

N° 743

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 juin 2025

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi,
rejeté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,
relative aux **résultats de la gestion et portant approbation des comptes**
de l'année 2024,*

Par M. Jean-François HUSSON,
Rapporteur général,
Sénateur

TOME II
CONTRIBUTION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

ANNEXE N° 7
Conseil et contrôle de l'État

Rapporteur spécial : M. Christian BILHAC

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, *vice-présidents* ; Mmes Marie-Carole Ciuntu, Frédérique Espagnac, MM. Marc Laménie, Hervé Maurey, *secrétaires* ; MM. Pierre Barros, Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mmes Florence Blatrix Contat, Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Claire Carrère-Gée, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szczurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 1285, 1492 et T.A. 138

Sénat : 718 (2024-2025)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT » EN 2024	7
1. <i>Un taux d'exécution des crédits de la mission proche de la programmation.....</i>	<i>9</i>
2. <i>La hausse des crédits de la mission s'explique principalement par le dynamisme des dépenses de personnel et dans une moindre mesure par les autres postes de dépense</i>	<i>9</i>
II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	11
A. LES ANNULATIONS DE CRÉDITS LIÉES AUX MESURES DE REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES ONT CONTRAINT LES RESPONSABLES DE PROGRAMME À AFFINER LEUR GESTION BUDGÉTAIRE	11
B. UNE MAÎTRISE DES DÉLAIS DE JUGEMENT DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES SATISFAISANTE PERMISE PAR L'ALLOCATION DE MOYENS BUDGÉTAIRES ADAPTÉS	12
C. UN MANQUE DE LISIBILITÉ PERSISTANT DES INFORMATIONS BUDGÉTAIRES DU CESE	14

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. L'exécution des crédits de la mission s'élève à 860,7 millions d'euros en 2024, en augmentation de 67,2 millions d'euros (+ 8,5 %) par rapport à l'exercice précédent. Cette hausse des crédits consommés est intrinsèquement liée à celle des dépenses de personnel (titre 2) qui représentent près de 80 % des crédits de la mission. La consommation des dépenses de personnel a en effet progressé de 4,9 % en 2024, du fait du renforcement des effectifs des juridictions administratives et de diverses mesures catégorielles et indemnitaires.

2. La légère sous-exécution des crédits en 2024 (97,4 % en CP par rapport à la loi de finances initiale) et l'évolution maîtrisée de dépenses par rapport à 2023 amènent le rapporteur spécial à s'accorder avec la Cour des comptes sur le constat d'une exécution 2024 ne laissant pas transparaître de dérives de dépenses par rapport aux crédits prévus en LFI.

3. La mission « Conseil et contrôle de l'État » a été marquée en 2024 par des annulations de crédits décidées dans le cadre des mesures de redressement des finances publiques. Les 23 millions d'euros de crédits annulés par le décret du 21 février 2024 et la loi de finances de fin de gestion (LFFG) pour 2024 n'ont pas fragilisé la soutenabilité budgétaire de la mission, mais ont contraint les responsables de programme à un pilotage budgétaire fin.

4. Le rapporteur spécial se félicite des délais de jugement globalement satisfaisants des juridictions administratives, qui a été favorisé par un renforcement de leurs effectifs en 2024 (+ 44 ETP). Il souhaite toutefois alerter sur les risques d'allongement des délais de jugement que fait peser la stabilisation des effectifs des juridictions administratives décidée dans la LFI 2025.

5. Enfin le manque de lisibilité des informations budgétaires relatives au CESE est regrettable et conduit à des divergences de données entre documents budgétaires. Ces incohérences nuisent à la transparence de l'exécution réelle des crédits et complexifient le suivi de leur évolution dans le temps.

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT » EN 2024

La mission « Conseil et contrôle de l'État » se compose désormais de **trois programmes** :

- Le **programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives »** dont le responsable est le vice-président du Conseil d'État, vise à garantir le respect du droit par l'administration. Il regroupe les moyens affectés au Conseil d'État, aux cours administratives d'appel, aux tribunaux administratifs, à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) et, depuis son intégration dans le périmètre de la mission en 2024, à la Commission du contentieux du stationnement payant¹ (CCSP).

