par le CESE dès le début de l'exercice. Le CESE bénéficie d'une large autonomie dans l'utilisation de ses crédits, notamment en raison de l'absence de comptable public. Ce sont le trésorier et les questeurs qui remplissent ce rôle. Ainsi, le CESE consomme budgétairement l'intégralité de sa dotation votée par le Parlement. Il tient en parallèle une comptabilité de dépenses afin de suivre les opérations quotidiennes. Les éventuels reliquats sont conservés par le CESE et utilisables par ce dernier sur des exercices ultérieurs. L'existence d'un compte bancaire séparé de la comptabilité de l'Etat

résulte de l'article 8 du décret du 10 mai 2017, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2018.

Pour le programme 164, il n'y a pas eu de dépenses inhabituelles 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 en raison du calendrier budgétaire, qui fixe l'arrêt des paiements au 8 décembre. En fin d'exercice, les crédits non consommés atteignent 9,52 M€ en AE (hors recyclage d'AE autorisé par le CBCM au titre des retraits d'engagement d'années antérieures (REJB)) et 5,92 M€ en CP, dont 3,18 M€ en AE et 4,24 M€ en CP au titre de fonds de concours ou d'attributions de produits.

À fin 2018, les charges à payer se montent à 0,35 M€. Les reports de crédits sur l'année 2019 demandés s'élèvent à 4,6 M€ en AE et 4,48 M€ en CP.

Pour le programme 340, le montant des crédits non consommés en fin d'exercice atteint 0,11 M€ en AE et CP. Il s'agit, pour l'essentiel, de crédits de titre 2. Il n'y a ni de charge à payer, ni demande de report de crédits en fin de gestion.

1.2.5 L'exécution des crédits de la mission

L'exercice 2018 ne fait pas ressortir de dérives des dépenses par rapport aux crédits prévus en LFI. Les quatre programmes se sont, en effet, inscrits dans la continuité des précédents exercices. Le budget initial a été respecté. Les taux d'exécution de la LFI se sont élevés à 97,7 % en AE et à 100,1 % en CP (la surconsommation de crédits est possible grâce aux reports, aux fonds de concours ou attributions de produits). Ces résultats sont comparables à ceux de l'année 2017.

1.2.5.1 La différence entre les crédits en LFI et la consommation

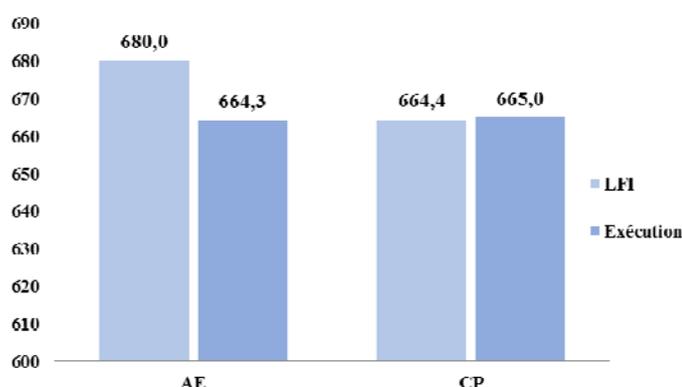
Les programmes 165 et 164 présentent un taux de consommation des crédits d'AE et de CP prévus en LFI élevé, variant de 96,6 % à 100,1%.

Pour le programme 126, l'ensemble des crédits en LFI a été consommé, au sens de la LOLF. Ainsi, s'il existe un solde de gestion, ce dernier reste dans la trésorerie du CESE et n'est pas remonté dans la comptabilité de l'Etat.

Enfin, pour le programme 340, les crédits disponibles ont été ajustés par une annulation en loi de finances rectificative à hauteur de 0,01 M€ en AE et en CP. La consommation a été de 0,36 M€ en AE et 0,33 M€ en CP pour 0,47 M€ en AE et CP prévus en LFI. La sous-

consommation du titre 2 s'explique par une légère surbudgétisation et le départ d'un agent le 1^{er} octobre 2018. Enfin, le haut conseil des finances publiques (HCFP) n'a pas eu besoin d'avoir recours à des prestations d'études en 2018, ce qui a entraîné la sous-consommation des crédits hors-titre 2.

Graphique n° 5 : LFI et exécution 2018 (en M€)



Source : Cour des comptes

1.2.5.2 L'évolution des crédits consommés entre 2017 et 2018

Les crédits consommés en 2018 ont progressé sur l'ensemble de la mission par rapport à 2017 : les AE ont augmenté de **1,3 %** (passant de 655,73 M€ à 664,27 M€) et les CP de **3,1 %** (passant de 644,27 M€ à 665,04 M€).

L'exécution du budget du programme 165 en 2018 s'élève à 406,1 M€ en AE et à 404,23 M€ en CP, soit une hausse respectivement de 5,8 M€ en AE (1,4 %) et 16,2 M€ en CP (4,2 %) comparé à 2017. Les crédits de rémunération (titre 2) représentent 333,83 M€ dont 89,11 M€ au titre du CAS « Pensions », et sont en progression de 3,3 % par rapport à 2017. Cette progression s'explique notamment par l'évolution des déterminants de la masse salariale en particulier l'impact du schéma d'emplois (création de 102 emplois destinés à renforcer la capacité de jugement de la CNDA ainsi que de 3 ETP transférés en LFI) et le GVT.

