



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2025

COMMISSION
DES
FINANCES

NOTE DE PRÉSENTATION

Mission

« CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT »

Examen par la commission des finances le mardi 29 octobre 2024

Rapporteur spécial :

M. Christian BILHAC

SOMMAIRE

Pages

PREMIÈRE PARTIE
APERÇU GÉNÉRAL DES CRÉDITS DE LA MISSION : LE BUDGET DE LA
MISSION EST MAÎTRISÉ AU NIVEAU DE L'INFLATION

SECONDE PARTIE
LE DÉTAIL DES CRÉDITS PAR PROGRAMME

I. LE PROGRAMME 165 « CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES » : UNE HAUSSE DU BUDGET DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES, QUI MASQUE UNE STABILISATION DES EFFECTIFS DANS UN CONTEXTE DE PRESSION CONTENTIEUSE CROISSANTE.....	9
A. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS LIÉE À LA RÉFORME INDEMNITAIRE DES MAGISTRATS ADMINISTRATIFS, AINSI QU'À LA POURSUITE DE PLUSIEURS PROJETS IMMOBILIERS MAJEURS	10
1. <i>La dynamique de revalorisation indemnitaire des magistrats administratifs engagée depuis 2023 se poursuit, dans une logique d'alignement de leur rémunération avec le corps des administrateurs de l'État</i>	<i>11</i>
2. <i>Une baisse des dépenses hors titre 2, alors que l'année 2025 sera marquée par la poursuite de travaux immobiliers d'ampleur et d'investissements informatiques conséquents</i>	<i>12</i>
B. UNE STABILISATION DES EFFECTIFS DANS LE CONTEXTE DU NÉCESSAIRE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS, EN CONTRADICTION AVEC L'IMPÉRATIF DE RÉDUCTION DES DÉLAIS DE JUGEMENT.....	14
1. <i>Les juridictions administratives sont confrontées à une pression contentieuse croissante, mais sont toutefois parvenues à stabiliser les délais de jugement depuis la crise sanitaire ..</i>	<i>14</i>
2. <i>Une stabilisation difficile des effectifs, qui se justifie par le nécessaire redressement des finances publiques à court terme</i>	<i>17</i>
C. LA POURSUITE DE LA TERRITORIALISATION DE LA CNDA.....	19
1. <i>Un budget maîtrisé à l'aune d'une pression contentieuse toujours plus soutenue.....</i>	<i>19</i>
2. <i>Des délais moyens de jugement en baisse mais toujours en deçà des objectifs fixés par le Législateur</i>	<i>21</i>
II. LE PROGRAMME 126 « CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL » (CESE) : UNE BAISSSE DES CRÉDITS IMPORTANTE EN APPARENCE, MAIS QUI S'EXPLIQUE EN GRANDE PARTIE PAR UNE MESURE DE PÉRIMÈTRE.....	23
A. UN MANQUE DE LISIBILITÉ SUR LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA PARTICIPATION CITOYENNE	23
B. UNE BAISSSE CONSÉQUENTE DES DÉPENSES DE PERSONNEL ENTIÈREMENT IMPUTABLE À UNE MESURE DE PÉRIMÈTRE.....	25

III. LE PROGRAMME 164 : « COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES » : UNE HAUSSE MAÎTRISÉE DU BUDGET.....	27
A. UNE AUGMENTATION MESURÉE DES CRÉDITS, QUI TRADUIT DES EFFORTS DE RATIONALISATION SUR LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DU PROGRAMME	28
1. <i>Une progression des dépenses de personnel en partie liée à la revalorisation indemnitaire des magistrats financiers</i>	<i>28</i>
2. <i>Une baisse des crédits hors titre 2 permise par des efforts de rationalisation des dépenses de fonctionnement</i>	<i>29</i>
B. LE RENOUVEAU DES MISSIONS ASSUMÉES PAR LES JURIDICTIONS FINANCIÈRES	29
1. <i>Des nouvelles méthodes de travail plus transparentes et enrichies par la participation citoyenne</i>	<i>29</i>
2. <i>La mission d'évaluation des politiques publiques confiée aux cours régionales des comptes a vocation à prendre de l'ampleur en 2025</i>	<i>30</i>
3. <i>La montée en puissance de la chambre du contentieux créée à la suite de la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics</i>	<i>31</i>
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES, DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES ET DES DÉPLACEMENTS	33

Au 10 octobre 2024, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires concernant la présente mission, 56 % des réponses étaient parvenues au rapporteur spécial.

PREMIÈRE PARTIE

APERÇU GÉNÉRAL DES CRÉDITS DE LA MISSION : LE BUDGET DE LA MISSION EST MAÎTRISÉ AU NIVEAU DE L'INFLATION

La mission « Conseil et contrôle de l'État » a pour particularité de rassembler les crédits de trois programmes propres à différentes institutions :

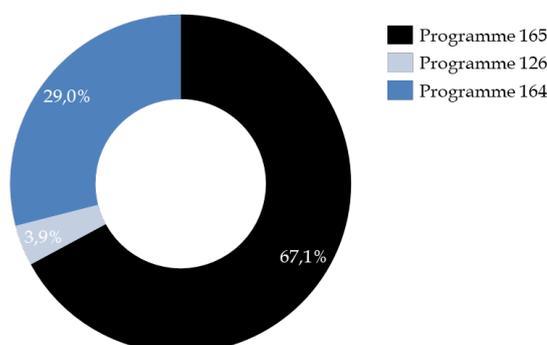
- le **programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives »**. Il regroupe les moyens affectés au Conseil d'État, aux cours administratives d'appel, aux tribunaux administratifs et à la Cour nationale du droit d'asile ;

- 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 (CPO) 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 en 2023 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 », qui concentre à lui seul plus de deux tiers des crédits de la mission. Les crédits demandés se répartissent comme suit :

Ventilation des crédits parmi les différents programmes de la mission en PLF pour 2025



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

Évolution des crédits par programme

(en millions d'euros et en pourcentage)

		Exécution 2023	LFI 2024	PLF 2025 courant	Évolution PLF 2025 / LFI 2024 (volume)	Évolution PLF 2025 / LFI 2024 (%)	FDC et ADP attendus en 2025
165 – Conseil d’État et autres juridictions administratives	AE	612,1	519,1	516,2	- 2,9	- 0,6 %	0,2
	CP	501,3	583,4	604	+ 20,6	+ 3,5 %	0,2
164 – Cour des comptes et autres juridictions financières	AE	243,7	254,5	265,7	+ 11,2	+ 4,4 %	4,2
	CP	245,9	255,3	260,9	+ 4,6	+ 2,2 %	4,2
126 – Conseil économique, social et environnemental	AE	46	44,9	34,9	- 10	- 22,4 %	1,7
	CP	46	44,9	34,9	- 10	- 22,4 %	1,7
Total mission	AE	805,8	818,5	816,7	- 1,8	- 0,2 %	6,1
	CP	793,3	883,5	899,7	+ 16,2	+ 1,8 %	6,1

FDC et ADP : fonds de concours et attributions de produits.