- Le **programme 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières »**, qui intègre désormais le périmètre de l'ancien programme 340 « Haut-Conseil des finances publiques », dont le responsable est le Premier président de la Cour des comptes, regroupe les moyens affectés à la Cour et aux chambres régionales et territoriales des comptes, qui ont pour mission de s'assurer du bon emploi de l'argent public, ainsi qu'au Conseil des prélèvements obligatoires et à la Cour d'appel financière qui a succédé à la Cour de discipline budgétaire et financière.

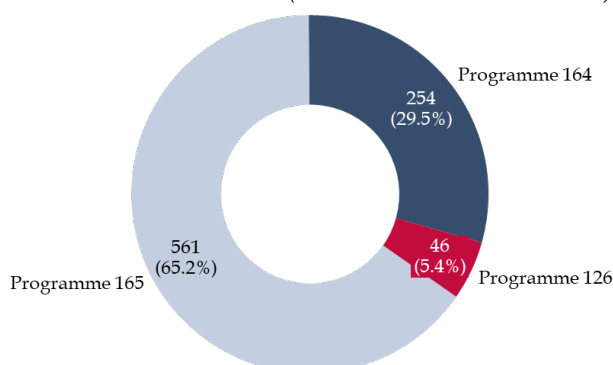
- Le **programme 136 « Conseil économique, social et environnemental »**, dont le responsable est le président du CESE, est destiné à financer cet organe consultatif, qui a pour mission de représenter les principales activités du pays, favoriser leur collaboration et assurer leur participation à la vie économique, sociale et environnementale.

Les trois programmes de la mission sont de poids inégaux, **le programme 165 représentant près de 65 % des crédits de paiement (CP) exécutés en 2024.**

¹ Renommé « Tribunal du stationnement payant » au 1^{er} janvier 2025.

Répartition par programme des crédits de paiement de la mission en 2024

(en millions d'euros et en %)



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

Évolution de l'exécution des crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'État » entre 2023 et 2024

(en millions d'euros et en %)

		2023			2024			Évolution de l'exécution entre 2023 et 2024	
		Prévision LFI*	Exécution	Taux exécution	Prévision LFI*	Exécution	Taux exécution	En volume	En %
165 - Conseil d'État et autres juridictions administratives	AE	611,9	516,2	84,4 %	519,1	519,6	100,1 %	+ 3,4	+ 0,7 %
	CP	525,0	501,3	95,5 %	583,4	561	96,2 %	+ 59,7	+ 11,9 %
164 - Cour des comptes et autres juridictions financières**	AE	247,4	243,7	98,5 %	254,5	250,9	98,6 %	+ 7,2	+ 3 %
	CP	274,4	246,0	99,4 %	255,2	253,6	99,4 %	+ 7,6	+ 3,1 %
126 - Conseil économique, social et environnemental	AE	45,1	46	107,2 %	44,9	46,2	102,9%	- 2,2	- 4,5 %
	CP	45,1	46,2	102,5 %	44,9	46,2	102,9 %	0	+ 0 %
Total mission	AE	904,5	805,8	89,4 %	818,5	816,8	99,8 %	+ 8,6	+ 1,1 %
	CP	817,6	793,5	97,1 %	883,6	860,7	97,4 %	+ 67,2	+ 8,5 %

* Hors fonds de concours (FdC) et attributions de produits (AdP).

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

1. Un taux d'exécution des crédits de la mission proche de la programmation

Les crédits budgétaires ouverts en loi de finances initiale (LFI) pour 2024 pour la mission s'élevaient à 818,5 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE), en baisse de 9 % par rapport à l'année précédente, et à 883,6 millions d'euros en crédits de paiement (CP), en hausse de 8 %. La programmation a notamment intégré des mesures de périmètre et de transfert à hauteur de 9,5 millions d'euros en CP correspondant à la pleine intégration de la CCSP au sein du programme 165.