Les crédits de fonctionnement et d'investissement (titres 3 et 5) représentent 72,26 M€ en AE, soit une baisse de 6,4 % par rapport à 2017 (77,19 M€), et 70,4 M€ en CP, soit une hausse de 8,4 % en comparaison à 2017 (64,93 M€). La baisse constatée en AE s'explique essentiellement

par la réalisation exceptionnelle en 2017 des engagements relatifs à l'opération d'acquisition du tribunal administratif de Marseille. Quant à l'accroissement en CP, il est dû à la montée en puissance de la CNDA.

L'évolution des dépenses d'une année à l'autre par action du programme n'est pas fiabilisée dans CHORUS, dès lors que les 275 M€ de dépenses de personnel ne sont pas ventilés.

Pour le programme 126, les dépenses de 2018 s'élèvent à 42,46 M€ en AE et CP. Elles ont augmenté de 3 % en AE et CP par rapport à 2017, soit de 1,2 M€. Cette situation s'explique par une croissance des dépenses du titre 2 de 0,8 M€ et de titre 3 de 0,4 M€.

Aucune information n'est introduite dans CHORUS sur la destination des dépenses, à savoir les trois actions du programme¹⁰. Ni les dépenses de titre 2 et ni celles de titre 3 ne sont ventilées selon leur finalité dans le système d'information. Les restitutions par actions établies à l'occasion des projets annuels de performance, puis les rapports annuels de performance, se fondent sur des répartitions qui ne sont pas tracées dans CHORUS.

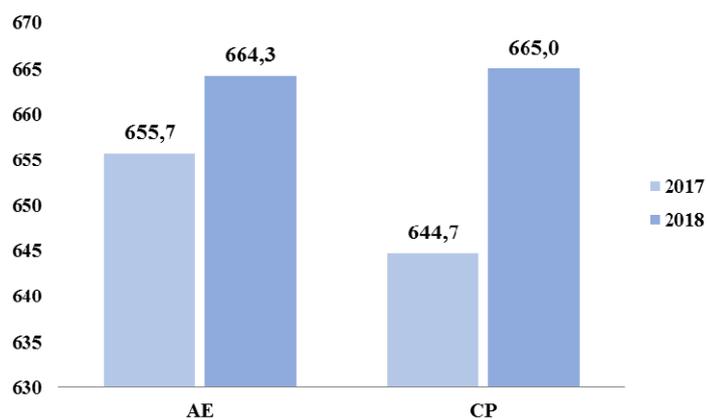
Pour le programme 164, la consommation est de 215,38 M€ en AE et de 218,02 M€ en CP, soit une hausse de crédits de 1,52 M€ en AE (0,7 %) et de 2,91 M€ en CP (1,4 %) par rapport à 2017. La part relative au titre 2 s'élève à 190,74 M€ dont 47,6 M€ au titre du CAS « Pensions ». La consommation hors titre 2 est stable, alors que les dépenses de personnels augmentent, sous l'effet de l'impact du schéma d'emplois, de la mise en place de l'indemnité compensatrice de la hausse de la contribution sociale généralisée (CSG), ainsi que par deux mesures catégorielles : la revalorisation indemnitaire des magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes et la revalorisation de l'indemnité mensuelle de technicité pour l'ensemble du personnel.

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

Pour le programme 340, la consommation s'élève à 0,35 M€ en AE et 0,33 M€ en CP contre 0,36 M€ en AE et CP en 2017. Cette diminution s'explique principalement par le départ d'un rapporteur le 1^{er} octobre 2018.

¹⁰ Le CESE indique mener une réflexion pour corriger ce point.

Graphique n° 6 : Exécution 2017-2018 (en M€)



Source : Cour des comptes

1.3 L'évolution de la dépense et de ses composantes

1.3.1 Les emplois et les dépenses de personnel

1.3.1.1 Le plafond d'emplois et le schéma d'emplois

Tableau n° 2 : Évolution du plafond d'emplois et de son exécution

		2016	2017	2018
PGR 165	Schéma d'emplois en ETP (prévision)	64	133	141
	Plafond d'emplois en ETPT	3 819	3 899	3 953*
	Exécution du plafond d'emplois en ETPT	3 743	3 813	3 933
PGR 126	Schéma d'emplois en ETP (prévision)	-3	0	0
	Plafond d'emplois en ETPT	150	150	150
	Exécution du plafond d'emplois en ETPT	143	143,1	146
PGR 164	Schéma d'emplois en ETP (prévision)	3	49	0,0
	Plafond d'emplois en ETPT	1 840	1 840	1 840**
	Exécution du plafond d'emplois en ETPT	1 727	1 763	1 772
PGR 340	Schéma d'emplois en ETP (prévision)	0	0	0
	Plafond d'emplois en ETPT	3	3	3
	Exécution du plafond d'emplois en ETPT	2,5	2,5	2,3

* En LFR 2018, le plafond d'emplois a été réduit de -22 ETPT pour le programme 165

** En LFR 2018, le plafond d'emplois a été diminué de -44 ETPT pour le programme 164

Sources : CE, CESE, CC

En 2018, les plafonds d'emplois sont restés stables pour les programmes 164¹¹ (1 840 ETPT), 340 (3 ETPT) et pour le programme 126 (150 ETPT).