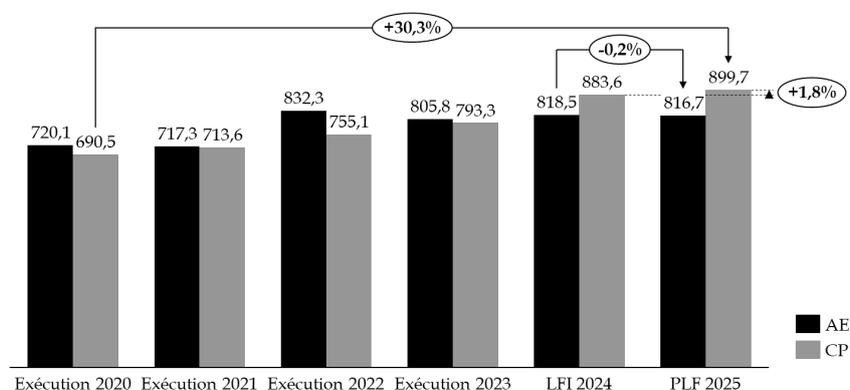
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

La mission bénéficierait en 2025 de **816,7 millions d'euros en AE** et de **899,7 millions d'euros en CP**. Les moyens alloués progressent cette année de **1,8 % s'agissant des CP**. Les AE sont quant à elle stable à **- 0,2 %**.

Le Gouvernement a en outre annoncé qu'il déposerait, lors de l'examen de la seconde partie du PLF à l'Assemblée nationale, **un amendement de minoration des crédits de la mission de 2 millions d'euros**, qui devrait se traduire par une diminution de la réserve de précaution de chaque programme.

Évolution des crédits de la mission

(en millions d'euros)



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

Les différents programmes ne contribuent pas à la hausse des crédits de manière identique. Tandis que les crédits des programmes 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives » et 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières » sont en légère hausse (- 0,56 % en AE et + 3,53 % en CP pour le programme 165, + 4,4 % en AE et + 2,2 en CP pour le programme 164), les crédits du **Conseil économique, social et environnemental** connaissent une baisse substantielle de 22,4 %.

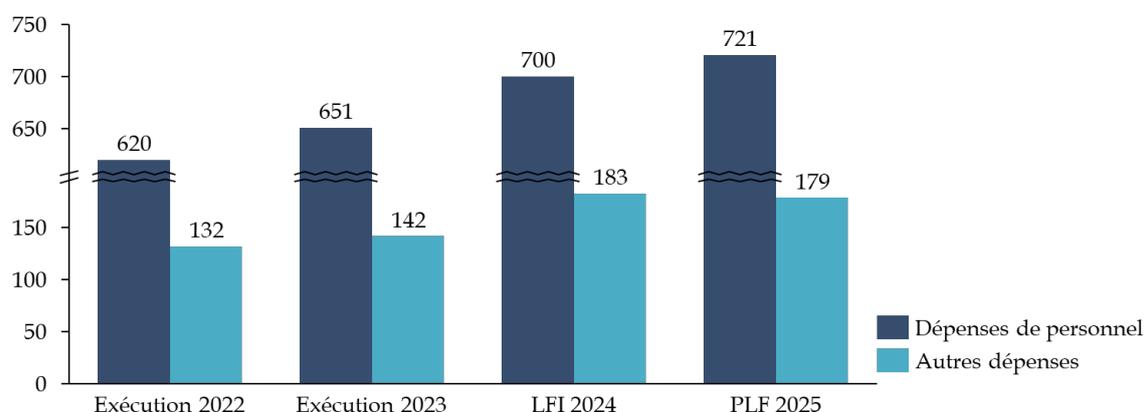
Les dépenses de personnel **représentent 80,1 %** des crédits de la mission. Elles feraient l'objet d'une **hausse de près de 3 %** en 2025. Cette hausse est portée par les programmes 165 (+ 4,9 %) et 164 (+ 3 %). Cette progression traduit les mesures de revalorisation indemnitaires des juridictions administratives et financières, ainsi que l'évolution tendancielle de leur masse salariale. En revanche, le CESE voit ses crédits de titre 2 baisser de 22 % en raison d'une mesure de périmètre (cf. infra).

Les **dépenses de fonctionnement (titre 3)** connaîtraient à l'échelle de la mission une baisse notable de près de 7,6 %, qui s'applique à l'ensemble des programmes. Le programme 165 voit ainsi ses crédits de fonctionnement baisser de près de 7 % en CP, contre 4,7 % pour le programme 164 et 22 % en ce qui concerne le CESE.

S'agissant des **dépenses d'investissement**, elles connaissent une hausse de 8,3 % en CP sur le programme 165, qui concentre la quasi-totalité des crédits de titre 5. En revanche, les crédits d'investissement du programme 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières » sont stables.

Évolution des dépenses de la mission entre 2022 et 2025

(CP, en millions d'euros)



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

Ainsi, comme l'illustre le graphique ci-dessus, les dépenses hors titre 2 sont en baisse de 2 % en 2025, traduisant ainsi la **contribution de la mission à l'effort de redressement des comptes publics**, mais aussi, les **efforts de rationalisation de la dépenses engagés depuis plusieurs années**, notamment par les juridictions administratives et financières (voir *infra*).

SECONDE PARTIE LE DÉTAIL DES CRÉDITS PAR PROGRAMME

I. LE PROGRAMME 165 « CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES » : UNE HAUSSE DU BUDGET DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES, QUI MASQUE UNE STABILISATION DES EFFECTIFS DANS UN CONTEXTE DE PRESSION CONTENTIEUSE CROISSANTE

Les crédits demandés pour les juridictions administratives en 2025 s'élèvent à **516,2 millions d'euros en AE** et à **604 millions d'euros en CP**, soit une **baisse des AE de 0,6 %** et une **hausse des CP de 3,5 %** par rapport à 2024. Cette augmentation est tirée par la progression des dépenses de personnel (+ 21,6 millions d'euros) et, dans une moindre mesure, par la hausse des crédits d'investissement (+ 5 millions d'euros).

L'enjeu majeur de ce programme consiste en **la mise en adéquation des crédits demandés avec la pression continue que connaissent les juridictions administratives** compte tenu de la croissance du contentieux administratif et 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 67 % 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 2024	PLF 2025	Évolution PLF 2025 / LFI 2024 (volume)	Évolution PLF 2025 / LFI 2024 (%)	FDC et ADP attendus en 2025
01 – Fonction juridictionnelle : Conseil d’État	AE	33,9	36	+ 2,1	+ 6,1 %	0,02
	CP	33,9	36	+ 2,1	+ 6,1 %	0,02
02 – Fonction juridictionnelle : Cours administratives d’appel	AE	62,8	66,8	+ 4	+ 6,4 %	0,0
	CP	62,8	66,8	+ 4	+ 6,4 %	0,0
03 – Fonction juridictionnelle : Tribunaux administratifs	AE	202,2	215,3	+ 13,1	+ 65, %	0,0
	CP	202,2	215,3	+ 13,1	+ 6,5 %	0,0
04 – Fonction consultative	AE	17,5	18,1	+ 0,6	+ 3,1%	0,0
	CP	17,5	18,1	+ 0,6	+ 3,1%	0,0
05 – Fonction études, expertise et services rendus aux administrations de l’État et des collectivités	AE	20,1	9,1	+ 11	- 54,8 %	0,0
	CP	20,1	9,1	+ 11	- 58,2 %	0,0
06 – Soutien	AE	132,9	109,6	- 23,3	- 17,5 %	0,18
	CP	197,2	197,3	+ 0,1	+ 0,1 %	0,18
07 – Cour nationale du droit d’asile	AE	49,6	52,1	+ 2,5	+ 5 %	0,0
	CP	49,6	52,1	+ 2,5	+ 5 %	0,0
08 – Commission du contentieux du stationnement payant ¹	AE	/	9,3	/	/	0,0
	CP	/	9,3	/	/	0,0
Total programme 165	AE	519,1	516,2	- 2,9	- 0,6 %	0,2
	CP	583,4	604	+ 20,6	+3,5 %	0,2
Dont hors CAS Pensions		470	483,3	+ 13,3	+ 2,9 %	

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 À LA RÉFORME INDEMNITAIRE DES MAGISTRATS ADMINISTRATIFS, AINSI QU’À LA POURSUITE DE PLUSIEURS PROJETS IMMOBILIERS MAJEURS

Les crédits de paiement demandés pour 2025 sont en hausse de **3,5 millions d’euros par rapport à 2023**.

