RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SÉNAT

COMMISSION
DES
FINANCES

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2027

NOTE DE PRÉSENTATION

Mission

« CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT »

Examen par la commission des finances le mardi 20 octobre 2026

Rapporteure spéciale :

Mme Maryse CARRÈRE

S O M M A I R E

Pages

PREMIÈRE PARTIE
APERÇU GÉNÉRAL DES CRÉDITS DE LA MISSION : DES MOYENS GLOBALEMENT STABILISÉS DANS LE CONTEXTE DU REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES

SECONDE PARTIE
ANALYSE DES CRÉDITS PAR PROGRAMME

I. LE PROGRAMME 165 « CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES » VOIT SES MOYENS HUMAINS RENFORCÉS POUR RÉPONDRE À LA HAUSSE DE LA PRESSION CONTENTIEUSE 9

A. DES CRÉDITS GLOBALEMENT STABLES, MALGRÉ DES ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES ENTRE DÉPENSES DE PERSONNEL ET D'INVESTISSEMENT 10

B. FACE À LA PRESSION CONTENTIEUSE, DES MOYENS HUMAINS ET NUMÉRIQUES RENFORCÉS.....11
1. Une hausse des recours qui alimente les stocks et menace les délais de jugement.....11
2. Des créations de postes et de nouveaux outils numériques pour accroître les capacités de traitement 17

II. LE PROGRAMME 126 : UNE STABILITÉ DES CRÉDITS ACCOMPAGNANT LES PRIORITÉS DE LA NOUVELLE MANDATURE DU CESE 19

A. UNE TRANSITION DU FINANCEMENT DES RETRAITES DÉSORMAIS PRISE EN COMPTE DANS LA PROGRAMMATION 21

B. UNE VISIBILITÉ ENCORE INSUFFISANTE SUR LE FINANCEMENT DE LA PARTICIPATION CITOYENNE 22

III. LE PROGRAMME 164 : « COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES » : UN BUDGET DE CONTINUITÉ..... 23

A. UNE LÉGÈRE BAISSE DES DÉPENSES DE PERSONNEL, ACCOMPAGNÉE DE RECRUTEMENTS PLUS CIBLÉS.....24

B. DES CRÉDITS HORS TITRE 2 PRESQUE STABLES, DANS UN CONTEXTE DE POURSUITE DES EFFORTS DE MAÎTRISE DES DÉPENSES ET DE REDÉPLOIEMENT DES ÉCONOMIES VERS LA MODERNISATION DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES.....25

C. MALGRÉ LES EFFORTS BUDGÉTAIRES, UNE ACTIVITÉ SOUTENUE ET DES DÉLAIS D'EXAMEN DE LA GESTION EN AMÉLIORATION 27

L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, la rapporteure spéciale avait reçu 100 % des réponses.

PREMIÈRE PARTIE
APERÇU GÉNÉRAL DES CRÉDITS DE LA MISSION : DES MOYENS GLOBALEMENT STABILISÉS DANS LE CONTEXTE DU REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES

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

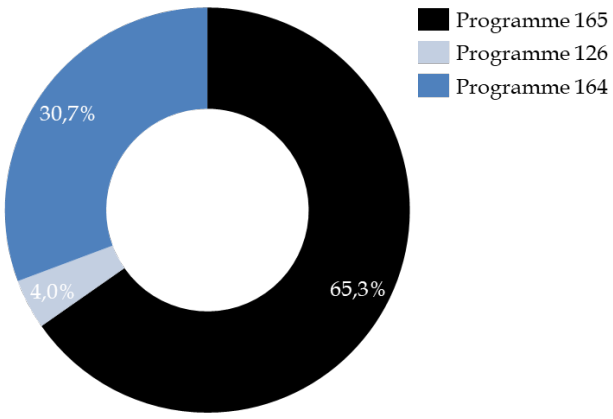
– le **programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives »**. Il regroupe les moyens affectés au Conseil d'État, aux cours administratives d'appel, aux tribunaux administratifs, à la Cour nationale du droit d'asile et au tribunal du stationnement payant ;

– 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), la Commission de contrôle des organismes de gestion des droits d'auteurs et des droits voisins et le Haut Conseil des finances publiques (HCFP).

L'ampleur budgétaire de ces programmes demeure inégale, en faveur du programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives », qui concentre à lui seul près 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 2027



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

Évolution des crédits par programme

(en millions d'euros et en pourcentage)

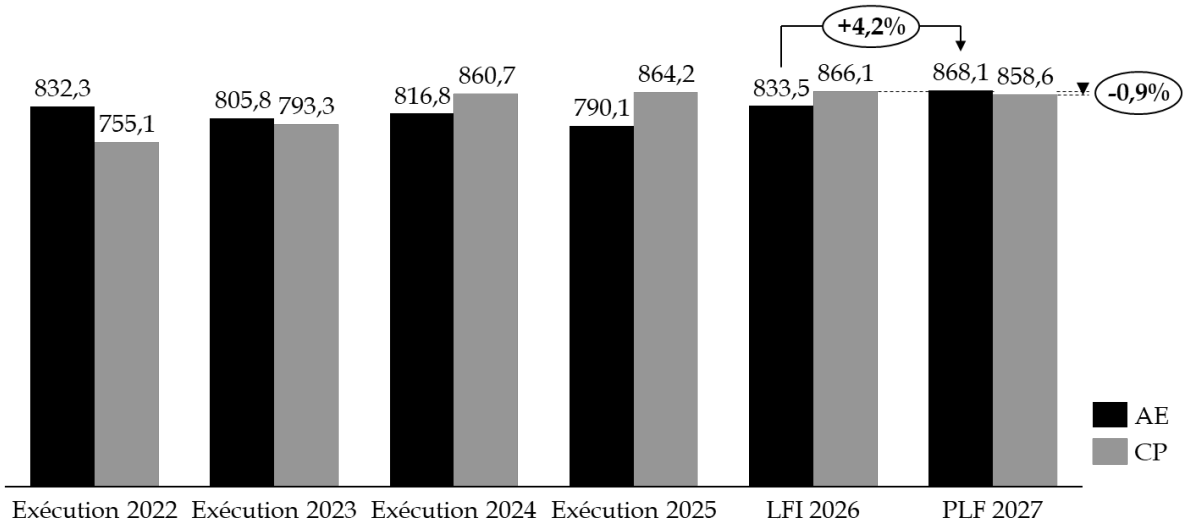
		Exécution 2025	LFI 2026	PLF 2027	Évolution PLF 2027 / LFI 2026 (volume)	Évolution PLF 2027 / LFI 2026 (%)
165 – Conseil d'État et autres juridictions administratives	AE	496,6	535,6	567	+ 31,4	+ 5,9 %
	CP	570,6	565,5	560,8	- 4,8	- 0,8 %
164 – Cour des comptes et autres juridictions financières	AE	259,5	263,8	267,1	+ 3,3	+ 1,3 %
	CP	259,6	266,6	263,8	- 2,8	- 1 %
126 – Conseil économique, social et environnemental	AE	34,1	34	34	0	0 %
	CP	34,1	34	34	0	0 %
Total mission	**AE**	790,1	**833,5**	**868,1**	**+ 34,7**	**+ 4,2 %**
	CP	864,2	**866,1**	**858,6**	**- 7,5**	**- 0,9 %**

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

La mission bénéficierait en 2027 de 868,1 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 858,6 millions d'euros en crédits de paiement (CP), hors fonds de concours et attributions de produits. Par rapport à la LFI 2026, **les CP diminuent de 7,5 millions d'euros, soit 0,9 %**, tandis que **les AE augmentent de 34,7 millions d'euros, soit 4,2 %.**

Évolution des crédits de la mission

(en millions d'euros)



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

Les **CP des trois programmes de la mission sont quasiment stables** par rapport à la LFI 2026. Ceux du programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives » s'établissent à 560,8 millions d'euros, en léger recul de 0,8 %, tandis que ceux du programme 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières » atteignent 263,8 millions d'euros, en baisse de 1 %. Les crédits du programme 126 « Conseil économique, social et environnemental » sont également stabilisés à hauteur de 34 millions d'euros.