A l'inverse, le plafond d'emplois du programme 165 a continué d'augmenter, passant de 3 899 à 3 953 ETPT¹². Cet accroissement s'explique par une autorisation du schéma d'emplois 2018 de 54 ETPT dont trois transferts. S'y ajoutent 38 reports et 49 créations en gestion, à la suite d'une réunion interministérielle tenue en mai 2018. Les créations de postes ont essentiellement été destinées à la CNDA, pour faire face à l'accroissement de son activité et réduire les délais de jugement. Ainsi la CNDA a bénéficié de 102 créations de postes en 2018 et compte désormais 17 chambres. Par ailleurs, le programme 165 a reçu par transfert en provenance du programme 166 – *Justice judiciaire* 3 ETPT dans le cadre du contentieux du stationnement payant.

Le programme a connu 719 départs, dont 78 pour retraite et 828 recrutements. Les recrutements sont en hausse de 14,2 % par rapport à 2017.

Pour ce qui est de l'exécution du schéma d'emplois, le programme 165 s'est établi à 108,5 ETP au 31 décembre 2018 par rapport à l'autorisation 2018 (141 ETPT). Au-delà de la volatilité des populations telles que les membres du Conseil d'Etat et les magistrats, plusieurs facteurs ont impacté négativement le schéma d'emplois : des départs non

¹¹ Il a été réduit de -44 ETPT en LFR.

¹² Il a été diminué de -22 ETPT en LFR.

anticipés intervenus en fin de gestion, qui n'ont pas pu être remplacés avant le 31 décembre 2018 et des recrutements prévus, non réalisés au 31 décembre 2018.

Pour le programme 126, la stabilité prévaut. Les sorties sont limitées, 7 en 2018 dont 2 pour départ en retraite et les entrées ont été de 5 ETP.

Pour le programme 164, le plafond d'emplois reste stable (1 840⁹). Il y a eu 208 entrées et 206 sorties, dont 56 départs à la retraite. Le solde des entrées et des sorties est donc de 2 ETP, alors qu'il avait été de 49 ETP en 2017. Il résulte d'une part du recrutement d'un agent par anticipation et d'autre part de l'effet des temps partiels entre les agents entrés et sortis.

Pour le programme 340, le plafond d'emplois est maintenu à 3 ETPT. Sa consommation est de 2,25 ETPT, soit les 2,5 ETPT d'une sortie au 1^{er} octobre 2018.

1.3.1.2 La gestion des crédits de titre 2

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

<i>en M€</i>	PGR 165	PGR 126	PGR 164	PGR 340
Socle exécution 2017 hors CAS Pensions	235,35	10,54	139,75	0,27
Débasage/rebasage dépenses non reconductibles 2017	0,14		1,03	
Impact des mesures de transfert et de périmètre	0,25			
Impact du schéma d'emplois	6,14		0,70	-0,03
Mesures générales	0,10	0,08	0,05	
Mesures catégorielles	0,49	0,04	1,12	
GVT négatif (effet noria)	-2,34	-0,02	-1,87	
GVT positif (mesures individuelles)	3,18	0,12	2,02	0,01
Mesures diverses	1,40	0,28	0,34	
Exécution 2018	244,72	11,04	143,14	0,25

Sources : CE, CESE, CC

Les dépenses de personnel s'élèvent à **561,17 M€** en 2018, soit **84,4 %** des crédits consommés et 99 % des crédits prévus en LFI. Elles ont augmenté de **14,9 M€ (3 %)** par rapport à 2017. La gestion de ces dépenses est apparue maîtrisée et soutenable pour tous les programmes de la mission.

Pour le programme 165, les crédits ouverts en LFI étaient de 337,59 M€ Après la mise en réserve et la remise à disposition d'une part de celle-ci en LFR, les crédits disponibles s'élevaient à 336,85 M€ La consommation en 2018 atteint 333,83 M€, la différence tenant à une sous-consommation du schéma d'emplois et à des postes restés vacants en fin d'exercice. Les mesures générales (0,1 M€) sont limitées. Pour ce qui est des mesures catégorielles (0,49 M€), elles correspondent à la création de la prime de compensation de la hausse de la CSG, la revalorisation des primes de conseillers d'Etat en service extraordinaire et celle des rémunérations des rapporteurs de la CNDA. C'est surtout l'impact du schéma d'emplois (6,14 M€) qui explique la forte hausse entre 2017 et 2018.

Pour le programme 126, les crédits ouverts en LFI étaient de 34,75 M€; les attributions de produits ont permis d'obtenir 1,7 M€ supplémentaires tandis que la loi de finances a annulé 0,16 M€ de la réserve, ce qui porte les crédits disponibles à 36,27 M€ Ainsi, la consommation dans CHORUS a été de 36,27 M€ soit une croissance de 0,85 M€ en comparaison à l'année précédente. La masse salariale hors CAS « Pensions » est de 11,04 M€ (13,75 M€ avec le CAS « Pensions »). S'ajoutent aux dépenses de titre 2, 11,98 M€ pour l'indemnisation des membres et des personnalités associées ainsi que 8,26 M€ versés à la caisse des retraites.

Pour le programme 164, les crédits ouverts en LFI étaient de 192,37 M€ Ils ont subi une annulation de 0,42 M€ en LFR et perçu une attribution de fonds de concours pour 0,12 M€ ainsi que des reports à hauteur de 0,35 M€ et un transfert de 0,01 M€ Les crédits disponibles se montaient ainsi à 192,43 M€ La consommation s'est élevée à 190,74 M€ contre 187,37 M€ en 2017. L'écart s'explique essentiellement par le retraitement du « socle exécuté en 2017 » (1,03 M€), qui tient compte notamment du remboursement perçu en 2017 pour les personnels mis à disposition par le programme 164 ou de l'indemnisation des jours de CET et par les mesures catégorielles (1,12 M€).