¹ Ces crédits étaient rattachés à l’action 5 « Fonction études, expertise et services rendus aux administrations de l’État et des collectivités » en LFI 2024.

1. La dynamique de revalorisation indemnitaire des magistrats administratifs engagée depuis 2023 se poursuit, dans une logique d'alignement de leur rémunération avec le corps des administrateurs de l'État

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.

Dans le projet de loi de finances pour l'année 2025, les crédits demandés pour les dépenses de personnel s'élèvent à **458,3 millions d'euros** dont **120,3 millions d'euros** au titre du **compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions »**. Ces dépenses de titre 2 représentent **75,9 % des crédits du programme** et sont en augmentation de **4,9 %** par rapport à 2024, **malgré un schéma d'emploi neutre**.

Ventilation par titre des crédits de paiement

(en millions d'euros)

	LFI 2023	LFI 2024	PLF 2025
Hors titre 2	118,3	146,7	145,7
<i>Dont dépenses de fonctionnement</i>	81,9	86,3	80,25
<i>Dont dépenses d'investissement</i>	36,4	60,4	65,4
Titre 2	406,7	436,7	458,3
Total	525	583,4	604

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

La revalorisation de la rémunération des magistrats administratifs constitue le principal facteur d'accroissement des dépenses de titre 2 sur les derniers exercices. 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, pour un montant **1,64 million d'euros en année pleine**.

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**. D'après les informations communiquées au rapporteur spécial par le Conseil d'État, **une enveloppe de 8,8 millions est prévue en 2025 pour compléter ce mouvement de revalorisation** et résorber en partie l'écart de rémunération entre les magistrats administratifs et les administrateurs de l'État. **Cette mesure**

apparaît justifiée pour préserver l'attractivité des juridictions administratives.

Un mouvement de revalorisation indemnitaire et indiciaire des magistrats des juridictions administratives engagé dès 2022

L'arrêté du 22 avril 2022 a procédé 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 1er janvier 2022**. Près de 8,3 millions d'euros¹ ont ainsi 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.

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 était estimé à 1,2 million d'euros et devrait ainsi **s'élever à 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 PLF pour 2025 prévoit une dotation **de près de 8,8 millions d'euros au titre de la réforme indemnitaire des magistrats administratifs**.

Source : commission des finances

2. Une baisse des dépenses hors titre 2, alors que l'année 2025 sera marquée par la poursuite de travaux immobiliers d'ampleur et d'investissements informatiques conséquents

Les crédits demandés pour couvrir les **dépenses hors titre 2** s'élèvent à **145,7 millions d'euros en CP** et **58 millions en AE**, soit une baisse de **0,7 %** des CP et une baisse de **29,6 %** 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.

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

a) Une hausse des dépenses d'investissement qui s'explique par la poursuite de plusieurs projets immobiliers majeurs en 2025

Les dépenses de titre 5 augmentent de **5 millions d'euros** en CP par rapport à 2024, pour s'établir à 65,4 millions d'euros. Ces dépenses visent principalement à financer des **travaux immobiliers liés aux opérations de relogement et des dépenses d'investissement informatique**. À titre d'exemple, l'année 2025 sera marquée par le décaissement de 38,7 millions d'euros en CP pour le projet de relogement de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) et du tribunal administratif de Montreuil engagé en 2018.

La **baisse des AE, de l'ordre de 58 %**, résulte principalement de la budgétisation sur les exercices précédents 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, puis en 2025.**

b) La baisse des crédits de titre 3 traduit les efforts menés par les juridictions administratives pour maîtriser leurs dépenses de fonctionnement

Les dépenses **de fonctionnement sont en baisse de près de 7 %** en 2025. Les juridictions administratives ont en effet 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 **5,3 millions d'euros en 2023.**

Évolution des économies générées grâce aux téléprocédures de 2018 à 2023

(en millions d'euros)

Année	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Économies générées	3,90	4,6	3,86	5,04	5,02	5,28

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

En 2023, 203 766 requêtes ont été enregistrées via cette application devant les tribunaux administratifs, soit 78,8 % des entrées, ainsi que 29 519 requêtes devant les cours administratives d'appel, soit 92,7 % des entrées et 8 601 devant le Conseil d'État, soit 42 % des entrées.

B. UNE STABILISATION DES EFFECTIFS DANS LE CONTEXTE DU NÉCESSAIRE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS, EN CONTRADICTION AVEC L'IMPÉRATIF DE RÉDUCTION DES DÉLAIS DE JUGEMENT

1. Les juridictions administratives sont confrontées à une pression contentieuse croissante, mais sont toutefois parvenues à stabiliser les délais de jugement depuis la crise sanitaire

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 chaque année a permis d'absorber le traitement du flux de requêtes sans dégrader les délais de jugement.**

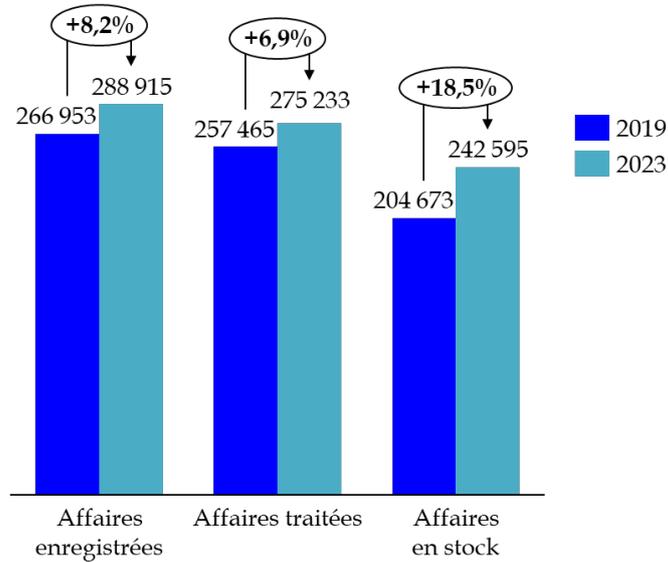
a) Une progression des volumes contentieux s'inscrivant dans la durée

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 est de nouveau observable en 2023. Les juridictions administratives ont été saisies de 298 489 affaires, dont 9 574 pour le Conseil d'État, 31 586 pour les cours administratives d'appel et 257 329 pour les tribunaux administratifs. Elles ont rendu 284 979 décisions dont 9 746 pour le Conseil d'État, 32 144 pour les cours administratives d'appel et 243 089 pour les tribunaux administratifs.

