



... le projet de loi de finances pour 2025

## AVIS SUR LES CRÉDITS AFFECTÉS AUX JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES ET FINANCIÈRES (MISSION « CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT »)

Les programmes 164 et 165 de la mission « Conseil et contrôle de l'État » financent respectivement l'activité des juridictions financières et des juridictions administratives. Les crédits de paiement affectés à ces programmes s'établissent, dans le texte transmis au Sénat, respectivement à 260,9 millions d'euros et à 604 millions d'euros.

Bien que ces deux programmes affichent des crédits de paiement en hausse modérée, cette hausse est principalement due à des mesures de revalorisation indemnitaire des magistrats liées à la réforme de la haute fonction publique, qui ne sauraient masquer la contribution des juridictions administratives et financières à l'objectif, affiché par le Gouvernement, de réduction de la dépense publique. Ainsi, les juridictions financières voient leurs dépenses de fonctionnement diminuer de 5 %, tandis que les effectifs des juridictions administratives, dont il était attendu une hausse de 40 emplois, sont finalement gelés.

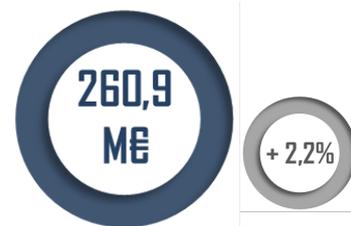
Malgré un avis défavorable du rapporteur, Guy Benarroche, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits des programmes 164 et 165, considérant que la participation des juridictions financières et administratives à la réduction de la dépense publique était proportionnée. Elle a en outre adopté un amendement, présenté par le rapporteur, créant un nouvel indicateur de performances, afin d'évaluer l'activité des chambres régionales des comptes liées à leur mission d'évaluation des politiques publiques.

### 1. UNE HAUSSE DES CRÉDITS AFFECTÉS AUX JURIDICTIONS FINANCIÈRES SUPÉRIEURE À L'INFLATION, LIÉE À LA REVALORISATION INDEMNITAIRE DES MAGISTRATS FINANCIERS

Le programme 164 finance l'activité de la Cour des comptes et des 23 chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC)<sup>1</sup>, ainsi que du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), de la Commission de contrôle des organismes de gestion des droits d'auteurs et des droits voisins, et du Haut conseil des finances publiques (HCFP).

#### A. DES CRÉDITS DE PAIEMENT EN HAUSSE MODÉRÉE, PORTÉE PAR LES DÉPENSES DE PERSONNEL

Avec des crédits de paiement s'élevant, dans le texte transmis au Sénat, à 260,9 millions d'euros, le programme 164 affiche, pour la neuvième année consécutive, une hausse, qui apparaît significative dans un contexte de baisse de la dépense publique. En effet, les crédits de paiement sont en augmentation de 5,7 millions d'euros, soit une hausse de 2,2 %, supérieure à l'inflation anticipée pour 2025 (1,8 %). Cette hausse est toutefois modérée au regard des années précédentes, les crédits de paiement ayant augmenté de 3,2 % en 2024 et de 9,2 % en 2023.



Crédits de paiement affectés au programme 164

<sup>1</sup> 10 dans l'Hexagone et 13 dans les collectivités d'outre-mer.

## Évolution des crédits de paiements du programme 164 depuis 2019 (en Md€)

	LFI 2019	LFI 2020	LFI 2021	LFI 2022	LFI 2023	LFI 2024	PLF 2025	Progression 2023/2024	
								(en M€)	(en %)
Programme 164	219,9	220,4	221,1	226,6	247,4	255,2	260,9	+ 5,7	+ 2,2 %

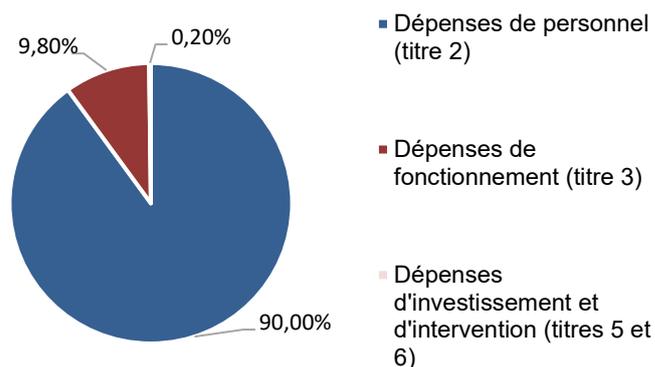
Source : commission des lois, sur la base des documents budgétaires