Pour le programme 340, les crédits initiaux étaient de 0,42 M€ et les crédits disponibles de 0,4 M€ à la suite d'une annulation en LFR. Les crédits consommés ont été de 0,32 M€

1.3.2 Les dépenses de fonctionnement de l'Etat

Tableau n° 4 : Evolution des dépenses de fonctionnement

En M€	Exéc. 2017 format 2018		LFI 2018		Exéc. 2018	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
PGR 165	55,18	58,53	74,02	60,62	67,05	62,49
PGR 126	5,79	5,79	5,30	5,30	6,18	6,18
PGR 164	25,54	25,70	25,74	24,28	24,35	26,88
PGR 340	0,00	0,00	0,05	0,05	0,03	0,01
Total mission	86,51	90,02	105,10	90,25	97,61	95,57

Source : CHORUS

En 2018, les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 97,6 M€ en AE et 95,6 M€ en CP, soit respectivement 14,4 % des AE et 14,7 % des CP consommés de la mission. La consommation représente 92,9 % en AE et 105,9 % en CP prévus en LFI. Elle augmente de 11,1 M€ (3 %) en AE (12,8 %) et 5,5 M€ en CP (6,2 %) par rapport à 2017.

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

Pour le programme 165, en 2018, les dépenses du titre 3 ont augmenté de 12 M€ en AE et 4 M€ en CP en comparaison à 2017. Le programme 165 a besoin de reports ou d'attribution de produits pour couvrir ses dépenses de fonctionnement dès qu'elles excèdent la LFI. Cette hausse est due aux coûts supplémentaires induits par la location, le fonctionnement et l'aménagement des locaux supplémentaires de la CNDA ainsi que l'accroissement des dépenses locatives du programme.

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

professionnalisation progressive de l'achat public qui s'appuie sur un bureau des marchés centralisé et rattaché au secrétariat général du Conseil d'État. Ainsi, le rattachement à des marchés interministériels portés par la DAE ou la mutualisation des marchés propres à la juridiction administrative ont permis de dégager des économies d'échelle. Grâce à la maîtrise des dépenses de fonctionnement, la soutenabilité budgétaire du programme a ainsi pu être préservée malgré la baisse globale des dotations de fonctionnement et d'investissement, dans un contexte de forte progression du contentieux. Par ailleurs, le Conseil d'Etat a engagé une démarche pour maîtriser ses frais de justice qui, composés essentiellement de frais postaux et de frais d'interprétariat, sont directement liés à l'activité contentieuse. L'application *Télérecours* pour les avocats et les administrations a permis de faire baisser de 37 % les frais d'affranchissement. L'ouverture d'un *Télérecours citoyens* accessible à tous et susceptible de générer de nouvelles économies de frais d'affranchissement a été réalisée en fin d'année 2018.

Pour le programme 126, les dépenses de fonctionnement sont passées de 5,79 M€ d'AE et CP en 2017 à 6,18 M€ d'AE et CP en 2018 pour un montant en LFI de 5,3 M€ en AE et CP. L'apport des recettes de valorisation permet de répondre aux besoins du CESE.

Pour le programme 164, les dépenses de titre 3 ont baissé de 1,2 M€ en AE et augmenté de 1,2 M€ en CP en comparaison à 2017. La consommation de crédits en 2018, plus importante que les crédits prévus en LFI, a mobilisé les reports ou les fonds de concours et attribution de produits du programme. La Cour des comptes s'efforce de réduire ses frais de fonctionnement courant par un recours accru à la mutualisation des achats et par une politique active de réduction des volumes et de renégociation des marchés. À ce titre, des économies substantielles ont notamment été dégagées en 2018 sur la location et la maintenance des matériels d'impression, les prestations d'expertise externe relatives 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 leur limite.

Pour le programme 340, la mutualisation de la fonction support du Haut conseil des finances publiques avec celle de la Cour des comptes s'inscrit dans le cadre de la réduction des coûts de fonctionnement. La consommation des crédits de fonctionnement en 2018 reste faible avec 0,03 M€ en AE et 0,01 M€ en CP.

1.3.3 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 (EUROSAI et INTOSAI). Il s'agit d'une dépense discrétionnaire, à hauteur de 0,04 M€ en 2018.

1.3.4 Les dépenses d'investissement et d'opérations financières

Tableau n° 5 : Évolution des dépenses d'investissement

En M€	Exéc. 2017 format 2018		LFI 2018		Exéc. 2018	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
PGR 126	1,12	1,12	0,00	0,00	0,00	0,00
PGR 165	22,00	6,40	8,76	8,03	5,22	7,92
PGR 164	0,90	2,00	0,97	0,97	0,23	0,35
Total mission	24,03	9,53	9,73	9,00	5,45	8,27

Source : CHORUS

Pour la mission, les dépenses d'investissement sont peu importantes. Elles ne représentent, en effet, en exécution, que 5,45 M€ en AE, soit 0,8 % des AE consommées de la mission, et 8,27 M€ en CP, soit 1,2 % des CP consommés. Elles représentent un montant comparable en CP à celui de 2017. En revanche, la consommation d'AE a chuté entre 2017 et 2018 (-18,58 M€).