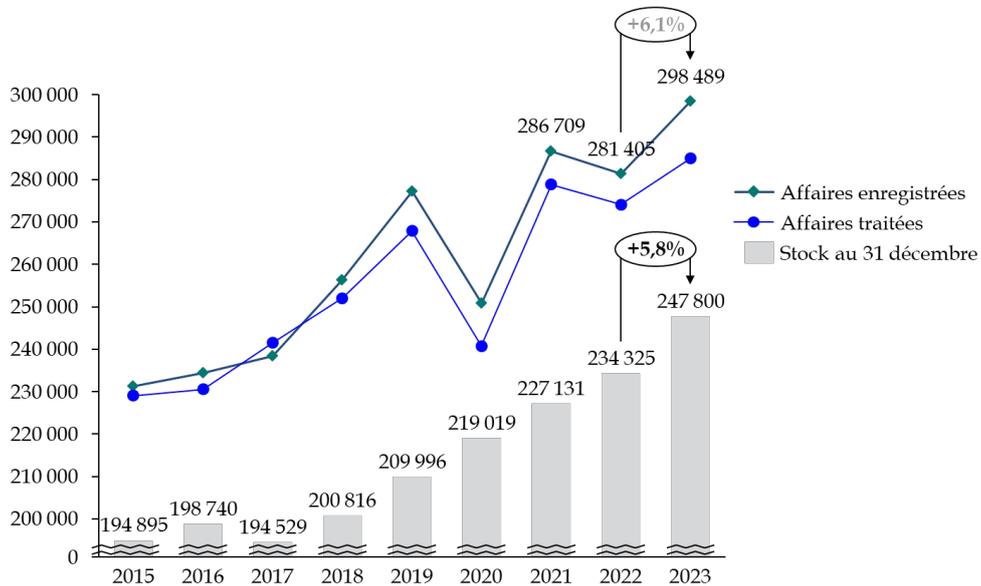
Évolution des recours devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel entre 2019 et 2023



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

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

b) 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, se rapprochent progressivement de leur niveau de 2019.**

Ainsi, devant les tribunaux administratifs, le délai moyen est de 9 mois et 20 jours en 2023, soit inférieur de 16 jours par rapport à la réalisation 2020. 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.

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

	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (cible)	2025 (cible)
Tribunaux administratifs	9 mois et 4 jours	10 mois	9 mois et 16 jours	9 mois et 20 jours	9 mois et 20 jours	9 mois et 15 jours	9 mois
Cours administratives d'appel	10 mois et 26 jours	1 an et 3 jours	11 mois et 15 jours	11 mois et 18 jours	11 mois et 16 jours	11 mois	11 mois
Conseil d'État	7 mois et 20 jours	7 mois et 29 jours	7 mois et 8 jours	7 mois et 14 jours	7 mois et 8 jours	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**. Devant le **Conseil d'État**, le délai pour les affaires ordinaires est de **11 mois et 12 jours**, soit quatre mois de plus que le délai moyen toutes affaires confondues.

De plus, il existe des **disparités territoriales entre juridictions**. Pour l'année 2023, le délai de jugement pour les affaires ordinaires devant le tribunal administratif de Nice est de 1 an 10 mois et 21 jours quand il est seulement de 10 mois et 18 jours devant le tribunal administratif de Dijon. Il en va de même pour les cours administratives d'appel : le délai de jugement pour les affaires ordinaires est de 1 an 4 mois et 5 jours devant la cour administrative d'appel de Versailles, quand il est de 8 mois et 23 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. **Le délai moyen constaté devant la CNDA pour les procédures ordinaires était de 6 mois et 26 jours en 2023, contre 7 mois et 5 jours en 2022.** Malgré cette amélioration, **il reste toujours au-dessus du délai cible de 6 mois.**

En ce qui concerne le délai de 5 semaines pour les procédures accélérées, le rapporteur spécial rappelle qu'il lui paraît difficilement tenable et peu réaliste **puisque en 2023, le délai constaté pour ce type de procédures s'est élevé à 4 mois et 29 jours.**

La réforme de la CNDA introduite par la loi du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration présente toutefois plusieurs mesures susceptibles de réduire les délais devant la Cour (*cf. infra*).

c) Une aggravation toujours préoccupante du stock en première instance

Le niveau du stock des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ne cesse de progresser. Celui-ci est en effet augmenté de 18,5 % entre 2019 et 2023. Par ailleurs, **la proportion d'affaires en stock depuis plus de deux ans a nettement augmenté**, et représente **12 % du stock global des tribunaux administratifs en 2025.**

Le rapporteur spécial **sera attentif aux efforts d'apurement des stocks, et en particulier les dossiers les plus anciens.** Il note que la cible pour 2025 est de réduire le stock des affaires enregistrées depuis plus de deux ans à 8 % des dossiers, et de le stabiliser jusqu'en 2027.

2. Une stabilisation difficile des effectifs, qui se justifie par le nécessaire redressement des finances publiques à court terme

Le PLF 2025 prévoit un schéma d'emplois neutre pour le programme 165, après plusieurs années de hausse. En effet, entre 2020 et 2024, le schéma d'emplois du programme a été systématiquement fixé entre + 29 et + 41 ETP.

L'année 2025 marquera donc une réelle rupture avec cette dynamique de renforcement des effectifs des juridictions administratives.

Schéma d'emplois du programme 165 entre 2021 et 2024

(en ETP)

2021	2022	2023	2024	2025
+ 29	+ 41	+ 41	+ 41	0

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

Le rapporteur spécial **prend acte de la stabilisation des effectifs du programme, dans un contexte marqué par le nécessaire redressement des finances publiques de la France**. Ce gel des effectifs est toutefois préoccupant compte tenu de l'augmentation de la pression contentieuse pesant sur les juridictions administratives, **et fait peser un risque d'allongement des délais de jugement en 2025**. Les services du Conseil d'État se sont montrés particulièrement préoccupés par le sous-dimensionnement des **effectifs de la commission du contentieux du stationnement payant (CCSP)**. Cette juridiction spécialisée, dont la gestion a été transféré au programme 165 depuis 2024, a vu son activité presque tripler entre sa création en 2018 et 2023, **mais n'a pas vu ses effectifs augmenter en conséquence sur cette période**.

Le rattachement de la commission du contentieux du stationnement payant au programme 165 depuis la LFI 2024

La LFI pour 2024 a acté **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.**

En 2024, 11,4 millions d'euros et 143 emplois ont été transférés du programme 216 vers le programme 165 pour la gestion de ce contentieux. 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 transfert de la gestion du CCSP s'organise progressivement :

- la gestion du personnel des greffes, qui resteront des agents du ministère de l'intérieur et des outre-mer, est assurée par le secrétariat général du Conseil d'État depuis le 1^{er} janvier 2024 ;
- 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.

Source : Rapport général n° 128 (2023-2024), tome III, annexe 7, déposé le 23 novembre 2023 au nom de la commission des finances par M. Christian Billiac

Le rapporteur spécial tient à souligner que la stabilisation voire l'amélioration des délais de jugement constatées ces dernières années malgré la pression contentieuse croissante doivent notamment être mises au crédit de l'augmentation des moyens humains affectés aux juridictions administratives. La représentation nationale ne pourra en tout état de cause pas faire l'économie lors des prochaines programmations budgétaires **d'une réflexion approfondie sur la mise en adéquation des moyens humains des juridictions administratives** avec les objectifs de réduction des délais de jugement qui leur sont imposés.