Les montants alloués au programme 164 pour l'année 2025 pourraient cependant évoluer à la baisse au cours de la séance publique, **le Gouvernement ayant déposé un amendement diminuant les crédits du programme à hauteur de 1,53 million d'euros**, par rapport aux crédits alloués au programme dans le texte initial. Si cet amendement était adopté par le Sénat, **l'augmentation des crédits de paiement du programme 164 ne s'établirait plus qu'à 4,17 millions d'euros, soit 1,6 %, une proportion cette fois-ci inférieure à l'inflation prévue pour 2025.**

La hausse des crédits de paiement – telle que prévue dans le texte initial – est **presque exclusivement portée par les dépenses de personnel**, qui s'établissent à 234,7 millions d'euros, soit **un accroissement de 3,1 %**, tandis que **les dépenses de fonctionnement sont en baisse de 4,8 %**, à 25,7 millions d'euros. Les dépenses d'investissement et les dépenses d'intervention, qui ne représentent que 0,2 % des crédits de paiement du programme, affichent une faible hausse en volume, d'approximativement 25 000 €. Ainsi, **la contribution des juridictions financières à l'objectif de baisse de la dépense publique s'appuie principalement sur les efforts demandés à la Cour des comptes pour maîtriser ses dépenses courantes**, notamment par le biais de la dématérialisation des procédures, de la réduction des échanges postaux, de la limitation des dépenses énergétiques ou encore de l'optimisation des procédures d'achats.

**Les dépenses de personnel**, qui constituent 90 % des crédits de paiement du programme, apparaissent en hausse de 7,1 millions d'euros en raison non pas d'un accroissement des effectifs (*voir infra*), mais **des conséquences de la revalorisation indemnitaire des magistrats financiers** dans le cadre de la réforme de la haute fonction publique. Cette revalorisation, qui vise à **aligner la rémunération des magistrats financiers sur celle des administrateurs de l'État**, afin de maintenir l'attractivité des juridictions financières, représente **un coût pour l'année 2025** estimé par la Cour des comptes à **5 millions d'euros**. Il ne s'agit toutefois que d'un premier pallier, l'alignement complet sur les rémunérations des administrateurs de l'État représentant, selon la Cour des comptes, un montant compris entre 10 et 12 millions d'euros. Si cette réforme indemnitaire apparaît justifiée et bienvenue, le rapporteur alerte cependant sur **l'écart de rémunération entre les magistrats et les personnels administratifs et techniques des juridictions financières qui s'est accru**, ces derniers n'ayant bénéficié, outre les mesures nationales d'augmentation de la valeur du point d'indice, de l'attribution de 5 points d'indice et d'une hausse de l'indemnité mensuelle de technicité, que d'une prime exceptionnelle de pouvoir d'achat en 2023, limitée à certains agents de catégorie B et C.

Crédits de paiement du programme 164, par titre



## B. DES EFFECTIFS STABLES MALGRÉ UNE ACTIVITÉ DYNAMIQUE

### 1. La contribution des juridictions financières à l'effort de réduction de la dépense publique se manifeste notamment par un gel des effectifs, à périmètre constant

Après plusieurs années consécutives de hausse, le projet de loi de finances pour 2025 affiche une baisse du plafond d'emplois rémunérés par le programme, avec **1 825 équivalents temps**

**plein travaillé (ETP) autorisés**, contre 1 830 dans la loi de finances initiale pour 2024. Cette baisse de 5 ETP est toutefois la conséquence du transfert des emplois affectés à la Commission d'évaluation de l'aide publique au développement vers le programme 105 (Action de la France en Europe et dans le monde). Ainsi, **à périmètre constant, les effectifs des juridictions financières sont stables.**

**Plafond d'emplois du programme 164 autorisé en loi de finances initiale et sa consommation (en ETPT)**

	2020	2021	2022	2023	2024	PLF 2025
Plafond d'emplois autorisé en LFI	1 802	1 802	1 804	1 826	1 830	1 825
Consommation du plafond d'emplois	1 763	1 758	1 766	1 770	1 798 (au 31/07/2024)	-