1.3.4.1 Les dépenses de l'exercice

Pour le programme 165, en 2018, les dépenses d'investissement ont représenté 7,9 M€ en CP, soit 11 % du total des dépenses hors titre 2 (70,4 M€), et 5,2 M€ en AE. Elles représentent 99 % des CP et 60 % de AE prévus en LFI. Les dépenses d'investissement du programme regroupent 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 juridiction relatives aux acquisitions de biens d'équipement (véhicules), ainsi que les dépenses d'investissement informatique. Par ailleurs, la juridiction administrative est amenée à réaliser d'importants travaux sur les immeubles dont elle est locataire, ces dépenses étant imputées sur les crédits de titre 3. En 2018, les travaux de mise en sûreté des bâtiments et

du traitement de l'accessibilité de la juridiction administrative se sont poursuivis. Plusieurs opérations ont été achevées, comme par exemple, le nouveau bâtiment du tribunal administratif de Nice. L'opération majeure d'acquisition et d'aménagement des nouveaux locaux du tribunal administratif de Marseille a progressé. Enfin, l'extension des locaux de la CNDA a commencé et une affectation d'AE a été effectuée pour la mise à niveau technique et fonctionnelle du palais des juridictions administratives de Lyon (le montant d'affectation d'AE attribué a été de 1,5 M€).

Le programme 126 a utilisé 1,67 M€ d'AE et CP à partir de ses ressources propres pour ses opérations d'investissement. Elles ont été imputées à tort sur le titre 3 dans CHORUS¹³.

Pour le programme 164, les dépenses réalisées sur le titre 5 sont faibles : 0,23 M€ en AE et 0,35 M€ en CP¹⁴. Sur les crédits hors titre 2, la part des investissements est de 0,95 % en AE et de 7,23 % en CP. Il s'agit pour l'essentiel de dépenses liées à la réalisation du schéma immobilier. L'écart par rapport à la prévision initiale 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 du titre 3.

1.3.4.2 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 2018 s'élève à 11,94 M€. Ce montant a été demandé en report sur 2019¹⁵. Quant aux restes à payer sur investissement, leur montant s'élève à 16,15 M€ en baisse par rapport à 2017 (20,31 M€). L'échéancier de paiement s'étale jusqu'en 2021 avec 10,68 M€ prévus en 2019 (hors opération de relocalisation décrite ci-après).

Un projet de relogement de la CNDA et du tribunal administratif de Montreuil est en phase de lancement. La CNDA est actuellement installée sur quatre sites distincts à Montreuil. Le tribunal administratif de Montreuil occupe quant à lui un immeuble également en location. Un arbitrage du cabinet du Premier ministre du 6 septembre 2017 a décidé de reloger la juridiction dans un ensemble immobilier précédemment occupé

¹³ Le CESE indique mener une réflexion pour corriger ce point.

¹⁴ La direction du budget relève que la brique « Immobilier – Dépenses du propriétaire » n'est plus utilisée, ce qui dégrade la traçabilité des dépenses d'investissement.

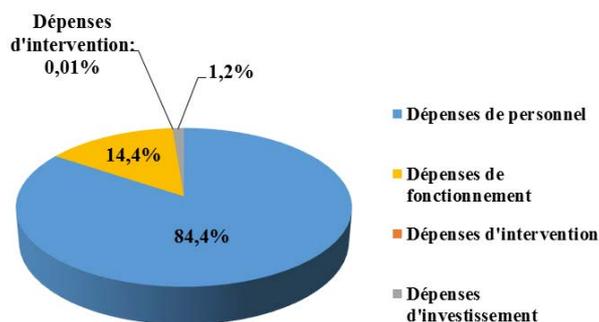
¹⁵ L'arrêté de report du 13 février 2019 a effectivement ouvert des crédits à hauteur de 11,94 M€ pour le programme 165 et de 1,3 M€ pour le programme 164.

par l'agence pour la formation professionnelle des adultes (site domanial au nord-ouest de Montreuil), et d'y adjoindre le tribunal administratif de Montreuil. L'enveloppe financière prévisionnelle de l'opération est fixée à 61,3 M€

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

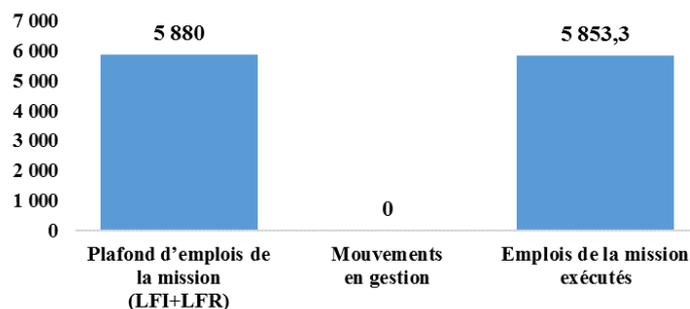
Pour le programme 164, la consommation 2018 d'AENE s'élève à 1,3 M€ dont le report a été sollicité sur 2019. La part des investissements financés sur le stock de recettes tirées des fonds de concours ou des attributions de produits reporté sur 2018, s'élève à 0,14 M€ en AE et à 0,22 M€ en CP. Quant aux restes à payer, ils se montent à 0,18 M€

Graphique n° 7 : Les dépenses de la mission par titre (% des CP)



Source : Cour des comptes

Graphique n° 8 : Plafond d'emplois et exécution (en ETPT pour l'État et ses opérateurs)



Source : Cour des comptes

1.4 Les perspectives associées à la trajectoire budgétaire

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

1.4.1 La soutenabilité de la trajectoire budgétaire

Pour ce qui est des restes à payer budgétaires, qui correspondent au solde des engagements n'ayant pas donné lieu à consommation de CP au 31 décembre 2018, pour le programme 165, leur montant est de **104 M€** contre 104,2 M€ au 31 décembre 2017. Pour le programme 126, il n'existe pas de restes à payer. Pour le programme 164, ils se montent à 15,7 M€ soit une décroissance par rapport à 2017 (19,5 M€). Enfin, pour le programme 340, le montant des restes à payer est négligeable (13 634 €).