La hausse des autorisations d'engagement est principalement portée par le programme 165, avec une progression de 31,4 millions d'euros (+ 5,9 %), pour atteindre 567 millions d'euros. **Elle s'explique notamment par le cycle de renouvellement des engagements pluriannuels immobiliers et énergétiques.** Ces engagements expliquent également une partie de la hausse des AE du programme 164, qui augmentent de 3,3 millions d'euros (+ 1,3 %), pour atteindre 267,1 millions d'euros. Les AE du programme 126 sont stables, à hauteurs 34 millions d'euros.

Les **dépenses de personnel** représentent 85,9 % des crédits de paiement de la mission. Elles augmentent de 5,2 millions d'euros (+ 0,7 %), pour atteindre 737,8 millions d'euros en 2027. Cette progression est portée par le programme 165 (+ 1,7 %), **qui prévoit notamment la reprise des créations d'emplois pour faire face à la hausse de la pression contentieuse pesant sur les juridictions administratives (voir *infra*)**. Elle est partiellement compensée par la baisse des crédits de titre 2 des juridictions financières (– 1,1 %).

Les **dépenses de fonctionnement** diminuent de 0,7 % en CP, pour s'établir à 105,5 millions d'euros. Cette évolution résulte principalement de la baisse des crédits du programme 165 (– 1,5 %), **dans un contexte de maîtrise des dépenses reposant notamment sur la renégociation des baux, les achats mutualisés et les économies d'affranchissement permises par les téléprocédures**[1]. Les crédits de fonctionnement du CESE et des juridictions financières progressent respectivement de 2,3 % et de 1 %.

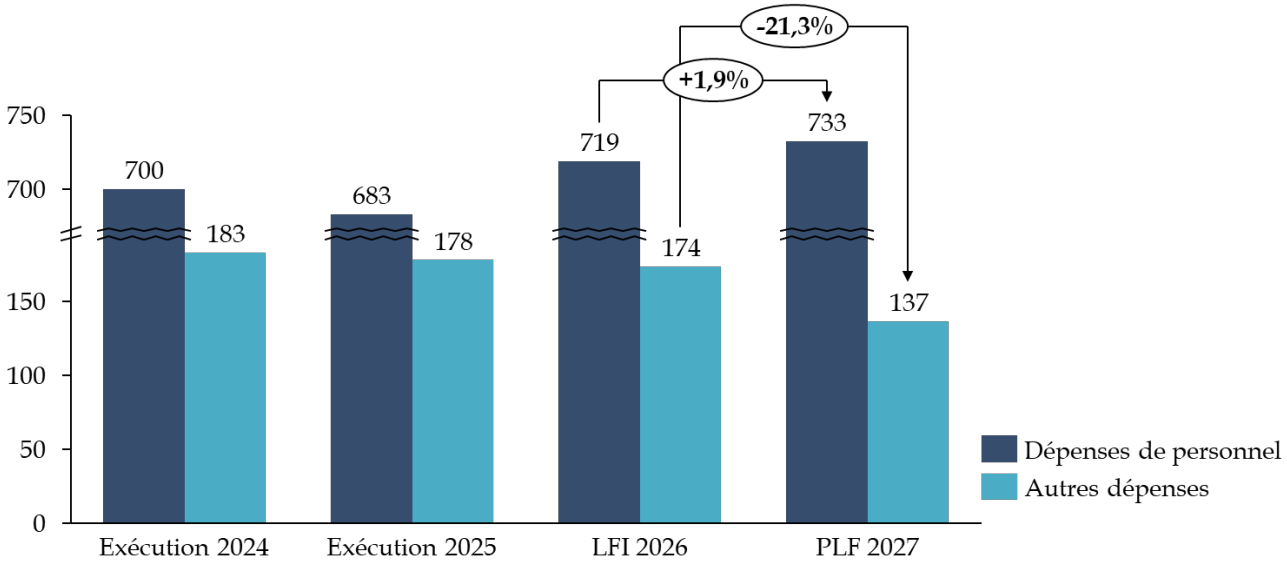
Les **dépenses d'investissement** diminuent de 44,1 % en CP, pour atteindre 15,1 millions d'euros. **Cette baisse s'explique par l'achèvement en 2026 des grandes opérations de relogement du programme 165**, notamment celles de la CNDA et du tribunal administratif de Montreuil. Les crédits d'investissement de ce programme diminuent ainsi de 11,7 millions d'euros (- 43,6 %).

Les dépenses hors titre 2 s'établissent à **120,8 millions d'euros en CP en 2027**, contre 133,5 millions d'euros en LFI 2026, soit une baisse de **9,5** %. Cette diminution concerne presque exclusivement le programme 165 (- 12,8 millions d'euros).

[1] *Réponses du Conseil d'Etat au questionnaire budgétaire.*

Évolution des dépenses de la mission entre 2024 et 2027

(CP, en millions d'euros)



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

SECONDE PARTIE
LE DÉTAIL DES CRÉDITS PAR PROGRAMME

I. LE PROGRAMME 165 « CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES » VOIT SES MOYENS HUMAINS RENFORCÉS POUR RÉPONDRE À LA HAUSSE DE LA PRESSION CONTENTIEUSE

S'agissant des juridictions administratives, les crédits demandés pour 2027 au titre du programme 165 s'élèvent à **567 millions d'euros en AE (+ 5,9 %) et 560,8 millions d'euros en CP (- 0,8 %)**. La quasi-stabilité des CP résulte d'une hausse des dépenses de personnel compensée par une diminution des dépenses d'investissement immobilier.

Évolution des crédits par action du programme 165

(en millions d'euros et en %)

		LFI 2026	PLF 2027	Évolution PLF 2027 / LFI 2026 (%)	FDC et ADP attendus en 2027
01 – Fonction juridictionnelle : Conseil d'État	AE	36,4	36,7	+ 0,8 %	0,02
	CP	36,4	36,7	+ 0,8 %	0,02
02 – Fonction juridictionnelle : Cours administratives d'appel	AE	67,6	66,2	– 2,1 %	0
	CP	67,6	66,2	– 2,1 %	0
03 – Fonction juridictionnelle : Tribunaux administratifs	AE	217,8	223,5	+ 2,6 %	0
	CP	217,8	223,5	+ 2,6 %	0
04 – Fonction consultative	AE	18,2	18,4	+ 0,8 %	0
	CP	18,2	18,4	+ 0,8 %	0
05 – Fonction études, expertise et services rendus aux administrations de l'État et des collectivités	AE	9,2	11,8	+ 28 %	0
	CP	9,2	11,8	+ 28 %	0
06 – Soutien	AE	124,9	148,7	+ 19 %	0,18
	CP	154,8	142,4	– 8 %	0,18
07 – Cour nationale du droit d'asile	AE	52,3	50,8	– 2,8 %	0
	CP	52,3	50,8	– 2,8 %	0
08 – Tribunal du stationnement payant	AE	9,3	11,1	+ 19,1 %	0
	CP	9,3	11,1	+ 19,1 %	0
Total programme 165	**AE**	**535,6**	**567**	+ 5,9 %	0,2
	CP	**565,5**	**560,8**	– 0,8 %	0,2
Dont hors CAS Pensions		*414,3*	446,2	+ 7,7 %	0,2

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

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

A. DES CRÉDITS GLOBALEMENT STABLES, MALGRÉ DES ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES ENTRE DÉPENSES DE PERSONNEL ET D'INVESTISSEMENT

Les crédits de personnel atteignent 470,6 millions d'euros, soit une hausse de 8,1 millions d'euros (+ 1,7 %) par rapport à la LFI 2026. Ils représentent **près de 84 % des CP du programme**, dont 120,8 millions d'euros de contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ».

