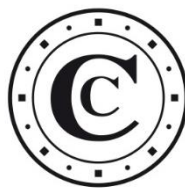


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2024

Mission Conseil et contrôle de l'État

Avril 2025

Sommaire

SYNTHÈSE	5
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	9
CHAPITRE I ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	11
I - LA PROGRAMMATION INITIALE	11
A - Le périmètre des programmes de la mission.....	11
B - La programmation des dépenses et des ressources de la mission.....	12
II - LA GESTION DES CRÉDITS ET SA RÉGULARITÉ	16
A - Les mouvements de crédits	16
B - La réserve de précaution asséchée par les annulations de crédits.....	18
III - L'ANALYSE DE L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE ET DE SES COMPOSANTES	18
A - Une meilleure exécution des crédits de la mission.....	18
B - Les dépenses de personnel et les emplois en progression continue	23
C - Des dépenses de fonctionnement en légère hausse	25
D - Une forte croissance des dépenses d'investissement	29
E - Des dépenses d'intervention en retrait.....	31
IV - PERSPECTIVES ASSOCIÉES À LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE.....	31
V - L'INCIDENCE DES DÉPENSES SUR L'ENVIRONNEMENT	33
CHAPITRE II LES POLITIQUES PUBLIQUES ET LA PERFORMANCE	35
I - PROGRAMME N° 126 – CONSEIL ÉCONOMIQUE SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL	35
II - PROGRAMME N°165 – CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES.....	35
III - PROGRAMME N°164 – COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES.....	36

Synthèse

La mission Conseil et contrôle de l'État se compose de trois programmes indépendants, de poids inégaux.

Le programme 165 – *Conseil d'État et autres juridictions administratives* est le plus important : en 2024, il a consommé 63,5 % des autorisations d'engagement (AE) et 63,5 % des crédits de paiement (CP) de la mission. Le programme 164 – *Cour des comptes et autres juridictions financières* et le programme 126 – *Conseil économique, social et environnemental* ont respectivement consommé près de 30 % et de 5 % des crédits de la mission en AE et en CP.

Les crédits budgétaires ouverts en loi de finances initiale (LFI) 2024 pour la mission étaient de 818,5 M€ en AE, en baisse de 9 %, et de 883,6 M€ en CP, en hausse de 8 %. Le taux d'exécution s'est élevé à 99,8 % pour les AE (816,76 M€) et à 97,4 % pour les CP (860,7 M€). Il est comparable à celui des années précédentes en ce qui concerne les CP mais s'est nettement amélioré s'agissant des AE, de plus de 9 points supérieur à celui de 2023, malgré une exécution marquée par des annulations de crédits en début d'année puis en fin de gestion qui ont compliqué le pilotage par les responsables de programme. L'exercice 2024 ne fait pas ressortir de dérives des dépenses par rapport aux crédits prévus en LFI.

La mission a bénéficié d'une augmentation de son plafond d'emplois de 175 équivalents temps plein travaillés, essentiellement au profit du programme 165, justifiée par la nécessité de renforcer les juridictions administratives. Le plafond a été exécuté à 98,7 %. Les effets en année pleine des mesures du rendez-vous salarial de juin 2023 et des revalorisations indiciaires dans le cadre de la réforme de la haute fonction publique ont pesé, comme en 2023, sur l'évolution de la masse salariale de la mission, qui représente près de 80 % des dépenses de la mission.

Les dépenses d'investissement ont doublé en 2024, marquées principalement par le financement de plusieurs opérations immobilières majeures dans les juridictions administratives.

En légère augmentation globale, les dépenses de fonctionnement se sont inscrites toutefois 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.

Les prévisions budgétaires apparaissent adaptées, sans sous-budgétisation lors de la programmation initiale. Les programmes de la mission ne présentent pas de risques en termes de soutenabilité budgétaire.

S'agissant de la mesure de la performance, les juridictions administratives ont poursuivi leurs efforts de réduction des délais de jugement et des stocks d'affaires en attente de jugement, malgré une hausse de l'activité contentieuse. Dans le cadre de la réforme intitulée JF2025, le Premier président de la Cour des comptes, pour sa part, a fixé l'objectif de réduire d'un tiers les délais des travaux d'examen de la gestion, en s'appuyant notamment sur un plan interne qualité et délai des travaux

(QDT) qui fait l'objet d'un comité de suivi trimestriel associant les différents métiers du contrôle. L'année 2024 a confirmé la baisse régulière de ces délais, aussi bien pour la Cour que pour les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC). Les objectifs et les indicateurs du programme 126 – *CESE* ont été modifiés après la réforme de l'institution et sont désormais plus qualitatifs, permettant de mieux mesurer l'activité consultative et de suivre l'engagement du CESE en matière de transition écologique.

Le régime administratif et financier du CESE reste singulier au sein de la mission Conseil et contrôle de l'État. Régime *ad hoc* à forte autonomie budgétaire, il se caractérise notamment par l'absence de comptable public et de contrôle budgétaire et financier. La consommation des crédits dans Chorus ne correspond pas à la consommation réelle effectuée par le Conseil économique, social et environnemental, rendant difficile l'analyse de l'exécution budgétaire.

Récapitulatif des recommandations

Aucune recommandation n'a été formulée au titre de la présente NEB.

Introduction

La mission Conseil et contrôle de l'État rassemble trois programmes correspondant à des institutions distinctes, et non pas à des politiques publiques.

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, ainsi qu'à deux juridictions administratives spécialisées, la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) et la commission du contentieux du stationnement payant (CCSP)¹.