Quant aux opérations d'investissement, pour le programme 165, l'année 2018 a été marquée par deux opérations majeures : l'opération de relogement de la CNDA actuellement située dans quatre lieux différents et la rénovation des locaux du Palais des juridictions administratives de Lyon. Quatre projets se sont poursuivis : les travaux de mise en accessibilité et de mise en sûreté de l'ensemble du parc immobilier, la

restructuration du tribunal administratif de Paris, la rénovation de l'aile Colette du Palais-Royal et l'acquisition de nouveaux locaux pour le tribunal administratif de Marseille. Par ailleurs, trois opérations ont été livrées : les nouveaux locaux du tribunal administratif de Nice, les salles de réunion en sous-sol et le nouvel accueil du Palais-Royal et les nouvelles façades du tribunal administratif de Nancy. Au 31 décembre 2018, le montant des restes à payer sur le titre 5 s'élève à 16,1 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. Les investissements immobiliers de rénovation du palais d'Iéna ayant dû être ajournés faute de crédits en 2017 et en 2018, les dépenses d'investissement se limitent principalement au coût de la base de données des préconisations du CESE (près de 1 M€) qui a été mise en service au 1^{er} décembre 2018.

Pour le programme 164, les dépenses réalisées sur le titre 5 représentent seulement 0,11 % (AE) de la dépense totale (titre 2 compris) exécutée en 2018. Sur champ hors titre 2, la part des investissements est de 1 % en AE. Il s'agit pour l'essentiel de dépenses liées au schéma immobilier de la Cour (0,15 M€). Le montant des restes à payer estimés au 31 décembre 2018 représente 0,18 M€

Pour ce qui concerne les AE affectées non engagées (AENE), pour le programme 165, celles dont le report est demandé sur 2019 se montent à 11,94 M€ en légère baisse par rapport à l'exercice précédent (15,05 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, il n'y a pas d'AENE.

Pour le programme 164, le montant d'AENE est de 1,30 M€ en baisse par rapport à 2017 (1,62 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.

1.4.2 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 % de la dépense totale. Cette proportion, stable depuis des années, ne devrait pas évoluer à l'avenir. La légère progression des crédits par rapport à l'exercice précédent s'explique à la fois par les nouvelles créations d'emplois intervenues en 2018, destinées à renforcer la capacité de jugement de la CNDA et par l'augmentation du contentieux qui engendre parallèlement une hausse des dépenses de fonctionnement et d'investissement. L'évolution de l'activité de la CNDA constitue un facteur qui peut impacter la soutenabilité à moyen terme.

Pour le programme 126, le budget du CESE devrait être stable ; il est en légère augmentation en 2018. Le degré de rigidité des dépenses est, cependant, très important, car 86 % 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 réduite, d'autant plus que le plan pluriannuel d'investissements du palais d'Iéna, ainsi que des investissements dans le domaine informatique, doivent être financés. Il convient, enfin, de souligner que le CESE a mené, en 2015, la réforme de la caisse de retraite, qui permet, à l'horizon 2025, de stabiliser le financement des retraites et de diminuer notablement le montant des engagements hors bilan de l'Etat. Toutefois, il conviendra d'examiner les conséquences sur l'équilibre de la caisse de retraite de l'éventuelle diminution du nombre de membres si la réforme du Conseil se confirme. Enfin, le désengagement de l'Etat des travaux du palais d'Iéna dès 2018 conduit le CESE à les financer sur ressources propres.

Pour le programme 164, le principal poste budgétaire est la masse salariale, la ressource totale de titre 2 représentant 87,5 % des crédits consommés en 2018. L'impact sur la masse salariale de l'évolution de la structure du personnel (entrées de personnels de catégorie A+ et A et départs de personnels de catégorie B et C), qui résulte de l'élargissement des missions, de la technicité accrue des métiers des juridictions financières et de la rationalisation des fonctions support (suite à la réforme de 2012 des CRC notamment), est renforcé depuis 2017 par le schéma d'emplois fixé à 49 ETP et son impact en année pleine en 2018. Par ailleurs, concernant le volume d'engagements hors titre 2 qui donnera lieu à des décaissements en 2018 : le montant des restes à payer au 31 décembre 2018 (15,7 M€) est en diminution par rapport à l'exercice précédent (18,35 M€). Les restes à payer sont essentiellement composés des paiements des baux et des marchés pluriannuels. En effet, la seule

brique immobilière comprend 13,29 M€ des restes à payer (soit 85 % du total).