Les dépenses de la mission se sont finalement élevées en 2024 à **818,5 millions d'euros en AE** et à **793,5 millions d'euros en CP**, soit **une hausse de 1,1 % en AE et de 8,5 % en CP par rapport à l'exécution 2023**. Le taux d'exécution des crédits de la mission s'élève ainsi à 99,8 % pour les AE et à 97,4 % pour les CP. **Le rapporteur spécial partage le constat de la Cour des comptes d'une exécution 2024 ne laissant pas transparaître de dérives de dépenses par rapport aux crédits prévus en LFI¹.**

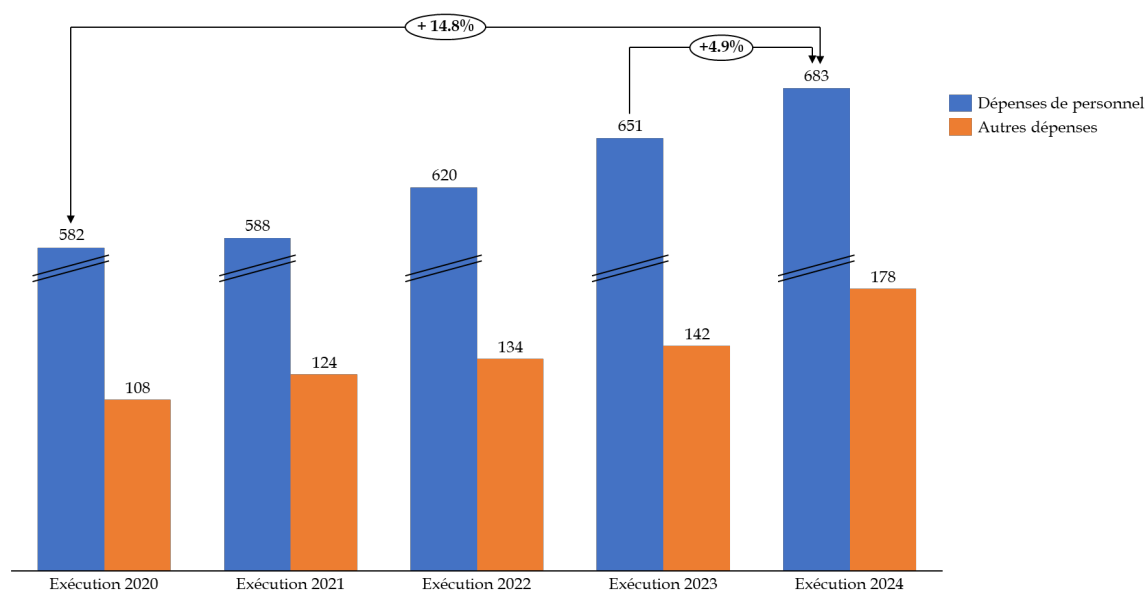
2. La hausse des crédits de la mission s'explique principalement par le dynamisme des dépenses de personnel et dans une moindre mesure par les autres postes de dépense

Les dépenses de personnel (titre 2) représentent environ **79,3 %** des crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'État » consommés en 2024. **Elles connaissent une hausse continue depuis 2019**. En effet, alors que les crédits de paiement de titre 2 exécutés avaient progressés de 6 millions d'euros entre 2020 et 2021 (+ 0,5 million d'euros), ceux-ci ont augmenté de 32 millions d'euros entre 2021 et 2022 (+ 5,4 %), puis à nouveau de 31 millions d'euros (+ 5,0 %) entre 2022 et 2023. Cette tendance se poursuit en 2024, avec une hausse de 31,4 millions d'euros en 2024 (+ 4,9 %).

¹ Cour des comptes, Note d'analyse sur l'exécution budgétaire 2024 - Mission « Conseil et contrôle de l'État ».

