

... le projet de loi de finances pour 2025

MISSION « CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT »

M. Christian BILHAC, rapporteur spécial, Sénateur de l'Hérault.

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

1. LE BUDGET DE LA MISSION EST MAÎTRISÉ AU NIVEAU DE L'INFLATION

La mission bénéficierait en 2025 de 899,7 millions d'euros en crédits de paiement, soit une hausse de 1,8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2024. Les dépenses de personnel représentent plus de 80 % des crédits demandés pour la mission.

Le programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives » représente 67,1 % des dépenses de la mission, contre 29 % pour les juridictions financières et seulement 3,9 % pour le CESE.

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

(en millions d'euros et en pourcentage)

Intitulé des programmes et titres de la dépense	LFI 2024	PLF 2025	Évolution PLF 2025/LFI 2024 (volume)
165 - Conseil d'État et autres juridictions administratives	583,4	604	+ 3,5 %
126 - Conseil économique, social et environnemental	44,9	34,9	- 22,4 %
164 - Cour des comptes et autres juridictions financières	255,2	260,9	+ 2,2 %
Mission « Conseil et contrôle de l'État »	883,6	899,7	+ 1,8 %

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

La progression des crédits de la mission est portée par les dépenses de personnel, qui représentent près de 80 % des crédits, et qui augmentent de 3 % en 2025. Cette hausse résulte principalement des mesures d'alignement du régime indemnitaire des magistrats administratifs et financiers sur celui des administrateurs de l'État. Ces mesures représentent un montant de 8,8 millions d'euros pour le programme 165 et 5 millions d'euros pour le programme 164.

Les dépenses de fonctionnement sont en baisse de 7 % en CP à l'échelle de la mission, ce qui traduit 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 par les juridictions administratives et financières.

Les dépenses d'investissement sont portées quasi exclusivement par le programme 165, qui concentre 99,5 % des CP de titre 5. Elles sont en hausse de près de 8,3 % en 2025. 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 et de la revalorisation des opérations de relogement de la CNDA, des tribunaux administratifs de Montreuil et de Guyane.

2. UNE HAUSSE DU BUDGET DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES, QUI MASQUE UNE STABILISATION DES EFFECTIFS DANS UN CONTEXTE DE PRESSION CONTENTIEUSE CROISSANTE

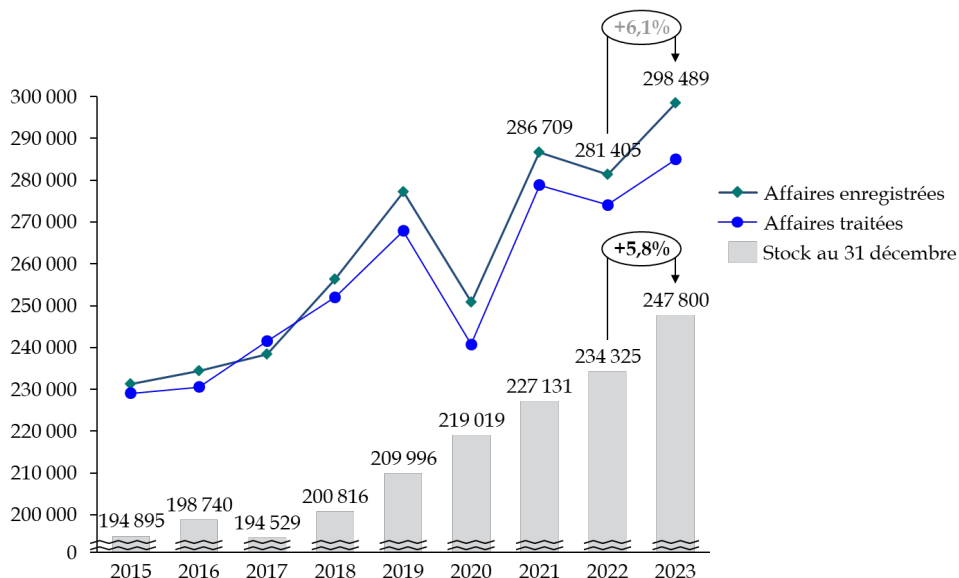
Rassemblant deux-tiers des crédits de la mission, le budget des juridictions administratives est fixé à **604 millions d'euros en CP**, soit une augmentation de **3,5 % des CP** par rapport à 2024.