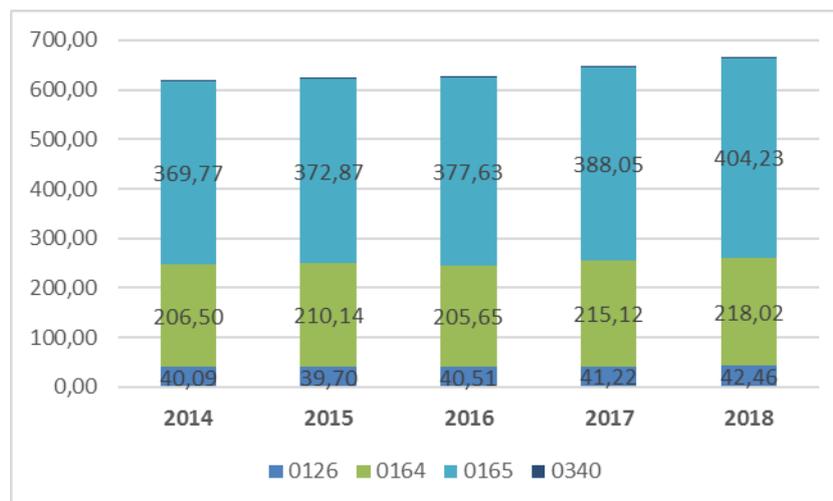
Pour le programme 340, en LFI, la masse salariale représente 89 % et les crédits de fonctionnement 11 % des crédits du programme. La contribution employeur au CAS « Pensions » représente 23 % des crédits. Il n'existe pas de rigidité particulière sur ces dépenses.

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

1.5 L'évolution de la dépense totale sur moyenne période

Entre 2014 et 2018, les dépenses en CP de la mission **se sont accrues de 48,36 M€ (8 %)**. Cette croissance est tirée par le programme 165 dont les dépenses ont augmenté de 34,46 M€ (9 %). Les programmes 164 et 126 ont également connu une hausse de 6 % soit respectivement 11,53 M€ et de 2,37 M€

Au cours de cette période, aucun changement de périmètre ou modification de la maquette budgétaire n'est intervenu. Toutefois, la législation en 2015 a évolué pour élargir, à partir de 2016, les missions des juridictions financières, en prévoyant une expérimentation de la certification des comptes aux collectivités locales et une extension du champ du contrôle aux établissements sociaux, médico-sociaux et de santé privés.

Graphique n° 9 : Dépenses budgétaires 2014-2018 (CP en M€)

Source : Cour des Comptes

2 LA QUALITÉ DE LA GESTION

2.1 La conformité aux principes et règles du droit budgétaire

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

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

Le second a bénéficié d'une part de 1,4 M€ sur le titre 2, en raison de remboursements d'indus de paie et de mises à disposition de personnel et d'autre part de 0,74 M€ hors titre 2, provenant de la part versée par les agents donnant droit à des titres-restaurant.

Il a été vérifié que la Cour des comptes disposait bien des décrets réglementaires nécessaires à la mise en œuvre de la procédure d'attribution de produits qu'elle utilise.

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

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

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

Enfin, le CESE tient une comptabilité générale, une comptabilité budgétaire en autorisations d'engagement et en crédits de paiement et une

comptabilité d'analyse des coûts. Il doit mettre en place un contrôle interne budgétaire et un contrôle interne comptable, au sens de l'article 170 du décret du 7 novembre 2012 précité. Dans ce cadre, le CESE indique avoir organisé un dispositif de contrôle autour d'un spécialiste nouvellement recruté et des personnels référents. Ensemble, ils réalisent les analyses de processus et définissent les plans d'actions qui en découlent.

2.2 L'analyse de la performance

2.2.1 La pertinence des indicateurs

Les objectifs et les indicateurs des divers programmes de la mission n'ont pas été modifiés en 2018, à l'exception de l'indicateur 1.2 du programme 164, « Effet sur les comptes des travaux de certification », qui porte désormais sur le nombre de constats d'audits et non plus sur le taux de prise en compte des corrections proposées par la Cour.

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 (efforts de productivité des magistrats, rapporteurs de la CNDA et des agents de greffe) et l'efficacité du travail consultatif. Leur suivi régulier par le Conseil d'État, les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel et la CNDA constitue, pour le responsable de programme, un outil de pilotage de l'activité de la juridiction administrative.

Depuis 2017, l'indicateur 1.1 relatif au délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock (nombre d'affaires en stock divisé par la capacité de jugement de chaque niveau de juridiction) est remplacé par le délai moyen constaté de jugement des affaires (délai moyen de traitement des affaires de l'enregistrement à la notification). Cette modification permet de suivre les délais de jugement instaurés par la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 portant réforme du droit d'asile qui fixe des objectifs en termes de délai constaté (cinq mois pour les procédures ordinaires et cinq semaines pour les nouvelles procédures accélérées). Elle s'applique également au Conseil d'État, aux cours administratives d'appel et aux tribunaux administratifs, afin de conserver un indicateur de suivi des délais de jugement identique pour chaque niveau de juridiction. Cet indicateur est considéré être le plus représentatif du délai de jugement ressenti par le citoyen. Il représente 90 % des crédits de la juridiction administrative.

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

Le programme 126 a retenu deux objectifs, à savoir « Associer les principales organisations de la société civile à l'élaboration de la politique économique sociale et environnementale de la Nation » et « Assurer le bon fonctionnement de l'institution », assortis de six indicateurs. Les principaux d'entre eux reposent sur le cœur de métier du CESE qu'est la production consultative et 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. Enfin, plus globalement, le Conseil souhaite accroître la part des saisines gouvernementales et parlementaires, mettre en valeur les recommandations contenues dans ses avis et suivre leur impact sur la durée et enrichir l'instruction des saisines de l'appui de la parole citoyenne.