C. LA POURSUITE DE LA TERRITORIALISATION DE LA CNDA

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

a) Une dynamique d'augmentation du contentieux devant la CNDA, confirmée par l'année 2023

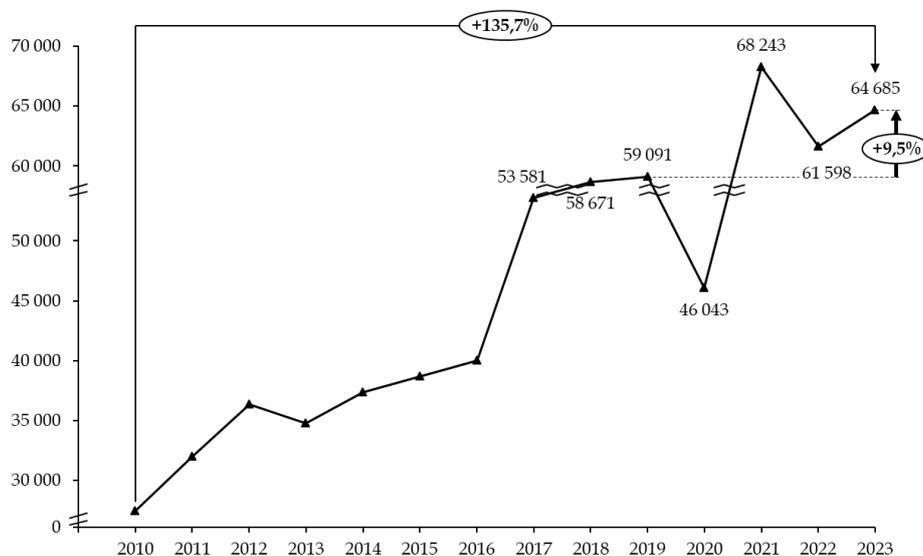
La Cour nationale du droit d'asile (CNDA) ne dispose d'aucun pouvoir d'autorégulation de son activité juridictionnelle, celle-ci étant la conséquence mécanique, d'une part, du nombre fluctuant de demandeurs d'asile qui se présentent en France selon les événements géopolitiques mondiaux, et, d'autre part 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, puisque **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 une hausse soutenue 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).

Après une année 2022 marquée par une baisse du nombre d'entrées (- 10 %), l'année 2023 a fait l'objet d'un rebond du nombre de saisines (+ 5 %), qui s'est élevé à 64 685. Si le nombre d'affaires enregistrées n'a pas retrouvé son niveau de 2021, les entrées sont toujours dynamiques et supérieures de 9,5 % 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 des dépenses de fonctionnement, mais un manque de lisibilité sur le montant des crédits hors titre 2 affectés à la CNDA

L'action 07 « Cour nationale du droit d'asile » finance les dépenses de **titre 2** de cette juridiction. Elles s'élèvent pour 2025 à **52,1 millions d'euros**, soit une **hausse de 5 %** par rapport à 2024.

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 2025**.

S'agissant des **dépenses de fonctionnement**, qui sont imputées à l'action 06 *Soutien*, les moyens alloués à la Cour sont fixés dans le cadre de la gestion interne au Conseil d'État, et ne sont pas précisément détaillées dans les documents budgétaires. Cette **situation est regrettable**, compte tenu du poids que représente les dépenses de la CNDA dans les crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'État », à savoir plus de 10 % du budget total¹.

D'après les informations transmises par la CNDA au questionnaire du rapporteur spécial, les crédits de fonctionnement affectés à la Cour devraient s'élever à 19,2 millions d'euros en 2024, d'après la dernière actualisation,

¹ Rapport d'information n° 604 (2023-2024) du 15 mai 2024, déposé au nom de la commission des finances par M. Christian Bilhac.

contre 19 millions d'euros en 2023. Comme l'a souligné le rapporteur spécial dans son rapport sur la CNDA présenté à la commission des finances le 15 mai 2024, il serait souhaitable « *de détailler toutes les dépenses allouées à la CNDA dans le projet annuel de performances du programme 165 "Conseil d'État et autres juridictions administratives"* »¹, et d'envisager à terme la création d'une action spécifique.

Par ailleurs, aucun crédit de titre 5 n'est affecté à la CNDA, mais celle-ci bénéficie tout de même des prestations des services centraux du Conseil d'État (direction de l'équipement, informatique, paiement des indemnités des collaborateurs, des frais de déplacement et formation professionnelle).

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 2015² et n° 2018-778 du 10 septembre 2018³. 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, qui s'élève à 4 mois et 29 jours en 2023, est 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**.

¹ Recommandation n° 8 du rapport d'information n° 604 (2023-2024) du 15 mai 2024, déposé au nom de la commission des finances par M. Christian Bilhac.

² Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile.

³ Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

b) Certaines dispositions de la loi du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration devraient permettre de réduire les délais de jugement de la CNDA

La loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, a introduit deux mesures qui pourraient être de nature à avoir des effets baissiers sur les délais de jugement.

Tout d'abord, **la généralisation du recours au juge unique**, sauf lorsqu'une question justifie un renvoi en formation collégiale, afin de rapprocher le juge des demandeurs et de réduire les délais de jugement¹.

Par ailleurs, la loi du 26 janvier 2024 a acté la création de **chambres territoriales de la CNDA, engagée dès l'année 2024** avec la mise en service de 5 premières chambres à Bordeaux, Lyon², Nancy et Toulouse. La territorialisation de la CNDA devrait permettre d'améliorer légèrement les délais de jugement de la Cour en limitant le nombre de renvois grâce à une plus grande proximité des demandeurs et de la juridiction. Elle permettra également de limiter la concentration d'un grand nombre d'affaires auprès d'un nombre limité d'avocats, ce qui allonge sensiblement les délais d'audience des dossiers devant la Cour.

Cette réforme implique un surcoût budgétaire qui, d'après les réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial, devrait toutefois avoir un impact limité sur le budget de la CNDA. La territorialisation implique tout d'abord un coût d'aménagement des locaux préexistants, estimé à 1 million d'euros environ. Par ailleurs, comme le rapporteur spécial l'avait identifié dans son rapport précité sur la CNDA de mai 2024, la mobilisation d'interprètes au niveau territorial implique un surcoût, qui avait été estimé par les services de la CNDA à 1 million d'euros. En effet, dans le marché actuel, les interprètes qui interviennent en région bénéficient, d'une part, d'une rémunération supérieure de 25 % à celle des interprètes qui interviennent à Montreuil, et, d'autre part, du remboursement de leurs frais de déplacement. Ainsi pour l'année 2025, les 17 % prévus de dossiers traités en région correspondent à 9 240 sorties audiencées, qui donneront lieu à 4 700 vacations d'interprétariat.

Il convient enfin de souligner que la création des chambres territoriales **n'entraînera aucune création de postes**, puisqu'elle s'effectuera uniquement par redéploiement des effectifs du siège de Montreuil vers les chambres territoriales.

¹ Sur ce point, voir les développements du rapport d'information n° 604 (2023-2024) du 15 mai 2024, déposé au nom de la commission des finances par M. Christian Bilhac.

² Deux chambres territoriales ont été mises en service à Lyon.