Cette hausse s'explique par l'augmentation des crédits de titre 2, qui progressent de 4,9 % par rapport à 2024, sous l'effet d'une mesure de revalorisation indemnitaire des magistrats administratifs, pour un montant de 8,8 millions d'euros. Il s'agit d'une conséquence de la réforme de la haute fonction publique de l'État, afin de résorber en partie l'écart de rémunération entre les magistrats administratifs et les administrateurs de l'État. **Le rapporteur spécial salue cette mesure qui apparaît justifiée pour préserver l'attractivité des juridictions administratives** au sein de la fonction publique.

Toutefois, le schéma d'emplois du programme 165 est neutre en 2025. S'il **prend acte de la stabilisation des effectifs, justifiée à court terme par le nécessaire redressement des finances publiques de la France**, le rapporteur spécial estime toutefois ce **gel préoccupant** compte tenu de l'augmentation de la pression contentieuse pesant sur les juridictions administratives depuis plusieurs années.

Évolution de l'activité des juridictions administratives depuis 2015

(en nombre d'affaires)



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

Dans ce contexte, la stabilisation des effectifs fait peser un risque d'allongement des délais de jugement, ce qui n'est évidemment pas satisfaisant. **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.**

3. LE CESE : UNE MESURE DE PÉRIMÈTRE EXPLIQUE TRÈS LARGEMENT L'APPARENTE BAISSÉ DES CRÉDITS

Les crédits demandés pour le CESE en 2025 s'élèvent à 34,9 millions en AE et en CP, en baisse de 22,4 %.

Cette **diminution 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 du régime spécial du CESE 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).

Les crédits de titre 3 diminuent également de 2 millions d'euros par rapport à 2024 (- 2 %), mais les informations contenues dans les documents budgétaires **ne permettent pas d'identifier avec précision les différents postes de dépenses du programme sur lesquels porteront ces mesures d'économies**.

Plus particulièrement, le montant des crédits **dédiés à la participation citoyenne ne sont pas clairement détaillés**. La création d'une action spécifique pour la participation citoyenne, ou, **a minima**, l'isolement des crédits de l'enveloppe budgétaire allouée à la participation citoyenne, participerait, du point de vue du rapporteur spécial, de la sincérisation de ce budget.

La sous-consommation du plafond d'emplois est récurrente. Malgré un **plafond d'emplois** passant de 154 ETP à 155 ETP, la prévision de consommation pour 2024 est inférieure de 4 ETP au plafond.

4. DES MOYENS NÉCESSAIRES POUR GARANTIR LA REVALORISATION INDEMNITAIRE DES MAGISTRATS FINANCIERS

Les crédits des juridictions financières pour 2025 s'élèvent à 260,9 millions d'euros en CP dont 227,9 millions de dépenses de personnel. Les crédits affectés à la Cour des comptes et aux autres juridictions financières augmentent de 2,2 % par rapport à 2024.