Hors CAS « Pensions », **la légère hausse des dépenses de titre 2 résulte** principalement :

- d'un **glissement vieillesse technicité (GVT) net de 5,23 millions d'euros**

- d'un **effet des schémas d'emplois de 4,11 millions d'euros**, intégrant les recrutements prévus pour l'année 2027 ;

Les crédits hors titre 2 diminuent de **12,8 millions d'euros en CP (- 12,4 %), pour atteindre 90,1 millions d'euros**. À l'inverse, les AE augmentent de 23,3 millions d'euros (+ 31,9 %), pour s'établir à 96,4 millions d'euros.

Ventilation par titre des crédits de paiement

(en millions d'euros)

	LFI 2024	LFI 2025	LFI 2026	PLF 2027
Hors titre 2	**146,7**	**142**	**102,9**	**90,1**
Dont dépenses de fonctionnement	*86,3*	*79*	*76,2*	*75*
Dont dépenses d'investissement	*60,4*	**63**	**26,7**	**15,1**
Titre 2	**436,7**	**457**	**462,6**	**470,6**
Total	**583,4**	**599**	**565,5**	**560,8**

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

La baisse des CP porte principalement sur les **dépenses d'investissement, qui reculent de 11,7 millions d'euros pour atteindre 15,1 millions d'euros**. Elle traduit notamment l'achèvement des grandes opérations de relogement, dont les derniers paiements sont prévus en 2027.

Le relogement de la CNDA et du tribunal administratif de Montreuil sur un même site s'est en effet achevé en 2026, l'ouverture au public ayant au lieu le 31 août. Les crédits consacrés à ce projet ce sont finalement élevés à **129,8 millions d'euros** sur le programme 165, répartis entre 2018 et 2026. Cette opération devrait générer, d'après le Conseil d'État,

8,3 millions d'euros d'économies annuelles de loyers, dont 6 millions d'euros pour la CNDA et 2,3 millions d'euros pour le tribunal administratif[1].

Les crédits de fonctionnement diminuent quant à eux de 1,1 million d'euros en CP (– 1,5 %), pour s'établir à 75 millions d'euros. Les AE progressent en revanche de 15 millions d'euros (+ 21,7 %), pour atteindre 84,1 millions d'euros**, compte tenu notamment des engagements pluriannuels immobiliers et énergétiques**.

La renégociation des baux, les achats mutualisés et la dématérialisation contribuent à la maîtrise de ces dépenses. **Le développement des téléprocédures permet en particulier de réduire les frais d'affranchissement**, en substituant des échanges électroniques aux envois postaux entre les juridictions et les parties. Le déploiement de Télérecours produit ainsi des économies récurrentes. Selon les réponses du Conseil d'État au questionnaire budgétaire, **elles atteindraient 6,58 millions d'euros en 2027, soit 500 000 euros de plus qu'en 2025**.

Évolution des économies générées grâce aux téléprocédures de 2019 à 2027

(en millions d'euros)

Année	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	*2026 (prévision)*	*2027 (prévision)*
Économies générées	4,6	3,86	5,04	5,02	5,28	5,53	6,08	6,32	6,58

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

B. FACE À LA PRESSION CONTENTIEUSE, DES MOYENS HUMAINS ET NUMÉRIQUES RENFORCÉS

1. Une hausse des recours qui alimente les stocks et menace les délais de jugement

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

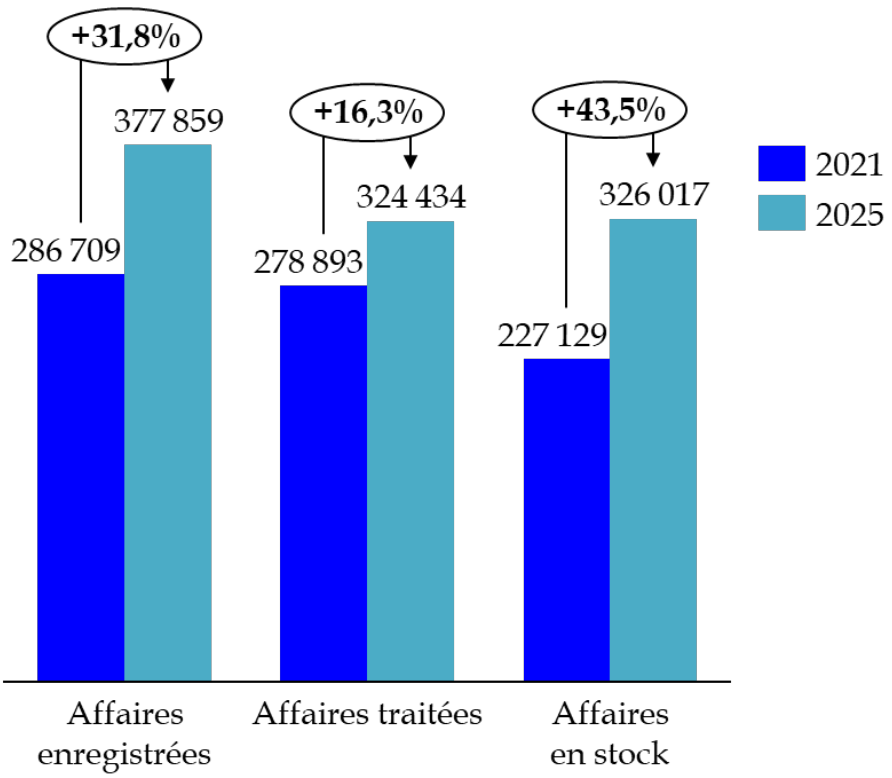
Les juridictions administratives sont confrontées à une **augmentation durable du nombre de recours et à une diversification des contentieux**. Entre 2000 et 2019, les entrées contentieuses ont progressé de 105 % en première instance et de 116 % en appel. Après le recul conjoncturel lié à la crise sanitaire, cette dynamique a repris dès 2021. Entre 2020 et 2023, le nombre d'affaires enregistrées devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel a ainsi augmenté de 15 %, passant de 250 766 à 288 915 affaires.

[1] *Réponses au questionnaire budgétaire.*

La hausse des recours s'est nettement accélérée dans les tribunaux administratifs. Après avoir enregistré 278 964 affaires en 2024, ceux-ci ont été saisis de **334 706 affaires en 2025, soit une augmentation de 20** %. Malgré la progression du nombre d'affaires jugées, de 254 644 à 283 136, les sorties restent inférieures aux entrées. Le stock atteint ainsi **290 345 dossiers à la fin de 2025, en hausse de 21,7 % sur un an**. La situation est plus stable devant les cours administratives d'appel, dont le stock passe de 30 514 dossiers en 2021 à 30 597 en 2025.

Les données disponibles pour 2026 confirment la poursuite de cette tendance. Selon le projet annuel de performances (PAP), **les entrées des tribunaux administratifs progressent de 18 % sur les sept premiers mois de l'année**. L'augmentation du nombre de jugements rendus en première instance se répercute également sur l'activité des cours administratives d'appel.