II. LE PROGRAMME 126 « CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL » (CESE) : UNE BAISSÉ DES CRÉDITS IMPORTANTE EN APPARENCE, MAIS QUI S'EXPLIQUE EN GRANDE PARTIE PAR UNE MESURE DE PÉRIMÈTRE

Les crédits demandés pour le CESE en 2025 connaissent une baisse substantielle de 22,4 % avec 34,9 millions demandés en AE et en CP, contre 44,9 millions d'euros ouverts en LFI 2024.

Cette baisse des crédits doit toutefois être nuancée dans la mesure où elle résulte en grande partie d'une mesure de périmètre, pour un montant de 8,2 millions d'euros environ. En effet, à compter de 2025, le financement de la Caisse de retraite du CESE n'est plus supportée par le programme 126, en raison de la mise en extinction de ce régime spécial par la réforme des retraites de 2023. En neutralisant les effets de cette mesure de périmètre, la **baisse des CP du programme serait plutôt de l'ordre de 4 % (- 1,8 million d'euros par rapport à 2024).**

Évolution des crédits par action du programme 126

(en millions d'euros et en %)

		LFI 2024	PLF 2025	Évolution PLF 2025 / LFI 2025 (volume)	Évolution PLF 2025 / LFI 2024 (%)
04 - Travaux consultatifs	AE	32,1	17,3	- 14,8	- 46 %
	CP	32,1	17,3	- 14,8	- 46 %
05 - Fonctions supports à l'institution	AE	12,8	17,6	+ 4,8	+ 36,7 %
	CP	12,8	17,6	+ 4,8	+ 36,7 %
Total programme 126	AE	44,9	34,9	- 10	- 22,4 %
	CP	44,9	34,9	- 10	- 22,4 %

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

A. UN MANQUE DE LISIBILITÉ SUR LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA PARTICIPATION CITOYENNE

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 avait **engagé des négociations avec la direction du budget pour obtenir en 2024 un montant annuel de 6 millions d'euros pour la participation citoyenne.** Dans

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

son rapport d'information¹ relatif à la participation citoyenne au CESE, le rapporteur spécial avait **émis des réserves quant à cette demande, eu égard à la faible fréquence annoncée des conventions citoyennes, et compte tenu du fait qu'aucune convention citoyenne n'était annoncée pour l'année 2024.** La faible consommation des crédits sur cette enveloppe à ce jour², à hauteur de 0,9 million d'euros (soit environ 21 % des crédits budgétés), **semble avoir donné raison au rapporteur spécial.**

Le CESE a indiqué dans ses réponses au questionnaire du rapporteur spécial avoir sollicité la reconduction de l'enveloppe de 4,2 millions allouée en 2025. Là encore, cette enveloppe semble trop élevée, compte tenu, d'une part, de l'absence d'annonce sur l'organisation d'une convention citoyenne en 2025, et d'autre part, de la sous-consommation de l'enveloppe en 2024, qui devrait donner lieu à un report de 3 millions d'euros sur l'exercice 2025.

La baisse de 2 millions d'euros (- 22 %) des crédits de fonctionnement du programme proposée dans le PLF 2025, semble indiquer que cette demande n'a pas été satisfaite par la direction du budget, mais les informations contenues dans le projet annuel de performances (PAP) sur **la ventilation des crédits de fonctionnement entre les différents postes de dépenses du programme sont trop lacunaires pour le confirmer.** En effet, comme le souligne le rapporteur spécial depuis plusieurs années, l'information concernant les crédits consacrés à la participation citoyenne ne ressort pas des documents budgétaires et n'est à aucun moment mentionnée dans le PAP. 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'institution**). La justification des crédits par action prend la forme de quelques tableaux et n'est accompagnée d'aucun commentaire ni d'aucune explication. Les réponses au questionnaire budgétaire adressé au CESE ne permettent pas non plus d'identifier le montant alloué à cette enveloppe.

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.**

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 cette activité si particulière.

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.

² Au 10 octobre 2024.

B. UNE BAISSÉ CONSÉQUENTE DES DÉPENSES DE PERSONNEL ENTIÈREMENT IMPUTABLE À UNE MESURE DE PÉRIMÈTRE

Les dépenses de personnel du programme 126 s'élèvent à 27,8 millions d'euros en 2025, en baisse de 22,5 % par rapport à 2024. Elles représentent toutefois **presque 80 % du budget total** alloué au CESE.

La baisse des dépenses de titre 2 **s'explique exclusivement par la mesure de périmètre de 8,2 millions d'euros** liée à la mise en extinction du régime spécial du CESE par la réforme des retraites de 2023. En neutralisant cette mesure de périmètre, les dépenses de titre 2 sont quasiment stables.

Les difficultés de financement de la caisse des retraites des membres du CESE

Le rapporteur spécial avait attiré l'attention, dans son rapport sur le PLF 2024, sur **l'équilibre financier délicat de la caisse des retraites des anciens membres du CESE**, dans un contexte de baisse de ses ressources.

Plus particulièrement, la suppression du régime spécial de retraite des conseillers du CESE par la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de sécurité sociale (LFRSS) **a eu un impact négatif sur les cotisations des membres** au régime de retraite du CESE puisque les nouveaux membres qui ont été désignés à compter du 1^{er} septembre 2023 relèvent désormais du régime général pour la retraite de base et l'Agirc Arrco pour la retraite complémentaire, auxquels ils cotisent au détriment du régime spécial. La fin de mandature de l'année 2026 **impliquera par ailleurs un renouvellement des membres du CESE, et se traduira mécaniquement par une baisse drastique des ressources**. À terme, cette réforme aura également pour conséquence **une baisse progressive des dépenses, puisque seuls les membres ayant cotisé au régime spécial avant le 31 août 2023 pourront bénéficier d'une pension versée par ce régime en extinction**. Cet impact est cependant lointain et dépend de la date à laquelle ces membres feront valoir leurs droits à retraite.

En 2025, l'estimation des pensions versées est de 9,85 millions d'euros. Selon les estimations du CESE, **le déficit du régime pourrait s'établir à - 6,3 millions à horizon 2040** et représenterait un **cumul de - 141,2 millions d'euros sur la période 2024-2040**.

L'article 15 de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2024 a toutefois déterminé le schéma de financement des régimes spéciaux fermés, **applicable au 1^{er} janvier 2025, qui fonctionnera de la manière :**

- par priorité, le financement reposera sur l'affectation des cotisations et contributions sociales. Tant que ces ressources sont suffisantes pour assurer ce financement, aucun mécanisme de solidarité n'est nécessaire ;
- à défaut de recettes propres suffisantes pour couvrir leurs dépenses, le financement de ces régimes reposera sur la mobilisation des réserves constituées le cas échéant par ces régimes ;
- à défaut de fonds propres suffisants pour couvrir les dépenses, les régimes intégrés bénéficieront d'une dotation d'équilibre de la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV).

Compte tenu de la situation structurellement déficitaire de la caisse de retraite des membres du régime spécial du CESE, une convention relative aux transferts financiers entre celle-ci et la CNAV serait en cours de négociation pour définir les modalités de versement de la **dotation d'équilibre**.