Évolution des dépenses de la mission entre 2020 et 2024

(en millions d'euros et en CP)



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

La hausse de crédits de titre 2 s'explique, pour l'année 2024 :

- d'une part, par **l'augmentation du plafond d'emplois de la mission** (+ 175 ETPT), essentiellement au profit du programme 165, justifié par la nécessité de renforcer les moyens des juridictions administratives ;

- d'autre part, par **les effets en année pleine des mesures du rendez-vous salarial de juin 2023 et des revalorisations indiciaires s'inscrivant dans le cadre de la réforme de la haute fonction publique**, qui ont pesé, comme lors de l'exercice précédent, sur l'évolution de la masse salariale de la mission.

Les dépenses d'investissement **ont quasiment doublé en 2024 (+ 93,9 %)** en raison de la deuxième échéance de paiement liée à l'opération de relogement de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) et du tribunal administratif de Montreuil. Cette ligne budgétaire s'est élevée en 2024 à 38 millions d'euros, contre 15 millions d'euros pour la première échéance intervenue en 2023.

Si les dépenses de fonctionnement sont en **augmentation globale (+ 8 %)**, elles s'inscrivent toutefois, comme le souligne la Cour des comptes, « dans une **stratégie de maîtrise des coûts engagée par les responsables de programme** qui commence à produire ses effets, notamment s'agissant de la consommation des fluides, grâce au rattachement à des marchés interministériels.¹ »

¹ Cour des comptes, Note d'analyse sur l'exécution budgétaire 2024 - Mission « Conseil et contrôle de l'État ».

II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

A. LES ANNULATIONS DE CRÉDITS LIÉES AUX MESURES DE REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES ONT CONTRAINT LES RESPONSABLES DE PROGRAMME À AFFINER LEUR GESTION BUDGÉTAIRE

La mission « Conseil et contrôle de l'État » a été impactée par les annulations de crédits résultant des mesures transversales de redressement des finances publiques décidées en 2024.

Le décret d'annulation du 21 février 2024¹ a annulé **14,9 millions d'euros en AE et en CP**, dont :

- 12,9 millions d'euros sur le programme 165 ;
- 1,2 million d'euros sur le programme 164 ;
- 0,75 million d'euros sur le programme 126.

La loi de finances de fin de gestion (LFFG) pour 2024² a en outre annulé **8,3 millions d'euros en CP sur le programme 165**, ainsi que **2,11 millions d'euros en CP sur le programme 164**. Elle a également ouvert une enveloppe de 2 millions d'euros sur le programme dédié au CESE.

Les annulations de crédit décidés en 2024 n'ont pas fragilisé la soutenabilité budgétaire de la mission. Elles ont néanmoins, **pour reprendre une formulation de la Cour des comptes, « asséché la réserve de précaution³ », ce qui a contraint les responsables de programme à un pilotage fin des crédits**. Ainsi, plus de 99 % des 867 millions d'euros de crédits finalement disponibles ont été consommés.

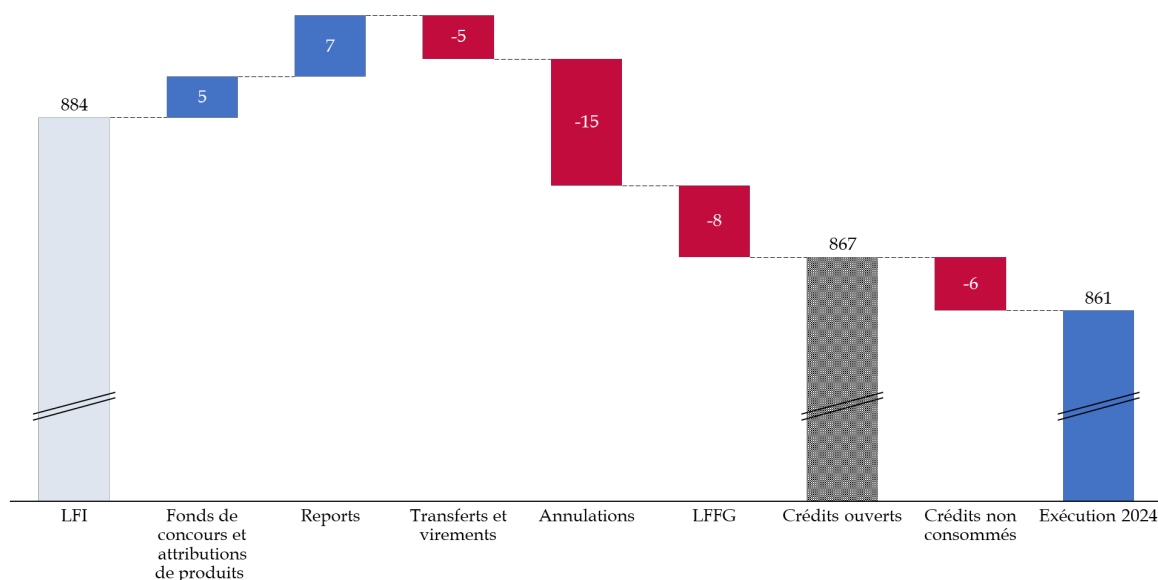
¹ Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

² Loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024.

³ Cour des comptes, Note d'analyse sur l'exécution budgétaire 2024 - Mission « Conseil et contrôle de l'État ».

La mission « Conseil et contrôle de l'État » de la LFI à l'exécution

(en millions d'euros et en CP)



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

B. UNE MAITRISE DES DÉLAIS DE JUGEMENT DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES SATISFAISANTE PERMISE PAR L'ALLOCATION DE MOYENS BUDGÉTAIRES ADAPTÉS

Le principal enjeu de la mission « Conseil et contrôle de l'État » demeure l'adéquation des moyens du programme 165 avec la croissance continue du contentieux administratif, en particulier pour la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) et la commission du contentieux du stationnement payant (CCSP), qui a été intégrée au périmètre de la mission depuis la LFI pour 2024.

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

	2022 réalisation	2023 réalisation	2024 cible	2024 réalisation
Conseil d'État	7 mois et 14 jours	7 mois et 8 jours	9 mois	7 mois et 8 jours
Cours administratives d'appel	11 mois et 18 jours	11 mois et 16 jours	11 mois	11 mois et 12 jours
Tribunaux administratifs	9 mois et 20 jours	9 mois et 20 jours	9 mois et 15 jours	9 mois et 29 jours
CNDA – procédures ordinaires	7 mois et 5 jours	6 mois et 26 jours	5 mois et 15 jours	5 mois et 23 jours
CNDA – procédures accélérées	5 mois et 8 jours	4 mois et 29 jours	6 semaines	4 mois et 11 jours
Commission du contentieux du stationnement payant	19 mois et 26 jours	20 mois et 18 jours	26 mois et 9 jours	24 mois et 5 jours

Source : Commission des finances du Sénat, d'après le RAP « Conseil et contrôle de l'État » annexé au projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024

Le délai moyen constaté de jugement des affaires en 2024 est de 7 mois et 8 jours pour le Conseil d'État (stable par rapport à 2023). **Le respect, par le Conseil d'État, de délais moyens constatés inférieurs à la cible définie dans les projets annuels de performances (PAP)** pour les trois dernières années est notamment lié à la progression des référés sur lesquels le juge statue dans des délais courts. Par ailleurs, les **cours administratives d'appel (CAA)** et les **tribunaux administratifs (TA)** parviennent à stabiliser, voire à réduire légèrement, les délais de jugement, alors même que les premières sont ralenties par le traitement de dossier lourds et anciens comme ceux concernant l'urbanisme, et que les seconds composent avec une forte augmentation des dossiers enregistrés.