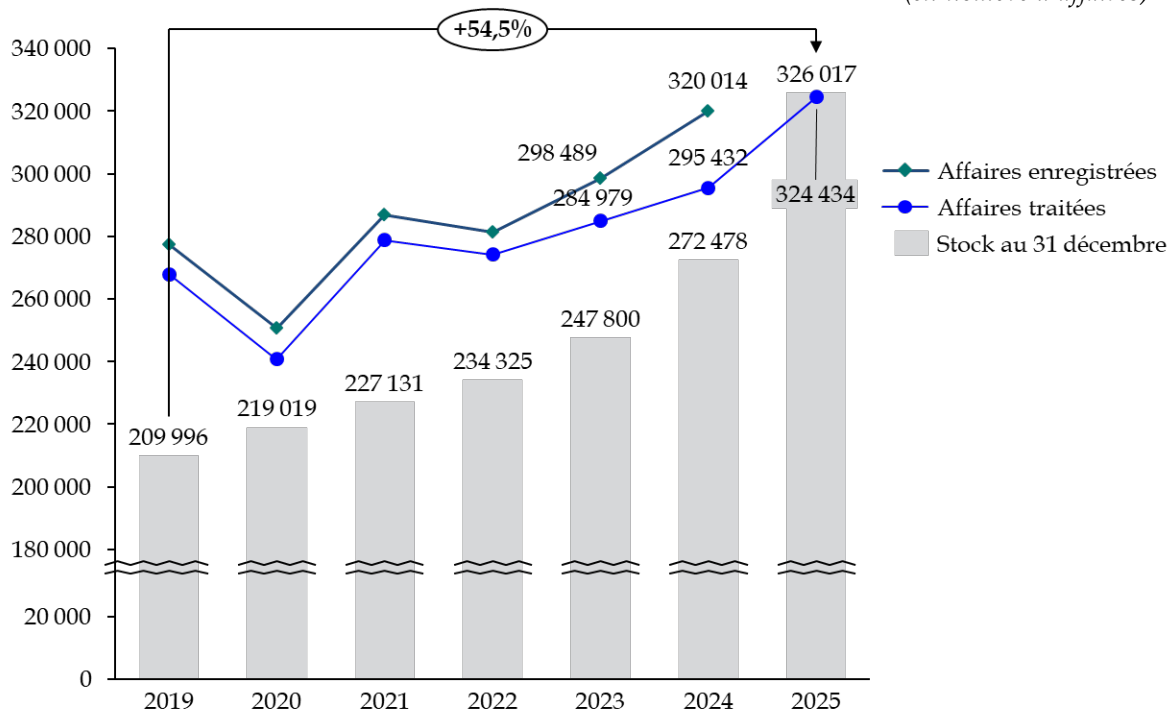
Évolution des recours devant les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel et le Conseil d'État entre 2021 et 2025



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

Évolution de l'activité des juridictions administratives entre 2019 et 2025

(en nombre d'affaires)



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

b) Des délais moyens de jugement encore contenus, mais susceptibles de s'allonger à court terme

Après leur dégradation pendant la crise sanitaire, les délais moyens de jugement se sont progressivement rapprochés de leur niveau antérieur. **Les résultats de 2025 restent globalement contenus, mais les perspectives pour 2027 sont moins favorables.**

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

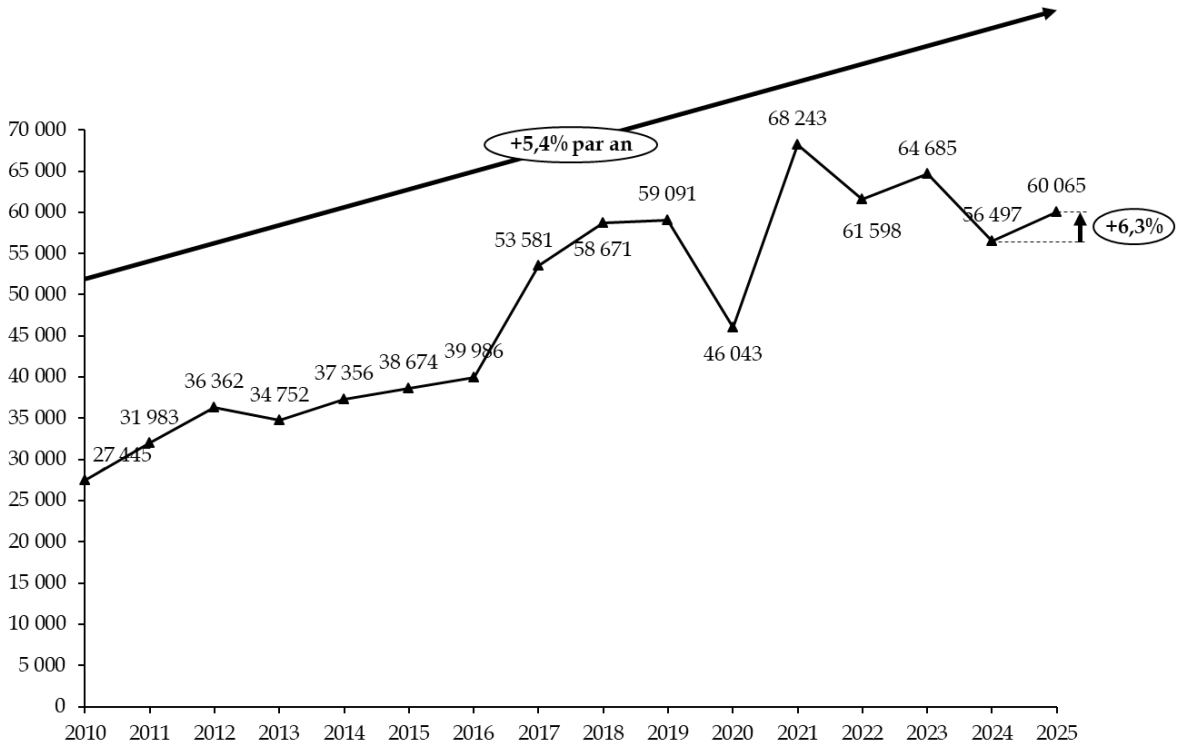
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026 (cible)	2027 (cible)
Tribunaux administratifs	10 mois	9 mois et 16 jours	9 mois et 20 jours	9 mois et 20 jours	9 mois et 29 jours	9 mois et 19 jours	10 mois et 10 jours	10 mois et 20 jours
Cours administratives d'appel	1 an et 3 jours	11 mois et 15 jours	11 mois et 18 jours	11 mois et 16 jours	11 mois et 12 jours	11 mois et 18 jours	11 mois et 20 jours	12 mois
Conseil d'État	7 mois et 29 jours	7 mois et 8 jours	7 mois et 14 jours	7 mois et 8 jours	7 mois et 8 jours	6 mois et 27 jours	9 mois	9 mois

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

Ces moyennes doivent toutefois être interprétées avec prudence. Dans les tribunaux administratifs, **la diminution de dix jours du délai moyen en 2025 s'explique par le traitement prioritaire des procédures à délais contraints**, qui conduit à différer celui des affaires anciennes. Elle ne traduit donc pas une amélioration générale de la situation. Le PAP fixe à 14 % la part des affaires en stock depuis plus de deux ans en 2027, contre 10,8 % constatés en 2025. Dans les cours administratives d'appel, le délai moyen augmente de douze jours sur l'année glissante arrêtée au 30 juin 2026.

Les juridictions spécialisées connaissent également une activité soutenue. À la **Cour nationale du droit d'asile (CNDA)**, après une baisse de 15,8 % des saisines en 2024, les recours progressent de plus de 6 % en 2025. Leur évolution reste notamment tributaire du nombre de demandes d'asile et du rythme de traitement des dossiers par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA).

Évolution du nombre d'affaires enregistrées par la CNDA entre 2010 et 2025

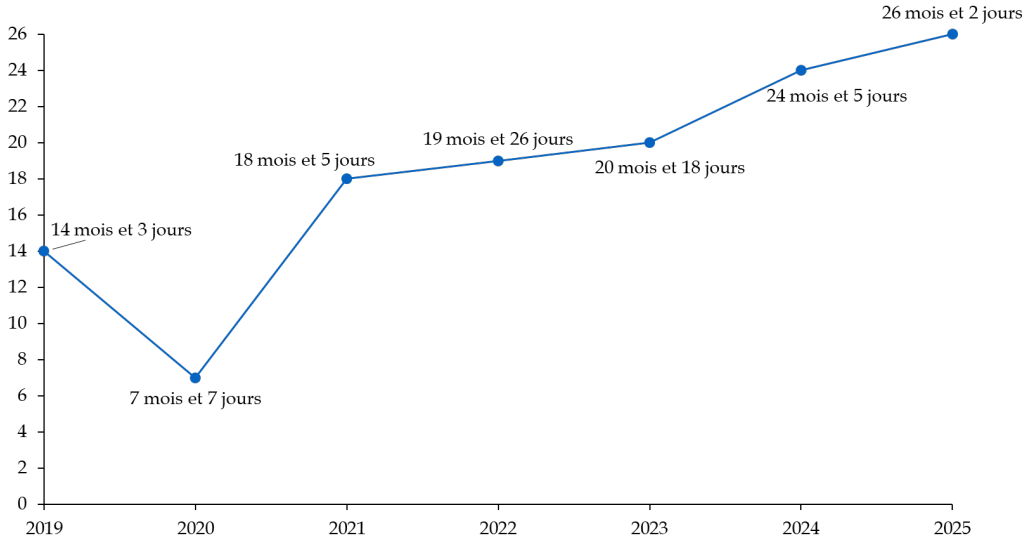


Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial

Les tensions sur les délais de jugement sont particulièrement marquées au tribunal du stationnement payant (TSP). Celui-ci a enregistré près de 227 000 recours en 2025 et son stock approchait 301 000 dossiers en fin d'année. Son délai prévisible moyen de jugement a atteint 26 mois et 2 jours, pour une cible de 27 mois et 13 jours en 2027.