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

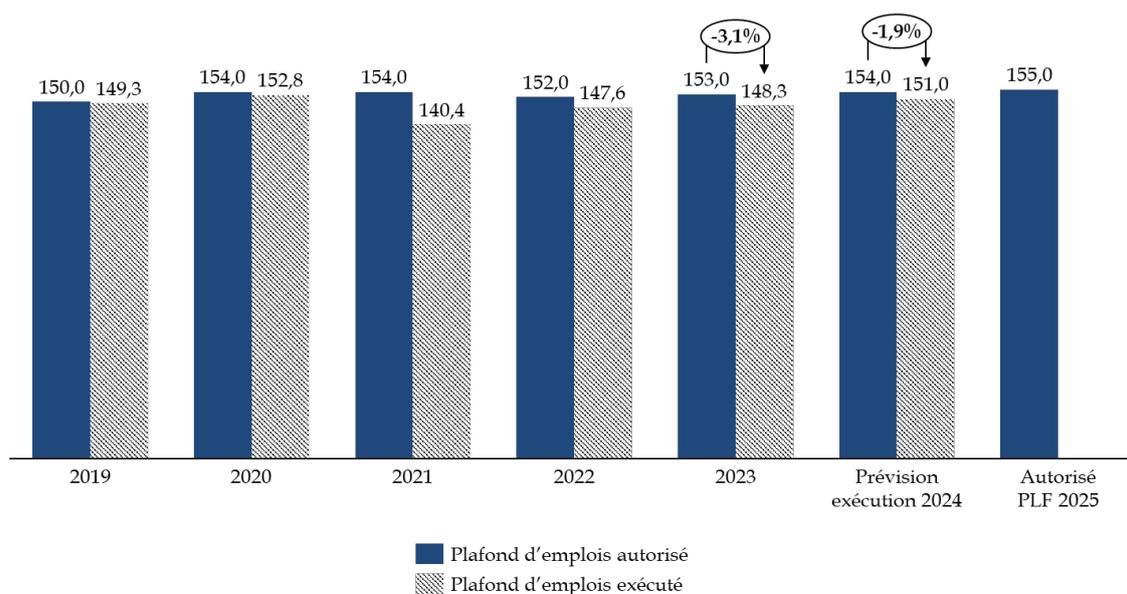
La sous-consommation récurrente du plafond d'emplois, en parallèle de la création d'emplois, est un autre élément caractéristique du programme 126.

Le **plafond d'emplois** a de nouveau été **relevé d'un ETP** cette année, passant de **154 ETP à 155 ETP**. D'après les réponses du CESE au questionnaire budgétaire, ce nouvel emploi sera alloué « *aux directions métiers concernées par les nouvelles missions du Conseil* ».

Pour autant, le **plafond d'emplois du CESE est chroniquement sous-exécuté**. Le plafond d'emplois autorisé pour 2022 était de 152 ETP, pour une exécution à 146,7,4 ETP. En 2023, ce plafond, fixé à 153 ETP, n'a été exécuté qu'à hauteur de 148,3,6 ETP. Pour 2024, d'après les prévisions du CESE, le plafond d'emplois pourrait être exécuté à hauteur de 151 ETP.

Consommation du plafond d'emplois depuis 2019

(en ETP)



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

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.

III. LE PROGRAMME 164 : « COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES » : UNE HAUSSE MAÎTRISÉE DU BUDGET

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 (CPO), 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 LFI pour 2023.

Évolution des crédits par action du programme 164

(en millions d'euros et en %)

		LFI 2024	PLF 2025	Évolution PLF 2025 / LFI 2024 (volume)	Évolution PLF 2025 / LFI 2024 (%)	FDC et ADP attendus en 2025
21 - Examen des comptes publics	AE	50,6	53,4	+ 2,8	+ 5,5 %	4,15
	CP	50,6	53,4	+ 2,8	+ 5,5 %	4,15
22 - Contrôle des finances publiques	AE	19,3	20,1	+ 0,8	+ 4,2%	0,0
	CP	19,3	20,1	+ 0,8	+ 4,2 %	0,0
23 - Contrôle des gestions publiques	AE	71,6	74,5	+ 2,9	+ 4 %	0,0
	CP	71,6	74,5	+ 2,9	+ 4 %	0,0
24 - Évaluation des politiques publiques	AE	40,9	42,6	+ 1,7	+ 4 %	0,0
	CP	40,9	42,6	+ 1,7	+ 4 %	0,0
25 - Information des citoyens	AE	8,6	9,1	+ 0,5	+ 5,3 %	0,0
	CP	8,6	9,1	+ 0,5	+ 5,3 %	0,0
26 - Mise en jeu de la responsabilité des comptables publics et des gestionnaires publics	AE	5,8	6,1	+ 0,3	+ 5,3 %	0,0
	CP	5,8	6,1	+ 0,3	+ 5,3 %	0,0
27 - Pilotage et soutien des juridictions financières	AE	56,0	58,2	+ 2,2	+ 3,8 %	0,05
	CP	56,8	53,5	- 3,3	- 5,9 %	0,05
28 - Gouvernance des finances publiques	AE	1,4	1,5	+ 0,1	+ 11,4 %	0
	CP	1,4	1,5	+ 0,1	+ 11,4 %	0
Total programme 164	AE	254,5	265,6	+ 11,1	+ 4,4 %	4,2
	CP	255,3	260,9	+ 5,6	+ 2,2 %	4,2

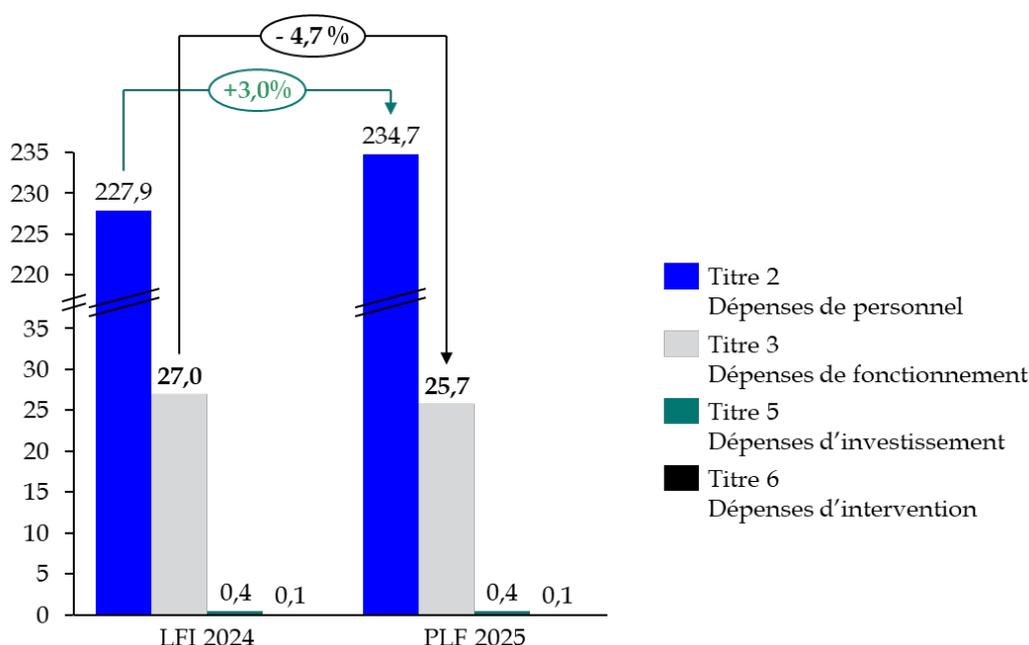
FDC et ADP : fonds de concours et attributions de produits.