Source : commission des lois, sur la base des documents budgétaires

## 2. Un programme « JF2025 » qui donne des résultats satisfaisants et a démontré la capacité d'évolution des juridictions financières

La stagnation des effectifs n'est pas la conséquence d'une activité qui serait elle-même atone, loin s'en faut. En premier lieu, le nombre de rapports produits par les juridictions financières se maintient à un niveau élevé, le projet annuel de performances fixant **un objectif de 1 400 rapports publiés**. En second lieu, la Cour des comptes a initié, en 2020, **un plan dénommé « JF2025 »**, qui a profondément modifié les méthodes de travail des juridictions financières et que **le rapporteur estime être une réussite**. Les mesures portées par ce plan ont commencé à être pleinement déployées au cours des années 2023 et 2024, permettant en effet d'en dresser un premier bilan.

Le rapporteur note en premier lieu que **la réforme du 100 % publication**, effective depuis 2023, a participé de la meilleure visibilité des travaux et de l'action des juridictions financières, aussi bien à l'échelle nationale que locale. Ainsi, les visites sur le site internet de la Cour ont crû de 15 % depuis lors. Cette mesure a en outre incité les magistrats financiers à un effort accru de lisibilité et d'accessibilité de leurs travaux, qui n'est pas sans intérêt bien que le rapporteur souhaite rappeler que ces rapports n'ont une plus-value réelle pour les administrations contrôlées que s'ils maintiennent un haut niveau de technicité.

**L'ouverture citoyenne** se mesure également à travers **la mise en place récente de deux plateformes**, l'une dédiée au recensement des initiatives en matière de sujet de contrôle, la seconde permettant à tout citoyen de signaler des irrégularités dans le bon emploi des deniers publics. Il s'agit dans les deux cas d'**un succès quantitatif indéniable** : lors de la campagne de 2024, **19 800 participants ont déposé 942 propositions** de thèmes de contrôle, soit 50 % de propositions supplémentaires par rapport à 2023. 25 thèmes ont été retenus pour 2025, dont 15 seront traités localement par les CRTC. De même, les juridictions financières ont été saisies entre janvier 2023 et juin 2024 de **1 490 signalements, soit approximativement 80 par mois, déposés sur la nouvelle plateforme dédiée**, démontrant l'appropriation de cet outil par la population. Il s'agit d'**un flux supérieur à ce qui avait été anticipé par la Cour**, qui a entraîné des ajustements dans les méthodes de travail du Parquet général. Une déconcentration du traitement des signalements relevant des CRC auprès de leur ministère public respectif devrait ainsi être mise en œuvre en 2025. Tous ces signalements n'ont pas encore été exploités, mais la Cour a indiqué au rapporteur qu'au moins 109 d'entre eux, considérés comme des « *signaux forts* »<sup>1</sup>, ont été pris en considération pour alimenter les travaux de contrôle.

**L'objectif de division par deux du délai de publication des travaux d'examen de la gestion de la Cour et des CRTC est en passe d'être tenu**. Le projet annuel de performance fixe ainsi pour objectif en 2025 un délai de 8 mois aussi bien pour la Cour que pour les CRTC, qui semble atteignable au regard des auditions menées par le rapporteur. Les objectifs assignés pour 2024 (respectivement 10 et 12 mois) devraient également être

<sup>1</sup> Réponse écrite de la Cour des comptes au questionnaire du rapporteur.

atteints, d'après les estimations de la Cour. Pour rappel, ces délais s'élevaient respectivement à 15 et 17 mois avant cette réforme. Le rapporteur alerte toutefois sur les difficultés, indépendantes de leur volonté, que rencontrent parfois les magistrats financiers dans leurs travaux, alors que les administrations contrôlées sollicitent fréquemment des délais supplémentaires pour répondre aux questions des magistrats ou à l'exercice du contradictoire, sollicitations auxquelles « *la Cour répond quasi systématiquement favorablement* »<sup>1</sup>.