Cette hausse s'explique notamment par **la généralisation des dispositifs de lecture automatisée des plaques d'immatriculation (LAPI) et l'extension des zones de stationnement payant**, qui accroissent le nombre de forfaits de post-stationnement (FPS) émis et, par conséquent, le volume des contestations portées devant le tribunal.

Évolution des délais de jugement du TSP entre 2019 et 2025



Source : « Sortir le tribunal du stationnement payant de l'embouteillage contentieux », rapport d'information n° 661 (2025-2026), déposé par M. Christian Bilhac au nom de la commission des finances le 27 mai 2026.

Le rapport de contrôle réalisé en mai 2026 par Christian Bilhac, alors rapporteur spécial de la présente mission au nom de la commission des finances, a souligné **« un décalage croissant entre la dynamique du contentieux et celle des moyens »** du TSP. Il a également souligné que la réduction des délais suppose d'agir en amont du juge, notamment en améliorant le traitement des contestations par les collectivités locales et leurs prestataires[1].

Sur le plan budgétaire, les crédits de personnel de l'action consacrée au TSP **augmentent de 1,8 million d'euros (+ 19,1 %)**, pour atteindre 11,1 millions d'euros en 2027[2]. Le produit des forfaits de post-stationnement (FPS) est actuellement reversé aux collectivités territoriales ayant institué des zones de stationnement payant[3]. L'article 53 du PLF prévoit de prélever sur ces recettes une fraction de 1,9 % au profit du budget général de l'État, pour

[1] *« Sortir le tribunal du stationnement payant de l'embouteillage contentieux », rapport d'information n° 661 (2025-2026), déposé par M. Christian Bilhac au nom de la commission des finances le 27 mai 2026.*

[2] *L'action 08 « Tribunal du stationnement payant » retrace uniquement des crédits de personnel. Les dépenses de fonctionnement et d'investissement du tribunal sont intégrées à l'action 06 « Soutien » du programme 165, qui regroupe ces dépenses pour l'ensemble des juridictions administratives.*

[3] *L'éventuelle majoration du FPS est en revanche reversée au budget de l'État.*

les FPS acquittés après émission d'un titre exécutoire. **Cette mesure vise, selon le Gouvernement, à tenir compte de la hausse de l'activité du tribunal.**

Les recommandations de la commission des finances pour désengorger le TPS

Recommandation n° 1 : rétablir une fonction de coordination de l'ensemble des acteurs du forfait de post-stationnement et de suivi opérationnel du dispositif, en la confiant à un service ministériel préexistant *(Gouvernement)*.

Recommandation n° 2 : engager le rapprochement du service de l'orientation des requêtes et du service de l'instruction du tribunal du stationnement payant, afin de poursuivre l'optimisation du circuit de traitement des requêtes (*Tribunal du stationnement payant).*

Recommandation n° 3 : engager une démarche de conventionnement entre le tribunal du stationnement payant et le réseau France Services afin d'accompagner les requérants dans la présentation de leurs recours dématérialisés (*Tribunal du stationnement payant, Agence nationale de la cohésion des territoires*).

Recommandation n° 4 : rendre obligatoire le dépôt des requêtes des personnes morales devant le tribunal du stationnement payant par l'intermédiaire du portail de recours dématérialisé (*Pouvoir réglementaire*).

Recommandation n° 5 : systématiser le recueil par les préfectures des rapports annuels relatifs aux recours administratifs préalables obligatoires en matière de forfait de post-stationnement des collectivités locales (*Préfectures, direction générale des collectivités locales).*

Recommandation n° 6 : prévoir, dans les contrats conclus par les collectivités territoriales avec leurs prestataires, des clauses imposant un accompagnement renforcé des automobilistes dans l'exercice du recours administratif préalable obligatoire (*Collectivités territoriales*).

Recommandation n° 7 : développer la communication de la jurisprudence du tribunal du stationnement payant auprès des collectivités territoriales (*Tribunal du stationnement payant).*

Recommandation n° 8 : conditionner le caractère exécutoire des bases réglementaires locales en matière de stationnement à leur transmission au préfet (*Législateur*).

Recommandation n° 9 : engager une démarche de coopération entre le tribunal du stationnement payant et les associations représentant le bloc communal afin de sensibiliser les collectivités sur l'importance de la communication de leurs bases règlementaires (*Tribunal du stationnement payant, associations d'élus du bloc communal*).

Recommandation n° 10 : simplifier les démarches de déclaration de cession des véhicules afin d'éviter que les anciens propriétaires ne soient destinataires de FPS ou de titres exécutoires pour des véhicules qu'ils ont cédés (*Gouvernement*).

Recommandation n° 11 : centraliser au niveau national une base de données des titulaires de cartes mobilité inclusion « stationnement » et de cartes européennes de stationnement[1], accessible aux collectivités territoriales, afin de fiabiliser l'identification des bénéficiaires du droit au stationnement gratuit et de limiter les contentieux liés à leur reconnaissance *(Gouvernement).*

Source : « Sortir le tribunal du stationnement payant de l'embouteillage contentieux », rapport d'information n° 661 (2025-2026), déposé le 27 mai 2026, au nom de la commission des finances.

[1] *Ces cartes permettent aux personnes en situation de handicap de bénéficier de facilités de stationnement.*

2. Des créations de postes et de nouveaux outils numériques pour accroître les capacités de traitement

Après plusieurs années de renforcement des effectifs, les lois de finances pour 2025 et 2026 ont retenu un schéma d'emplois neutre pour le programme 165. **Le rapporteur spécial de la commission des finances, Christian Bilhac, avait alerté sur les risques d'allongement des délais de jugement associés à ce gel des créations d'emplois**, dans un contexte de forte progression des recours[1].

En 2026, des redéploiements ont permis d'adapter les moyens aux juridictions les plus sollicitées, notamment entre cours administratives d'appel et tribunaux administratifs. Ils ont contribué à l'ouverture d'une chambre supplémentaire au tribunal administratif de Lyon. Des emplois ont également été redéployés de la CNDA vers les tribunaux administratifs, son activité étant restée inférieure aux prévisions sur lesquelles ses effectifs avaient été dimensionnés. Selon le Conseil d'État[2], **les marges de redéploiement sont toutefois désormais très limitées**.

Le PLF 2027 prévoit un **schéma d'emplois de + 84 ETP**, répartis entre **28 magistrats, 28 agents de greffe et 28 aides à la décision**, au bénéfice des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Le plafond d'emplois passe de **4 498 à 4 545 ETPT**.

Schéma d'emplois du programme 165 de 2021 à 2027

(en ETP)

2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
+ 29	+ 41	+ 41	+ 41	0	0	**+ 84**

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

La rapporteure spéciale **constate que le Gouvernement a enfin pris la mesure du risque d'allongement des délais de jugement**. Ces créations de postes ne garantissent toutefois pas, à elles seules, leur maîtrise. Leur répartition devra tenir compte de l'activité et des stocks de chaque juridiction, tandis que **les efforts d'amélioration de l'organisation des services et des procédures devront se poursuivre**.