Concernant la CNDA, en l'espace d'une dizaine d'années, le nombre de recours portés devant la juridiction du droit d'asile a plus que doublé, s'élevant à plus de 60 000 par an depuis 2021. Pour faire face à cet afflux, le rapporteur spécial a pu constater, à l'occasion de son contrôle budgétaire sur la CNDA¹ de 2024, que **la Cour a augmenté ses capacités de jugement** grâce, notamment, à des recrutements importants, à la professionnalisation des juges de l'asile soumis à une norme élevée, à un rythme soutenu du traitement des

¹ La Cour nationale du droit d'asile : une juridiction qui s'adapte sans cesse aux « chaos du monde », Rapport d'information n° 604 (2023-2024) de M. Christian Billac, fait au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 15 mai 2024.

affaires, à la dématérialisation des procédures, complétée par des audiences foraines en outre-mer afin de résorber les stocks. Ainsi, depuis 2021, la Cour a un taux de couverture excédentaire, c'est-à-dire qu'elle **juge plus d'affaires que le nombre de recours introduits sur l'année.**

Le **délai moyen global constaté à la CNDA s'est sensiblement amélioré.** Il s'établit à 5 mois et 23 jours pour 2024, contre 6 mois et 26 jours en 2023. Comme exposé à l'occasion du contrôle budgétaire sur la CNDA susmentionné, le **rapporteur spécial considère par ailleurs qu'un allongement du délai cible à trois mois pour les procédures accélérées serait plus réaliste.** Le rapporteur spécial tient à souligner l'importance de la maîtrise de ces délais, **dès lors qu'une réduction d'un mois du délai de jugement peut produire une économie de 91 millions d'euros,** qui correspond au coût mensuel de la prise en charge des demandeurs d'asile, hors dépenses de santé et d'éducation.

Enfin le **délai moyen de jugement de la CCSP s'élève à 24 mois et 5 jours,** soit une durée inférieure à celle fixée dans la documentation budgétaire. Le rapporteur spécial alerte toutefois sur la dynamique d'augmentation de ces délais, qui s'élevaient à 19 mois et 26 jours en 2022 et 20 mois et 18 jours en 2023, qui résulte en grande partie du sous-dimensionnement des effectifs de cette juridiction¹.

Le rapporteur spécial se félicite de ces résultats globalement satisfaisants, favorisés notamment par le renforcement des effectifs des juridictions administratives en 2024 (+ 44 ETP). Il souhaite toutefois de nouveau² alerter sur les risques d'allongement des délais de jugement que fait peser la stabilisation des effectifs du programme dans la LFI 2025. Ce gel des effectifs est justifié à court terme par le contexte budgétaire difficile, mais **n'en est pas moins préoccupant compte tenu de l'augmentation de la pression contentieuse qui pèse sur les juridictions administratives.**

C. UN MANQUE DE LISIBILITÉ PERSISTANT DES INFORMATIONS BUDGÉTAIRES DU CESE

Le CESE jouit d'un régime administratif et financier *sui generis*³ dérogatoire à au moins deux titres. En premier lieu, **le CESE ne dispose pas de comptable public,** ce rôle étant assumé par le trésorier et les deux questeurs. En second lieu, **ses dépenses ne sont pas retracées dans Chorus,** le système d'information comptable et budgétaire de l'État. Le rapporteur spécial **appelle de ses vœux à la mise en place de Chorus pour gagner en lisibilité.**

¹ Sur ce point, voir les développements du rapport général n° 144 (2024-2025), tome III, annexe 7, déposé le 21 novembre 2024.

² *Ibid.*

³ Décret n° 2017-934 du 10 mai 2017 relatif au régime administratif et financier du Conseil économique, social et environnemental.

Chaque année, en apparence, le CESE consomme intégralement les crédits du programme 126 au début de l'exercice dès lors que les crédits ouverts sont virés sur le compte au Trésor détenu par le CESE. Cependant, de façon dérogatoire, le CESE vire ensuite les crédits sur un compte bancaire qui lui est propre. Afin de suivre ses opérations au jour le jour, **le CESE tient en parallèle une comptabilité interne, qui elle seule permet de retracer l'exécution réelle des crédits.**

Outre de doter le CESE d'une large autonomie, la Cour des comptes relève que ces spécificités empêchent la direction du budget du ministère de l'économie et des finances de disposer d'une vision exacte de la réalité des dépenses exécutées.