**La mission d'évaluation des politiques publiques confiée** par la loi du 21 février 2022 dite « 3DS »<sup>2</sup> **aux CRC semble enfin voir amorcer son appropriation par les collectivités territoriales**. Ainsi, après une saisine de la CRC Auvergne-Rhône-Alpes en 2022 et une saisine de la CRC Hauts-de-France 2023, **deux nouvelles saisines ont été effectuées en 2024**, l'une à l'initiative du département de l'Ain pour évaluer sa politique culturelle, la seconde à l'initiative de la région Grand Est pour évaluer sa politique de soutien aux aéroports régionaux. Le rapporteur constate ainsi que la réticence première des collectivités territoriales à s'appuyer sur l'expertise des magistrats financiers pour des missions d'évaluation des politiques publiques semble s'atténuer, la distinction entre les travaux de contrôle et d'évaluation étant mieux appréhendée. Par ailleurs, **les CRC se sont saisies elles-mêmes d'une demi-douzaine de projets d'évaluation** dont les conclusions devraient être publiées dans un proche avenir.

Enfin, **le nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics**<sup>3</sup>, adossé à **la création de la chambre du contentieux de la Cour des comptes et de la cour d'appel financière**, s'est mis en place **sans heurts majeurs**, bien que certaines évolutions jurisprudentielles ne fassent pas consensus<sup>4</sup>. À la date de septembre 2024, la chambre du contentieux, pour laquelle sont affectés 34 ETP dont 21 magistrats, avait instruit après dix-huit mois d'installation **83 affaires** relevant du nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics et rendu **27 arrêts**. Quant à la cour d'appel financière, dont l'activité dépend mécaniquement de celle de la chambre du contentieux, elle avait été saisie de **trois requêtes**, l'activité attendue en « rythme de croisière » étant de 15 à 20 appels par an.

## **C. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE QUI POURRAIENT MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES AVANCÉES DU PLAN « JF2025 »**

En cohérence avec sa position arrêtée lors de l'examen des projets de loi de finances pour 2023 et 2024, **la commission a adopté un amendement**, présenté par le rapporteur, qui vise à **ajuster les indicateurs du programme 164 pour mieux rendre compte des nouvelles missions des juridictions financières résultant du plan « JF 2025 »**.

Aussi, pour mesurer l'objectif « Assister les pouvoirs publics », l'amendement propose de compléter l'indicateur « Nombre d'auditions au Parlement », un indicateur que la Cour des comptes ne peut maîtriser dans la mesure où elle ne fait que répondre aux demandes d'auditions formulées par les parlementaires, par **un second indicateur qui retracerait l'activité des chambres régionales des comptes liée à leur mission d'évaluation des politiques publiques et d'avis sur les projets d'investissement exceptionnel**. Ce nouvel indicateur permettrait de ne pas limiter au seul Parlement le suivi, dans le projet annuel de performances, de la fonction d'assistance aux pouvoirs publics effectuée par les juridictions, et d'en favoriser une lecture davantage territorialisée. En outre, contrairement aux auditions au Parlement, les juridictions financières peuvent plus aisément maîtriser leur activité d'évaluation des politiques publiques puisqu'elles peuvent s'auto-saisir.

---

<sup>1</sup> Réponse écrite de la Cour des comptes au questionnaire du rapporteur.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Issu de l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics.

<sup>4</sup> La condition d'appréciation du caractère significatif du préjudice financier constaté, dans le cadre de l'infraction liée à une faute grave de gestion, issue de la décision « Alpexpo » du 12 janvier 2024, est considérée comme trop limitative par une partie des magistrats financiers auditionnés par le rapporteur.

## 2. DES CRÉDITS EN HAUSSE POUR LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES MAIS UN GEL DES EFFECTIFS QUI RENDRA PLUS DIFFICILE L'ATTEINTE DES OBJECTIFS DE PERFORMANCE

Le programme 165 finance l'activité du Conseil d'État et des 51 juridictions administratives non spécialisées (9 cours administratives d'appel (CAA) et 42 tribunaux administratifs (TA), dont 31 situés dans l'Hexagone et 11 en outre-mer), ainsi que la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) et la Commission du contentieux du stationnement payant (CCSP).