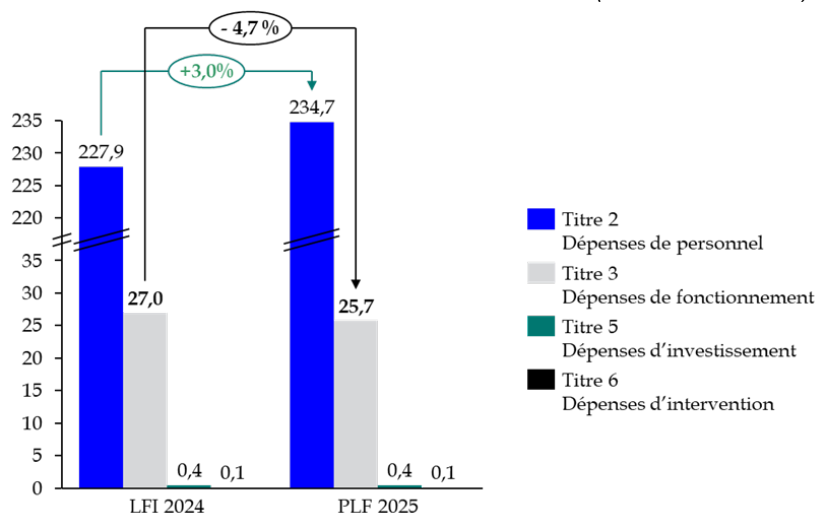
Les **dépenses de titre 2** du programme 164 sont en augmentation de **6,9 millions d'euros** pour 2024, soit une **hausse de 3 %** par rapport à 2024. Comme les magistrats administratifs, les magistrats financiers ont bénéficié d'une **revalorisation indemnitaire visant à combler en partie les écarts de rémunération avec les administrateurs de l'État**, dans le contexte de la réforme de de l'encadrement supérieur de l'État engagée depuis plusieurs années. Le montant de cette enveloppe pour l'année 2025 est estimé à **5 millions d'euros**.

Cette **revalorisation est pleinement 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.

Les **dépenses hors titre 2** sont, au niveau agrégé, en **baisse de 5 % en CP**, traduisant les efforts menés par la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) **pour rationaliser leurs dépenses de fonctionnement**.

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

Par ailleurs, les juridictions financières développent **de nouvelles méthodes de travail**, et **assument de nouvelles missions**, dont les premiers résultats apparaissent dans l'ensemble satisfaisants.

En premier lieu, la Cour des comptes a développé à partir de 2022 une **plateforme de participation citoyenne** pour recueillir les propositions de contrôles. En 2023, la campagne a réuni près de 20 000 participants, qui ont déposé 622 propositions de thèmes de contrôle et d'enquête, dont 10 ont été finalement retenus par les juridictions financières. D'après la Cour des comptes, la campagne 2024 connaîtrait actuellement une attractivité encore plus forte, avec une hausse des participations et des échos médiatiques plus importants.

En deuxième lieu, **la mission d'évaluation des politiques publiques confiée aux CRTC est encore en devenir, mais a vocation à prendre de l'ampleur**, puisque le projet stratégique de réforme des juridictions financières, dit « JF 2025 », prévoit que cette mission représentera 20 % de leur activité à horizon 2025. Si le nombre de saisine des CRTC au titre de cette nouvelle mission 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.

En dernier lieu, la nouvelle chambre du contentieux, dont la création résulte de la **centralisation des missions juridictionnelles au profit de la Cour des comptes** depuis janvier 2023, a vu son activité monter en puissance en 2024. Depuis sa création il y a 18 mois, la chambre du contentieux a instruit **83 affaires** relevant du nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics (RFGP) et rendu **27 arrêts**.

Réunie le mardi 29 octobre 2024, sous la présidence M. Claude Raynal, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission.

Réunie à nouveau le jeudi 21 novembre 2024, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé définitivement ses votes émis sur toutes les missions, tous les budgets annexes, tous les comptes spéciaux et les articles rattachés aux missions, ainsi que les amendements qu'elle a adoptés, à l'exception des votes émis pour les missions « Culture », « Direction de l'action du Gouvernement », « Enseignement scolaire », « Médias, livre et industries culturelles », « Audiovisuel public », « Recherche et enseignement supérieur », ainsi que des comptes spéciaux qui s'y rattachent.



Christian BILHAC
Rapporteur spécial
Sénateur (Rassemblement Démocratique
et Social Européen) de l'Hérault

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28