Pour le programme 164, les six objectifs et dix indicateurs reflètent le périmètre des missions des juridictions financières. L'indicateur présenté comme le plus représentatif concerne les suites données aux recommandations de la Cour et des CRTC, qui permet de mesurer tant l'audience et la pertinence des recommandations formulées que l'implication des pouvoirs publics dans leur mise en œuvre. Cet indicateur mesure dorénavant le rapport entre la somme des recommandations publiées au cours des trois années précédentes et ayant pu faire l'objet d'un suivi, d'une part, et la somme des recommandations ayant fait l'objet d'une réforme (totale, partielle ou en cours), d'autre part. Il concerne plus des deux tiers des crédits, répartis sur quatre actions (sur un total de sept actions).

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

Il n'y a pas de lien direct entre performance et budgétisation pour les programmes 164 et 340. Pour sa part, le programme 126 manifeste la

volonté de mettre des crédits du titre 3 à disposition des sections et délégations du CESE en fonction de l'activité produite.

2.2.2 Les résultats

Pour le programme 165, devant le Conseil d'État, le délai moyen constaté de jugement des affaires en 2018 est de sept mois et 27 jours. Tout en augmentant de 15 jours par rapport à 2017, il reste inférieur à l'objectif fixé de neuf mois. La proportion d'affaires enregistrées depuis plus de 2 ans, qui s'élevait à 3 % en 2016 est passé à 2,6 % en 2018. Cette proportion a légèrement augmenté par rapport à 2017 en passant de 84 dossiers à 137 dossiers mais ce chiffre ne dépasse pas l'objectif assigné de 3 %. Le nombre de décisions lues par membre de la section du contentieux se maintient à 85 dossiers par membre et le nombre d'affaires réglées par agent de greffe passe à 191.

Le délai prévisible moyen de jugement des affaires en attente a diminué de cinq jours par rapport à 2017 dans les cours administratives d'appel, pour s'établir à 10 mois et 23 jours, et de trois jours dans les tribunaux administratifs pour s'établir, en fin d'année, à neuf mois et 15 jours. Le délai moyen constaté global de jugement des affaires diminue de 12 jours en 2018 dans les tribunaux administratifs ; il s'établit à 10 mois et 3 jours dans les cours administratives d'appel ; ce délai, qui s'établit à 11 mois 6 jours, augmente de trois jours par rapport à 2017. Par ailleurs, le travail de rajeunissement des stocks s'est poursuivi en première instance durant l'année 2018 ; le stock des dossiers de plus de 2 ans a diminué de plus de 13 %. Si dans les cours administratives d'appel, le stock des affaires de plus de deux ans augmente de 2,5 %, il reste contenu à un niveau satisfaisant. Il ne représente en effet que 3,4 % du stock total.

Pour la CNDA, après une hausse spectaculaire en 2017 (34 %), le nombre de recours enregistrés continue d'augmenter en 2018 (9,5 %), pour atteindre 58 671 recours. Cela représente une augmentation de 46 % en deux ans.

Cette hausse n'a pas permis d'atteindre les objectifs de la loi de 2015, qui a fixé respectivement à cinq mois et à cinq semaines les délais pour traiter les recours, selon que le dossier est placé en procédure normale ou accélérée.

Fin 2018, le délai moyen constaté est de huit mois et quatre jours pour les procédures à « cinq mois » contre six mois et 17 jours fin 2017.

Pour les procédures accélérées, il est de quatre mois et 11 jours fin 2018 alors qu'il était de deux mois et 28 jours fin 2017. Il convient de

préciser qu'en 2018 ce type de décision a constitué 43 % des décisions rendues par la Cour. Cette proportion était de 16,5 % en 2016, et de 40 % en 2017.

Le délai moyen constaté (DMC) global augmente d'un mois et neuf jours (17 %), en passant à six mois et 15 jours fin 2018, contre cinq mois et six jours fin 2017. C'est la première augmentation du DMC après huit années consécutives de diminution. Il était, en 2010, de 12 mois et 27 jours. Pour autant, ce résultat reste largement en dessous de celui atteint en 2016, avant que la Cour n'enregistre la progression exceptionnelle de ses entrées évoquée ci-dessus (46 %).

Les renforcements des effectifs intervenus en 2017 (40) et en 2018 (102) ont en effet permis de contenir la progression des délais face à l'augmentation des recours inattendue à un tel niveau. En revanche, de nombreux mouvements sociaux (des agents, des avocats, dans les transports) ont affecté de manière importante le fonctionnement de la Cour, en multipliant le nombre de renvoi et par conséquent en augmentant ses délais.

Le stock passe de 25 511 fin 2017 à 36 868 fin 2018, et le délai prévisible moyen de jugement atteint neuf mois et 10 jours, contre six mois et 12 jours fin 2017. (La progression est logiquement plus importante que celle du DMC, le DPM se calculant à partir du stock qui a lui-même augmenté de 44,5 %).

Pour le programme 126, en 2018, le nombre global d'avis et d'études a été de 31 soit un chiffre en légère hausse par rapport à 2017 (28). Une part d'entre eux s'explique par les saisines provenant soit du Gouvernement, soit de la coopération avec la Cour des comptes ou du Défenseur des droits.

Pour le programme 164, s'agissant du principal indicateur « Suites données aux recommandations de la Cour et des CRTC », le taux de réalisation était de 72 % en 2016 et de 75,9 % en 2017. Les chiffres définitifs de l'année 2018 ne sont pas encore disponibles.

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