### A. UNE ACTIVITÉ CONTENTIEUSE QUI POURSUIT SA TENDANCE HAUSSIÈRE

#### 1. Les juridictions administratives non spécialisées ont maintenu des délais de jugement satisfaisants malgré la croissance des saisines

Comme le relève le Vice-président du Conseil d'État, Didier-Roland Tabuteau, dans la présentation stratégique du projet annuel de performances du programme 165, la juridiction administrative fait face à une « forte progression des entrées contentieuses » qui s'observe « depuis plusieurs années ».

L'année 2023 confirme cette tendance haussière, puisque les juridictions administratives non spécialisées ont été saisies de **298 489 affaires**, dont 86,2 % devant les tribunaux administratifs, soit une hausse de **6,1 %** par rapport à 2022. Si l'activité contentieuse s'est avérée stable au Conseil d'État (saisines en diminution de 2 %), elle a crû **substantiellement dans les CAA et les tribunaux administratifs**, respectivement de 3,7 % et de 6,7 % en un an. Sur une période de dix ans (2013 – 2023), l'activité contentieuse des tribunaux administratifs affiche une considérable hausse de 47 %, et celle des CAA de 10 %.



Saisines contentieuses des juridictions administratives non spécialisées



Décisions rendues par les juridictions administratives non spécialisées

L'augmentation des entrées contentieuses a eu pour corollaire un **accroissement des sorties**, notamment à la suite d'une mobilisation des magistrats administratifs que le rapporteur souhaite saluer. Ainsi, **les sorties ont été supérieures aux entrées au Conseil d'État comme dans les CAA**, permettant de réduire sensiblement le stock des affaires en cours, respectivement de 3,4 % et de 1,9 %. **Quant aux tribunaux administratifs**, malgré un nombre de décisions rendues en hausse de 4,7 %, **qui démontre une activité soutenue de la part des juges administratifs, le stock s'est accru de 7 %** et atteint 214 292 affaires. Au total, pour **l'ensemble**

**des juridictions administratives non spécialisées, le stock d'affaires en cours s'élève à 247 800, en hausse de 5,6 % sur un an et de 18,1 % depuis 2019.** Toutefois, la proportion d'affaires enregistrées depuis plus de deux ans reste modérée, à 1,8 % pour le Conseil d'État, 4,6 % pour les CAA et 12 % pour les tribunaux administratifs.

En effet, malgré une activité contentieuse qui croît plus rapidement que les effectifs des juridictions administratives (*voir infra*), le rapporteur note avec satisfaction que **les délais de jugement se maintiennent à des niveaux qui respectent assez largement les objectifs fixés par le législateur** dans la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002<sup>1</sup>, à **savoir un an**. Le délai moyen de jugement des affaires est ainsi inférieur à un an pour les trois catégories de juridictions administratives non spécialisées, et apparaît en baisse pour le Conseil d'État et les CAA, les tribunaux administratifs affichant une stabilité. Il convient toutefois de noter que ces délais incluent les procédures d'urgence telles que les référés.

<sup>1</sup> Loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice.

## Activité contentieuse des juridictions administratives non spécialisées

	2022				2023			
	Saisines	Décisions rendues	Stock	Délai de jugement	Saisines	Décisions rendues	Stock	Délai de jugement
<b>Conseil d'État</b>	9 772	9 833	5 387	7 mois et 14 jours	9 574	9 746	5 205	7 mois et 8 jours
<b>Cours administratives d'appel</b>	30 446	31 981	28 845	11 mois et 18 jours	31 586	32 144	28 303	11 mois et 16 jours
<b>Tribunaux administratifs</b>	241 187	232 332	200 093	9 mois et 20 jours	257 329	243 089	214 292	9 mois et 20 jours
<b>TOTAL</b>	281 405	274 146	234 325	-	298 489	284 979	247 800	-

*Source : commission des lois, sur la base des documents budgétaires*

## 2. L'année 2024, une année de transformation majeure pour la CNDA en raison de l'application de la loi « immigration » du 26 janvier 2024

**La Cour nationale du droit d'asile**, juridiction spécialisée dont le Conseil d'État assure la gestion, **a été profondément affectée par la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration**, à travers deux principales mesures :

- la généralisation du principe du juge unique ;
- la territorialisation de son prétoire.