À cet égard, **le développement de l'intelligence artificielle pourrait constituer un levier d'efficacité**. Les mesures nouvelles informatiques prévues pour 2027 comprennent notamment **1,15 million d'euros pour l'aide**

[1] *Rapport n° 736 (2025-2026), tome II, annexe 7, déposé le 17 juin 2026.*
[2] *Réponses au questionnaire budgétaire.*

à la recherche juridique et **700 000** euros pour le poste de travail du rapporteur assisté par l'IA. **Le TSP constitue également un terrain d'expérimentation de ces outils, compte tenu du caractère massif et répétitif de son contentieux.** Un dispositif destiné à reconnaître les pièces, vérifier la complétude des dossiers et repérer les arguments des requérants doit être intégré en juillet 2027.

Les montants **consacrés à ces investissements sont néanmoins modestes à ce stade.** Un recul suffisant sera en tout état de cause nécessaire pour évaluer les gains de temps effectivement obtenus et leur contribution à la maîtrise des délais de jugement.

II. LE PROGRAMME 126 : UNE STABILITÉ DES CRÉDITS ACCOMPAGNANT LES PRIORITÉS DE LA NOUVELLE MANDATURE DU CESE

L'année 2027 constitue la **première année pleine de la mandature 2026-2031 du Conseil économique, social et environnemental (CESE),** dont les membres ont été renouvelés en mai 2026.

Les crédits demandés s'élèvent à **33,96 millions d'euros en AE et à 34 millions d'euros en CP**, soit des montants identiques à ceux inscrits en loi de finances initiale pour 2026. Les crédits de l'action « Travaux consultatifs » progressent de 1,7 million d'euros, tandis que ceux de l'action « Fonctions supports à l'institution » diminuent du même montant.

Évolution des crédits par action du programme 126

(en millions d'euros et en %)

		LFI 2026	PLF 2027	Évolution PLF 2027 / LFI 2026 (%)
04 – Travaux consultatifs	AE	12,34	14,04	+ 13,8 %
	CP	12,36	14,04	+ 13,6 %
05 – Fonctions supports à l'institution	AE	21,61	19,91	– 7,9 %
	CP	21,64	19,96	– 7,8 %
Total programme 126	**AE**	**33,96**	**33,96**	**0 %**
	CP	**34**	**34**	**0 %**

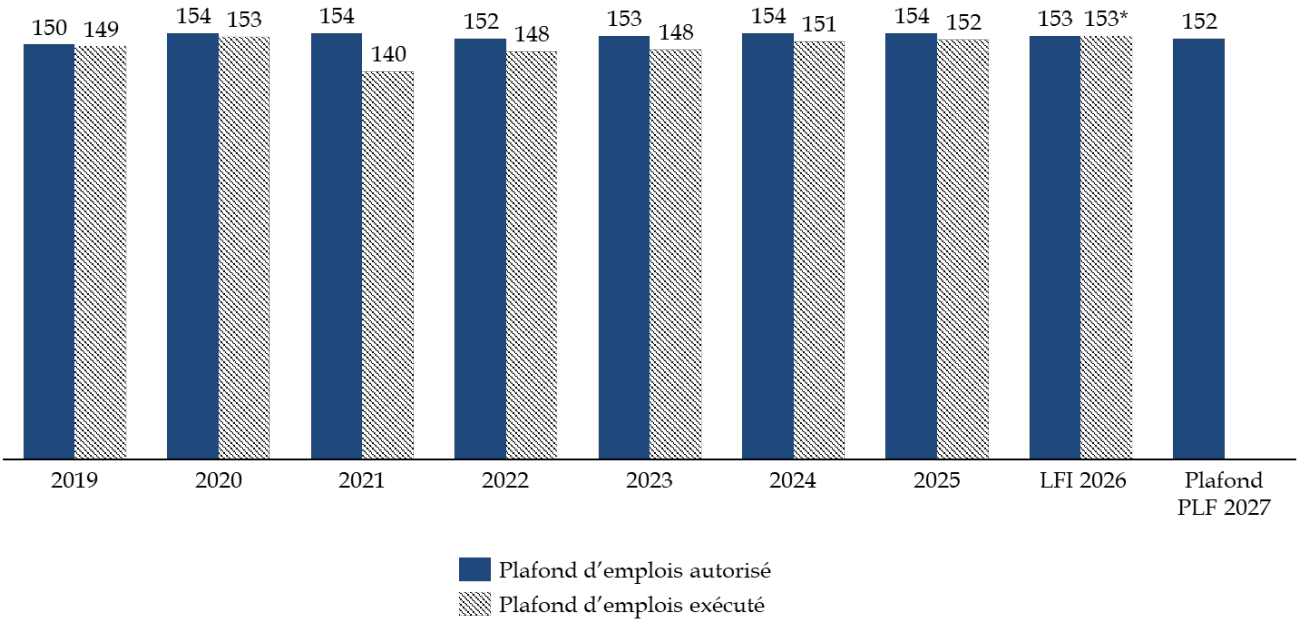
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Les **dépenses de personnel diminuent de 0,14 million d'euros** et atteignent 27,65 millions d'euros (- 0,5 %), soit 81,3 % des crédits de paiement du programme. Le plafond d'emplois est fixé à 152 ETPT, contre 153 ETPT en 2026, tandis que le schéma d'emplois prévoit la suppression de **deux postes, par le non-remplacement de départs à la retraite**. D'après les éléments transmis à la rapporteure spéciale, cette réduction des effectifs pourrait se poursuivre, avec un plafond ramené à 150 ETPT à l'horizon 2028[1].

[1] *Réponses au questionnaire budgétaire.*

Évolution du plafond d'emplois du CESE depuis 2019

(en ETPT)



* Prévision

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

La baisse des crédits de personnel est compensée par une progression équivalente des **dépenses de fonctionnement, qui atteignent 6,31 millions d'euros en AE et 6,36 millions d'euros en CP (+ 2,3 %). Le projet annuel de performances ne précise pas les déterminants de cette évolution.**

Le CESE fait par ailleurs état[1] de plusieurs mesures de gestion prises à la suite du rapport de la Cour des comptes de juillet 2025[2]. Il indique notamment avoir mis en œuvre les 1 607 heures annuelles de travail depuis le 1er janvier 2026 et poursuivre le rapprochement de ses corps avec ceux de l'État, déjà engagé pour les administrateurs de catégorie A+. Ces évolutions s'accompagnent d'un renforcement du contrôle interne et d'une modernisation des outils numériques. **Ces mesures pourraient contribuer à la maîtrise de ses dépenses, mais la rapporteure spéciale relève que les économies attendues ne sont pas chiffrées à ce stade.**

Il convient enfin de relever que le programme 126 ne contient aucune dépense de titre 5, dans la mesure où la **totalité des investissements du CESE est financée sur ses ressources propres**.

[1] *Ibid.*

[2] *Cour des comptes, Le Conseil économique social et environnemental, 11 juillet 2025.*

A. UNE TRANSITION DU FINANCEMENT DES RETRAITES DÉSORMAIS PRISE EN COMPTE DANS LA PROGRAMMATION

La fermeture du régime spécial de retraite des membres du CESE s'accompagne, depuis le 1er janvier 2025, d'une prise en charge de son équilibre financier par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV). Ce transfert a conduit, dans la LFI pour 2025, à une réduction de **8,2 millions d'euros de la dotation du CESE,** correspondant au financement précédemment assuré par l'institution.

La réforme du financement du régime de retraite des membres du CESE

La loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 a fermé le régime spécial de retraite du CESE aux nouveaux membres. Les conseillers désignés depuis le 1er septembre 2023 sont affiliés au régime général pour leur retraite de base et à l'Ircantec pour leur retraite complémentaire.

L'article 15 de la loi n° 2023-1250 du 26 décembre 2023 de financement de la sécurité sociale pour 2024 a organisé l'intégration financière des régimes spéciaux fermés au régime général à compter du 1er janvier 2025 :

- par priorité, le financement repose 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 repose 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 bénéficient 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 tripartite entre le CESE, la CNAV et l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) a été signée le 23 décembre 2024 pour définir les modalités de versement de la dotation d'équilibre.

Source : documents budgétaires et réponses du CESE au questionnaire budgétaire.