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

Les crédits demandés pour 2025 s'élèvent à 260,9 millions d'euros en CP dont 234,7 millions de dépenses de personnel. **Les crédits affectés à la Cour des comptes et aux autres juridictions financières augmentent de 2,2 % par rapport à 2024.** Cette progression s'établit légèrement au-delà de l'inflation en 2025, les prévisions macro-économiques du PLF tablant en effet sur un taux de + 1,8 %.

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, QUI TRADUIT DES EFFORTS DE RATIONALISATION SUR LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DU PROGRAMME

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

Les dépenses de titre 2 du programme 164 sont en augmentation de de près de 6,9 millions d'euros pour 2025, soit une hausse de 3 % par rapport à 2024. Hors CAS Pensions, ces dépenses connaissent une augmentation de 4,1 millions d'euros (+ 2), qui s'explique notamment par la revalorisation indemnitaire des magistrats financiers dans le contexte de la réforme de la haute fonction publique. D'après la Cour des comptes, 5 millions d'euros seraient consacrés en 2025 à cette mesure.

Comme pour les magistrats administratifs, le rapporteur spécial **estime cette revalorisation justifiée, afin d'éviter un décrochage des rémunérations des magistrats financiers avec le nouveau corps des administrateurs de l'État issu de la réforme de la haute fonction publique.** Il serait en effet illogique que les juridictions financières soient confrontées à une perte d'attractivité et paient les conséquences d'une réforme résultant d'une décision gouvernementale.

S'agissant du **plafond d'emplois**, celui-ci est en baisse, passant de 1 830 à 1 825 ETPT. Cette baisse de 5 ETPT s'explique par une mesure de transfert liée au rattachement de la Commission d'évaluation de l'aide publique au développement au ministère en charge des affaires étrangères. En ce qui concerne le **schéma d'emploi pour l'année 2025, celui-ci est neutre en 2025.**

2. Une baisse des crédits hors titre 2 permise par des efforts de rationalisation des dépenses de fonctionnement

Hors titre 2, les dépenses sont, au niveau agrégé, en **baisse de 5 % en CP, mais en hausse de 16 % en AE.**

Comme le souligne la Cour des comptes dans ses réponses au questionnaire budgétaire, une grande partie des dépenses hors titre 2 sont des dépenses contraintes **au titre du fonctionnement courant des juridictions financières et apparaissent quasiment incompressibles.** Ce constat est illustré par exemple par l'occupation des bâtiments, pour lesquels les dépenses sont inévitables et soumises à des effets d'indexation. Des efforts sont toutefois menés par la Cour pour maîtriser leurs dépenses de fonctionnement, grâce notamment à des initiatives visant à optimiser les procédures d'achats, à limiter les dépenses énergétiques, ou à renégocier systématiquement des baux externes lorsque ceux-ci arrivent à échéance.

B. LE RENOUVEAU DES MISSIONS ASSUMÉES PAR LES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

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.** 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**, qui a, au vu du nombre de participants et du nombre de thèmes recueillis, rencontré un certain succès. En 2023, la campagne a réuni près de 20 000 participants, qui ont déposé 622 propositions de thèmes de contrôle, **dont 10 ont été finalement été retenus par les juridictions financières**. D'après les informations transmises par la Cour des comptes au rapporteur spécial, la campagne 2024 aurait connu une attractivité encore plus forte, comme le montre notamment la participation en hausse, avec 942 contributions, soit 320 de plus que l'année précédente.

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 1^{er} janvier 2024, 1 200 signalements ont été déposés sur la plateforme.

2. La mission d'évaluation des politiques publiques confiée aux cours régionales des comptes a vocation à prendre de l'ampleur en 2025

À l'échelle de toutes les juridictions financières, le projet stratégique de réforme des juridictions financières, dit « JF 2025 », **prévoit le développement d'une nouvelle mission d'évaluation des politiques publiques pour les CRTC**.

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 CRTC 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* ». Les CRTC ne pouvaient auparavant 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 CRTC 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 saisine¹. Un **décret du 8 décembre 2022**² précise les modalités de cette saisine et instaure également une **faculté d'autosaisine** pour les CRTC.

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

² Décret n° 2022-1549 du 8 décembre 2022 relatif à l'évaluation des politiques publiques territoriales par les chambres régionales des comptes.

De plus, **les exécutifs locaux peuvent saisir la CRTC 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 »¹.

En ce qui concerne le pouvoir de saisine par les exécutifs locaux, quatre saisines ont depuis été faites. La chambre régionale des comptes (CRC) Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie deux fois, en 2022 par la région pour évaluer la politique du matériel roulant ferroviaire, et en 2024 par le département de l'Ain pour évaluer sa politique culturelle. La première saisine a abouti en juin 2024, avec la mise en ligne d'un rapport d'évaluation. La CRC Hauts-de-France a également été saisie en 2023 par la région pour évaluer un fonds régional d'aide aux entreprises, ainsi que la CRC Grand Est en 2024 pour évaluer la politique de soutien aux aéroports régionaux. Si le nombre de saisine est encore limité, il n'est pas exclu que celui-ci **augmente lorsque les collectivités se seront acculturées à l'évaluation et se saisiront pleinement de cette faculté.**

La Cour des comptes a pour objectif de consacrer 20 % de ses ressources à l'évaluation des politiques publiques dès 2025. En **revanche les CRTC fixent de façon autonome leurs objectifs la montée en puissance de leur nouvelle compétence évaluative.**

3. La montée en puissance de la chambre du contentieux créée à la suite de la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics

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. 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 2023.

Au cours de ses 18 premiers mois d'existence, la chambre du contentieux a instruit 83 affaires relevant du **nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics (RFGP)**, dont 63 sur la base de réquisitoires du procureur général pris en 2023 ou 2024 et les autres

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

sur la base de dossiers transmis par la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) au titre des dispositions transitoires de l'ordonnance précitée. Sur la base de ces mêmes dispositions transitoires, elle a aussi instruit 16 affaires relevant de l'ancien régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics et des comptables de fait.

Pendant la même période, la chambre du contentieux a rendu 27 arrêts : 14 au titre du jugement des comptes et 13 au titre de la RFGP qui ont permis d'apporter des premiers éléments **de réponse aux principales questions juridiques nouvelles que soulève ce régime récemment institué.**

L'activité de la Cour d'appel financière, qui dépend mécaniquement de celle de la chambre du contentieux et du taux d'appel, est en revanche toujours encore en phase de démarrage. Depuis son installation en juillet 2023, **elle a été saisie de trois requêtes, dont deux sont encore en cours d'instruction.** En régime de croisière, l'activité attendue est de l'ordre de 15 à 20 appels par an.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES, DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES ET DES DÉPLACEMENTS

Conseil d'État et juridiction administrative

- M. Thierry-Xavier GIRARDOT, secrétaire général ;
- Mme Cécile NISSEN, secrétaire générale adjointe ;
- M. Jean-Noël BRUSCHINI, directeur de la prospective et des finances ;
- M. Olivier MASSIN, secrétaire général de la Cour nationale du droit d'asile.

*

* *

- Déplacement à la Cour des comptes, 24 octobre 2024 -

Cour des comptes et Haut conseil des finances publiques

- M. Pierre MOSCOVICI, Premier président.

*

* *

- Contributions écrites -

Conseil économique, social et environnemental

Syndicats des magistrats administratifs

- Union syndicale des magistrats administratifs ;
- Syndicat de la juridiction administrative.

Syndicat des juridictions financières