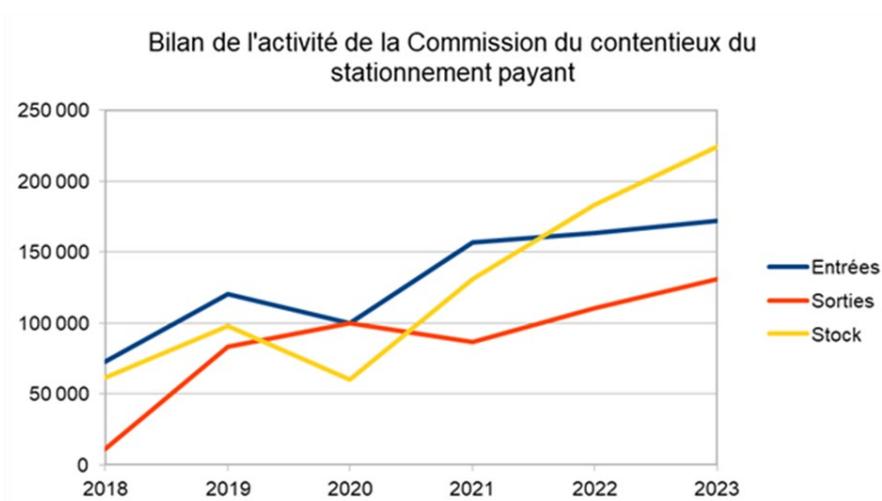
Le rapporteur a pu constater sur place, aussi bien au siège de la CNDA, à Montreuil, que lors d'un déplacement à Bordeaux, que **ces deux mesures ont été mises en place avec célérité et laissent augurer des résultats plutôt positifs**. Concernant la généralisation du principe du juge unique, les nombreux juges interrogés par le rapporteur ont considéré que cette mesure n'avait affecté qu'à la marge leur office, les décisions rendues par un juge unique étant déjà une pratique courante avant la réforme et les cas plus sensibles restant jugés en formation collégiale. Elle ne soulève donc pas de difficulté particulière sur le terrain.

**La territorialisation a été également menée promptement**, les premières audiences déconcentrées ayant pu se tenir **dès le mois de novembre 2024 pour les 5 premières chambres créées** (deux à Lyon, une à Nancy, une à Toulouse et une à Bordeaux). Deux autres chambres territoriales doivent être ouvertes en septembre 2025, à Marseille et à Nantes. Le rapporteur a pu constater, pour ce qui concerne la chambre territoriale de Bordeaux, qui est sise au siège de la CAA, que les locaux étaient adaptés à l'activité juridictionnelle et que les agents sur place semblaient satisfaits. **Le coût total – 1 million d'euros – de l'installation de ces 7 chambres territoriales**, qui se fait par ailleurs à effectif constant, apparaît raisonnable, puisque peu de travaux ont dû être engagés. Le rapporteur note toutefois que cette territorialisation rend partiellement obsolète le déménagement du siège national de la CNDA, estimé à 100 millions d'euros. S'il est prévu de louer les locaux désormais en surplus à une autre administration, le Conseil d'État n'a pas été en mesure d'indiquer au rapporteur si des administrations avaient effectivement fait part d'un intérêt pour cette opération.

Par ailleurs, si la territorialisation permet certes de rapprocher le justiciable du juge de l'asile, **il convient de faciliter la mise en place d'un vivier local d'interprètes**, pour fluidifier l'organisation des audiences, d'une part, et pour éviter des coûts significatifs de prise en charge du transport et du logement, d'autre part. D'après les informations transmises par le Président de la CNDA au rapporteur, Mathieu Herondart, des travaux en ce sens sont en cours, notamment auprès des barreaux concernés. À la date de novembre 2024, seule la chambre territoriale de Lyon serait toutefois en mesure de s'appuyer sur un vivier local d'interprètes suffisamment fourni.



Bien qu'en 2023 les sorties aient augmenté plus fortement que les entrées, grâce aux importants efforts consentis par les personnels de la CCSP et à l'amélioration marginale des procédures, **les sorties restent tout de même à un niveau bien inférieur aux entrées**, avec un différentiel de 40 000 affaires, soit 30 % de la capacité de jugement de la CCSP sur un an. En conséquence, **le stock d'affaires en cours continue de croître et atteint désormais des niveaux qui interrogent sur la viabilité de l'ensemble du système de traitement du contentieux du stationnement payant** : au 31 décembre 2023, 224 367 requêtes restaient à traiter, soit **davantage que le stock d'affaires en cours de l'ensemble des juridictions administratives non spécialisées** (214 000, voir supra). **Pour 2024, le stock d'affaires en cours devrait atteindre 310 000**, une hausse de presque 50 % en un an.