Parallèlement, **l'affiliation des nouveaux membres au régime général et à l'Ircantec** génère des **cotisations patronales dont le montant augmente mécaniquement avec le renouvellement des conseillers**. D'après les réponses du CESE au questionnaire budgétaire, cette dépense atteindrait 489 000 euros en 2026 et environ 660 000 euros en année pleine en 2027, le PAP retenant quant à lui une estimation de 654 000 euros.

Le CESE a attiré l'attention de la rapporteure spéciale sur le fait que cette charge nouvelle n'a pas donné lieu à une augmentation correspondante de sa dotation. Il indique que sa demande avait recueilli l'accord de la direction du budget lors des conférences techniques, mais n'a pas été retenue dans la lettre plafond compte tenu de la situation des finances publiques. **Cette**

dépense sera donc financée par un prélèvement sur la trésorerie excédentaire du CESE.

B. UNE VISIBILITÉ ENCORE INSUFFISANTE SUR LE FINANCEMENT DE LA PARTICIPATION CITOYENNE

Les prochains mois seront marqués par l'organisation d'une **convention citoyenne sur les finances publiques, prévue entre la fin de l'année 2026 et le début de l'année 2027**, ainsi que par la poursuite de l'association de citoyens aux travaux consultatifs du CESE. **Les moyens consacrés à ces dispositifs ne sont toutefois pas isolés dans la présentation des crédits du programme.**

Le CESE précise que **l'enveloppe de 4,2 millions d'euros** mentionnée dans les lettres plafonds pour 2023 et 2024 n'existe plus en tant que telle depuis 2025[1]. Ces crédits ont été intégrés à sa dotation globale, destinée à financer l'ensemble de ses missions et son fonctionnement. Leur utilisation relève donc désormais des arbitrages internes à l'institution.

Cette souplesse de gestion devrait toutefois s'accompagner d'une information permettant de suivre les dépenses correspondantes. La rapporteure spéciale regrette que les documents budgétaires ne permettent toujours pas d'identifier les moyens consacrés à la participation citoyenne.

Dès 2023, **la commission des finances avait recommandé la création d'une action spécifique ou, à défaut, l'identification de ces crédits dans les documents budgétaires[2].** Cette recommandation a ensuite été reprise par la Cour des comptes dans son rapport de juillet 2025[3]. Une présentation distincte des dépenses prévisionnelles et exécutées, précisant notamment le coût complet des conventions citoyennes, permettrait en effet d'améliorer l'information du Parlement sans remettre en cause la souplesse de gestion de l'institution.

---

[1] *Réponses au questionnaire budgétaire.*

[2] *Recommandation n° 8 du rapport d'information n° 791 (2022-2023), déposé par M. Christian Bilhac le 28 juin 2023.*

[3] *Cour des comptes, Le Conseil économique social et environnemental, 11 juillet 2025.*

III. LE PROGRAMME 164 : « COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES » : UN BUDGET DE CONTINUITÉ

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'auteur et des droits voisins, et le Haut Conseil des finances publiques (HCFP).

Évolution des crédits par action du programme 164

(en millions d'euros et en %)

		LFI 2026	PLF 2027	Évolution PLF 2027 / LFI 2026 (%)	FDC et ADP attendus en 2027
21 – Examen des comptes publics	AE	54	54,2	+ 0,3 %	2,2
	CP	54	54,2	+ 0,3 %	2,2
22 – Contrôle des finances publiques	AE	20,7	20,7	0 %	0
	CP	20,7	20,7	0 %	0
23 – Contrôle des gestions publiques	AE	77,1	77,1	0 %	0
	CP	77,1	77,1	0 %	0
24 – Évaluation des politiques publiques	AE	43,4	43,4	0 %	0
	CP	43,4	43,4	0 %	0
25 – Information des citoyens	AE	9,3	9,2	– 0,3 %	0
	CP	9,3	9,2	– 0,3 %	0
26 – Mise en jeu de la responsabilité des comptables publics et des gestionnaires publics	AE	6,2	6,2	– 0,1 %	0
	CP	6,2	6,2	– 0,1 %	0
27 – Pilotage et soutien des juridictions financières	AE	52,1	55,2	+ 6 %	2
	CP	54,8	51,9	– 5,4 %	2
28 – Gouvernance des finances publiques	AE	1,5	1,5	+ 1,2 %	0
	CP	1,5	1,5	+ 1,2 %	0
Total programme 164	**AE**	**263,9**	**267,2**	**+ 1,3 %**	**4,2**
	CP	**266,6**	**263,9**	**– 1 %**	**4,2**

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

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

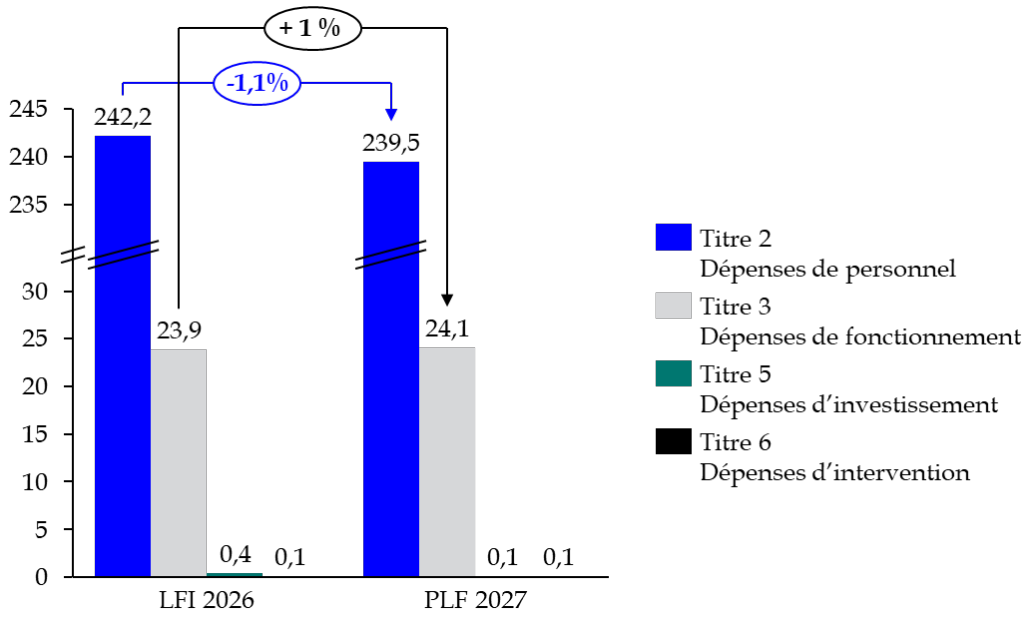
Les crédits demandés pour 2027 s'élèvent à **263,9 millions d'euros en CP, en baisse de 1 % par rapport à la LFI 2026**, et à 267,2 millions d'euros en AE, en hausse de 1,3 %. La diminution des CP porte principalement sur les

dépenses de personnel, tandis que les crédits hors titre 2 sont quasiment stables.

Le budget pour 2027 intervient après la mise en œuvre de « JF 2025 », un **plan de réforme visant notamment à développer l'évaluation des politiques publiques** et à **rendre les travaux des juridictions financières plus accessibles au public**. La Cour entend désormais mieux cibler ses contrôles et renforcer le suivi de leurs effets sur la gestion publique, tout en poursuivant sa modernisation numérique[1].

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 LÉGÈRE BAISSE DES DÉPENSES DE PERSONNEL, ACCOMPAGNÉE DE RECRUTEMENTS PLUS CIBLÉS

Les **dépenses de personnel s'établissent à 239,5 millions d'euros**, soit 90,8 % des crédits de paiement du programme. Elles diminuent de 2,7 millions d'euros par rapport à la LFI 2026 (- 1,1 %), principalement sous l'effet de la baisse de la contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions », qui passe de 61 à 59,2 millions d'euros. Hors CAS « Pensions », les crédits de personnel reculent de 181,2 à 180,4 millions d'euros, soit une diminution de 0,5 %.

[1] *Réponses de la Cour des comptes au questionnaire budgétaire.*

Le plafond d'emplois est fixé à 1 798 ETPT, contre 1 804 en LFI 2026. **Cette diminution de six ETPT résulte principalement d'un changement de périmètre, avec le transfert de cinq agents et des crédits de personnel correspondants, soit 0,36 million d'euros, vers le programme 156, qui porte les moyens de la direction générale des finances publiques.** Ce transfert intervient dans le cadre de la mise en place du centre de gestion financière des Hautes juridictions. Il ne constitue donc pas une économie de personnel à l'échelle du budget de l'État.

Le **schéma d'emplois prévoit une réduction de 10 ETP en 2027**, portant sur les catégories A+ et A. La Cour des comptes explique[1] cette évolution par une programmation plus sélective, **visant à concentrer les moyens sur les contrôles présentant les enjeux les plus importants**. Cette orientation s'accompagne d'un renforcement du contrôle qualité et du suivi des recommandations, afin de mieux apprécier les effets des travaux des juridictions financières sur la gestion publique. Les effectifs des catégories B et C, qui assurent principalement les fonctions supports, font quant à eux **l'objet d'un schéma d'emplois neutre.**

Si le PLF ne prévoit pas d'enveloppe nouvelle au titre des mesures générales ou catégorielles, les dépenses de personnel contiennent, comme en 2026, **5 millions d'euros consacrés au rattrapage indemnitaire des magistrats.**

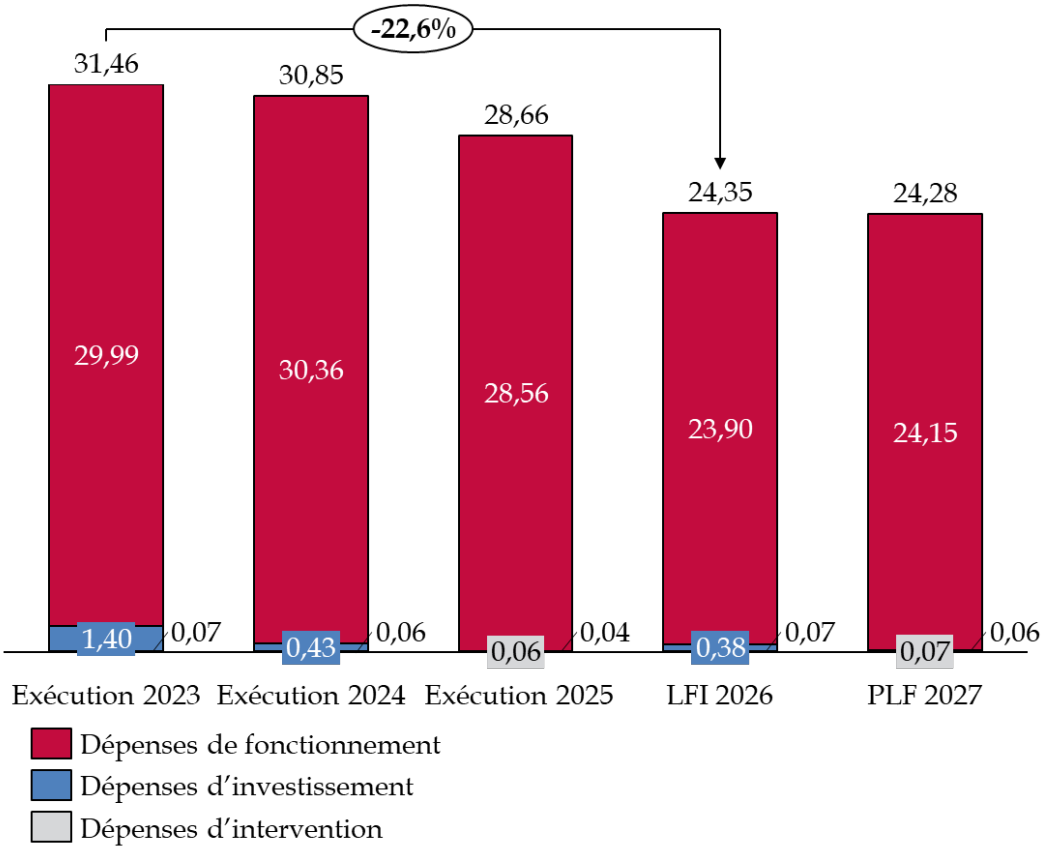
Enfin, le **glissement vieillesse technicité (GVT) présente un solde positif de 1,12 million d'euros**, les effets des progressions de carrière, évalués à 2,68 millions d'euros, étant partiellement compensés par les économies liées au remplacement des agents sortants, estimées à 1,56 million d'euros.

B. DES CRÉDITS HORS TITRE 2 PRESQUE STABLES, DANS UN CONTEXTE DE POURSUITE DES EFFORTS DE MAÎTRISE DES DÉPENSES ET DE REDÉPLOIEMENT DES ÉCONOMIES VERS LA MODERNISATION DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

La quasi-stabilité des crédits hors titre 2 en 2027 intervient après plusieurs années de réduction. Ils ont en effet diminué de plus **22,5 % entre l'exécution 2023 et la LFI 2026.**

[1] *Réponses de la Cour des comptes au questionnaire budgétaire.*

Évolution des dépenses hors titre 2 du programme 164



Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire

Ces économies ont notamment porté sur la communication, les déplacements, le gardiennage, les abonnements et les surfaces occupées. **Elles ont permis, selon la Cour des comptes, de préserver les dépenses directement liées aux contrôles tout en augmentant de 8 % les moyens consacrés au numérique en 2025[1].** Cette logique de redéploiement doit se poursuivre en 2027, notamment pour financer le développement de l'intelligence artificielle et la sécurité des systèmes d'information, tout en maintenant les moyens de formation des agents.

La Cour entend notamment **passer des expérimentations d'intelligence artificielle à un déploiement plus large**, en privilégiant les usages présentant des gains d'efficacité pour un coût maîtrisé. Cette démarche doit s'accompagner de formations aux outils, à leurs biais et à la sécurité des données. Les projets numériques comprennent également le développement d'une application de suivi de l'exécution des contrôles.

Enfin, **la diminution des crédits de titre 5, de 375 000 à 60 000 euros, ne traduit pas à elle seule l'évolution des moyens consacrés aux investissements**. En effet, le PAP prévoit par ailleurs **4,2 millions d'euros d'attributions de produits issus des missions d'audit externe**

[1] *Ibid.*

d'organisations internationales et d'expertise auprès d'États étrangers exercées par la Cour, dont 3,97 millions d'euros au titre de son mandat auprès de l'ONU. Sur ces recettes, 2 millions d'euros sont destinés aux investissements immobiliers.

C. MALGRÉ LES EFFORTS BUDGÉTAIRES, UNE ACTIVITÉ SOUTENUE ET DES DÉLAIS D'EXAMEN DE LA GESTION EN AMÉLIORATION

Dans ce contexte de maîtrise des dépenses, l'activité des chambres régionales et territoriales des comptes reste soutenue. Elles ont notifié 698 rapports d'observations définitives en 2025, un volume globalement stable après la diminution constatée en 2024. Elles participent également à des enquêtes communes avec la Cour des comptes ou avec d'autres chambres régionales et territoriales. Dans sa réponse au questionnaire budgétaire consacrée à ces travaux communs, la Cour fait état de 20 rapports issus de formations inter-juridictions publiés en 2025, contre 17 en 2023. Les contrôles des actes budgétaires ont également augmenté, passant de 449 en 2024 à 463 en 2025.

Parallèlement, **le délai moyen d'examen de la gestion par les CRTC a été ramené de 9,7 mois en 2024 à 9 mois en 2025**, sans toutefois atteindre la cible de 8 mois. Cette amélioration ne s'étend pas à tous les travaux, puisque la part des avis budgétaires délibérés dans les trente jours a diminué, passant de 83 % à 79 %. **La rapporteure spéciale sera attentive à la poursuite de l'amélioration des délais et au maintien de la qualité des contrôles dans un contexte de réduction des effectifs.**