Source : réponse écrite du Conseil d'État au questionnaire du rapporteur

Cette hausse importante trouve principalement sa source dans **le recours de plus en plus fréquent des collectivités territoriales à la « lecture automatisée des plaques d'immatriculation » (LAPI)** et dans **l'abrogation, par le Conseil constitutionnel<sup>1</sup>, de l'article L. 2333-87-5 du code général des collectivités territoriales**, qui subordonnait tout recours contentieux à l'obligation du paiement préalable du forfait de post-stationnement et, le cas échéant, du titre exécutoire.

Dans l'attente d'une solution législative qui n'a pas trouvé son terme à la suite du retrait de l'ordre du jour du Sénat, à la demande du Gouvernement, de la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, *relative au contentieux du stationnement payant*<sup>2</sup>, le rapporteur appelle de ses vœux, *a minima*, **un renforcement des effectifs de la juridiction**, quitte à procéder à des réaffectations au sein du corps des magistrats administratifs, compte tenu du gel des effectifs annoncé (*voir infra*), **et de ses outils et applications informatiques**, qui pourraient davantage intégrer des solutions d'intelligence artificielle, par exemple pour identifier plus rapidement les dossiers incomplets.

## **B. MALGRÉ UN BUDGET EN APPARENTE HAUSSE, LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES CONTRIBUENT SIGNIFICATIVEMENT À L'OBJECTIF DE RÉDUCTION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE**

### **1. Un budget en progression mais marquant une rupture par rapport aux fortes majorations des trois années précédentes**

Pour 2025, **les crédits de paiement consacrés au programme 165 demeurent en hausse**, conséquence presque inévitable du fort accroissement de l'activité contentieuse. Ainsi, le projet de loi de finances, dans sa version transmise au Sénat, prévoit **d'allouer 604 millions d'euros de crédits de paiement aux juridictions financières, soit 20,6 millions d'euros**

<sup>1</sup> Décision n° 2020-855 QPC du 9 septembre 2020.

<sup>2</sup> Texte n° 162 (2023 – 2024), transmis au Sénat le 5 décembre 2023.

de plus que pour l'année 2024, ce qui représente une augmentation de 3,5 %, supérieure à la prévision d'inflation (1,8 %).

Toutefois, il s'agit d'une rupture assez nette avec la tendance des trois dernières années, qui ont vu les crédits de paiement croître de 6,5 % en 2022, de 9,1 % en 2023 et de 11,1 % en 2024.



Crédits de paiement affectés au programme 165

Cette progression des crédits de paiement est principalement portée par la croissance des dépenses de personnel, qui représentent 75,8 % des crédits de paiement du programme et qui affichent une hausse de 21,6 millions d'euros, soit 4,9 %. En effet, comme la Cour des comptes, le Conseil d'État a engagé une revalorisation indemnitaire à destination des magistrats administratifs, en conséquence de la réforme de la haute fonction publique. Pour l'année 2025, cette revalorisation représente un montant de 8,8 millions d'euros, d'après les informations transmises par le Conseil d'État au rapporteur. Comme pour les juridictions financières, le rapporteur tient toutefois à souligner que, si cette revalorisation est opportune pour maintenir l'attractivité et l'expertise de la magistrature administrative, elle a eu pour conséquence de creuser les écarts avec les agents du greffe et les personnels techniques et administratifs, qui n'ont bénéficié que des mesures nationales (augmentation de la valeur du point d'indice et attribution de cinq points d'indice à tous les fonctionnaires).

Afin de contribuer à l'objectif fixé par le Gouvernement de réduction de la dépense publique, il a été en revanche demandé aux juridictions administratives de réduire leurs dépenses de fonctionnement, qui affichent une baisse de 6 millions d'euros pour 2025, soit 7,5 %. Cette baisse est – notamment – permise par la dématérialisation croissante des procédures, par exemple grâce à la montée en puissance de l'application Télérecours. Les dépenses d'investissement sont quant à elles en hausse de 8,3 %, le Conseil d'État ayant engagé de nombreux travaux lors des années précédentes (notamment sur le site du quai Voltaire à Paris et pour le nouveau siège de la CNDA à Montreuil) pour lesquels les paiements sont échelonnés.

Évolution des crédits de paiements du programme 165 depuis 2019 (en Md€)

	LFI 2019	LFI 2020	LFI 2021	LFI 2022	LFI 2023	LFI 2024	PLF 2025	Progression 2023/2024	
								(en M€)	(en %)
Programme 165	420,2	439,7	451,7	481,1	525,0	583,4	604,0	+ 20,6	+ 3,5 %

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

Comme pour le programme 164, les montants alloués au programme 165 pour l'année 2025 pourraient cependant évoluer à la baisse au cours de la séance publique, le Gouvernement ayant déposé un amendement diminuant les crédits du programme à hauteur de 2,3 millions d'euros, par rapport aux crédits alloués au programme dans le texte initial. Si cet amendement était adopté par le Sénat, l'augmentation des crédits de paiement du programme 165 ne s'établirait plus qu'à 18,3 millions d'euros, soit 3,1 %.

## 2. À rebours de la programmation pluriannuelle, la création de 40 emplois pour les juridictions administratives a été reportée, voire annulée

Après une hausse de 41 ETP en 2022 et 2023, et de 46 ETP en 2024, dont un membre du Conseil d'État, 25 magistrats, 15 agents du greffe et, pour 2024, 5 agents de la CCSP, le plafond d'emplois pour 2025 est, hors mesures de transfert entre programmes, neutre, aucune création n'étant autorisée. Ce gel des créations d'emplois constitue une mesure contraire à la dernière loi de programmation des finances publiques, qui prévoyait 40 créations d'emplois en 2025 pour le programme 165 (25 pour les magistrats et 15 pour les agents de greffe). Ce gel constitue donc, avec la baisse des dépenses de fonctionnement, la principale contribution du programme 165 à l'objectif de réduction de la dépense publique affiché par le Gouvernement.

L'absence de créations d'emplois est d'autant plus significative que le programme 165 affiche **un taux de consommation de ses plafonds d'emplois très élevé**, de 98,4 % en 2023, la prévision pour 2024 atteignant 99,8 %.

Une fois retranché le transfert de 7 ETP vers le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » au titre de la création d'un centre de gestion financière, le plafond d'emploi demandé pour 2025 s'élève à **4 506 ETP, dont 235,77 membres du Conseil d'État et 1 333,17 magistrats de l'ordre administratif**.

Interrogé par le rapporteur, **le Conseil d'État n'a pas été en mesure de confirmer si les 40 créations d'emplois attendues pour 2025 étaient reportées à 2026 ou annulées**. Si la situation actuelle des finances publiques exige effectivement des efforts compréhensibles voire souhaitables, **le rapporteur appelle de toutefois ses vœux le Gouvernement à maintenir**, éventuellement dans un avenir moins proche qu'initialement prévu, **la création de ces 40 emplois**, qui apparaît indispensable compte tenu l'activité croissante de la justice administrative, de plus en plus sollicitée par le justiciable. Le rapporteur s'interroge notamment sur l'atteinte des objectifs fixés dans le projet annuel de performances qui ne pourra se faire, dans ce contexte de gel des effectifs, qu'à travers une mobilisation soutenue du personnel des juridictions administratives.

**La commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Cour des comptes et autres juridictions financières » et du programme « Conseil d'État et autres juridictions administratives » inscrits au projet de loi de finances pour 2025. Ce programme sera examiné en séance publique le 11 décembre 2024.**

## POUR EN SAVOIR +

- Projet annuel de performances annexé au projet de la loi de finances pour 2025 du programme 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières ».
- Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2025 du programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives ».



**Muriel Jourda**

Président de la  
commission

Sénateur  
(Les Républicains)  
du Morbihan



**Guy  
Benarroche**

Rapporteur pour avis

Sénateur  
(Groupe Écologiste -  
Solidarité et Territoires)  
des Bouches-du-Rhône

[Commission des lois](#)

Téléphone : 01.42.34.23.37

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2025.html>