Le programme 164 – *Cour des comptes et autres juridictions financières*, 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. Depuis 2023, y sont également retracés les moyens alloués au Haut conseil des finances publiques.

Le programme 126 – *Conseil économique, social et environnemental (CESE)*, 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.

La mission ne comporte ni dépenses fiscales, ni financement d'opérateurs, ni taxe affectée, ni fonds sans personnalité juridique.

Mission Conseil et contrôle de l'État

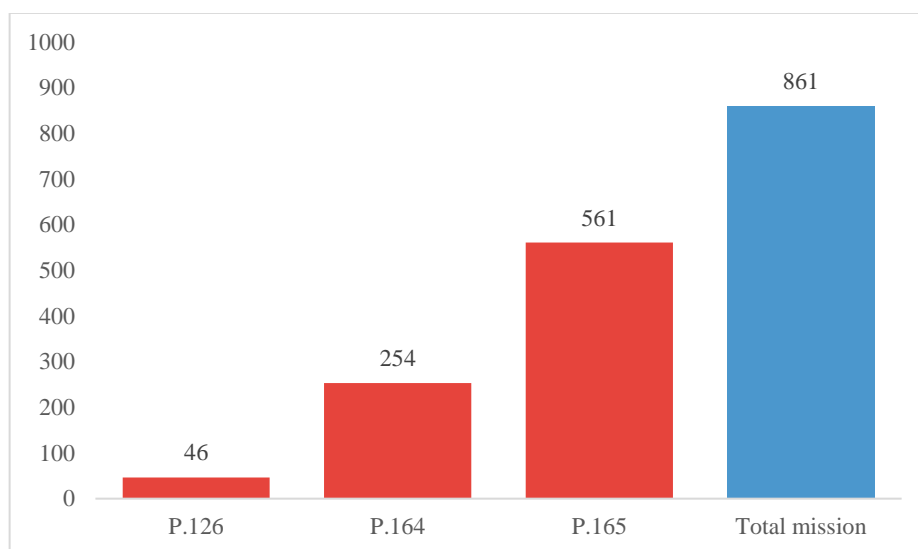
Programme 126 – *Conseil économique, social et environnemental*

Programme 164 – *Cour des comptes et autres juridictions financières*

Programme 165 – *Conseil d'État et autres juridictions administratives*

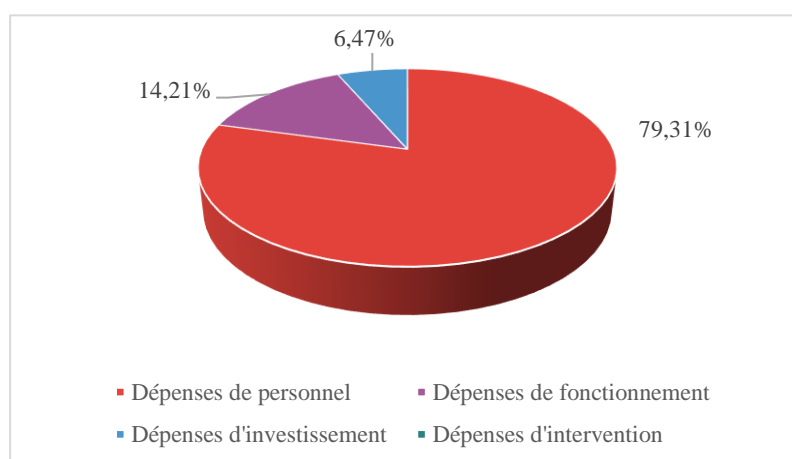
¹ Renommée Tribunal du stationnement payant (TSP) depuis le 1^{er} janvier 2025.

Graphique n° 1 : les dépenses de la mission par programme - exécution 2024 (CP, en M€)



Source : Cour des comptes d'après Chorus

Graphique n° 2 : les dépenses de la mission par titre – exécution 2024 (% CP)



Source : Cour des comptes d'après Chorus

Chapitre I

Analyse de l'exécution budgétaire

I - La programmation initiale

La programmation des crédits de la mission reste marquée par le poids des dépenses de personnels, qui représente 79,3 % des crédits de paiement ouverts en 2024.

A - Le périmètre des programmes de la mission en évolution

Le périmètre du programme 165 – *Conseil d'État et autres juridictions administratives* intègre désormais la pleine gestion de la commission du contentieux du stationnement payant (CCSP), dont le service du greffe restait jusqu'au 1^{er} janvier 2024 rattaché au ministère de l'intérieur et des outre-mer. En PLF 2024, le programme 165 a bénéficié dans ce cadre d'un transfert de 11,48 M€ et de 143 ETPT en provenance du programme 216 - *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*.

La réforme de l'organisation et du fonctionnement de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), engagée par la loi n°2024-42 du 26 janvier 2024, prévoit par ailleurs la création de chambres territoriales. Réalisée à effectifs constants, cette territorialisation a toutefois conduit à engager des dépenses immobilières et d'interprétariat.

Le rattachement de la commission d'évaluation de l'aide publique au développement (CEAPD) au ministère des affaires étrangères, en application de la loi du 5 avril 2024, a mis fin en 2024 aux imputations sur le programme 164 – *Cour des comptes et autres juridictions financières* des crédits nécessaires au financement de cette commission et s'est traduit par un transfert de crédits en gestion de 2 M€ en AE et CP et de 5 ETPT vers le programme 209². Pour rappel, le programme 164 intègre depuis 2023 les crédits de l'ancien programme 340 – *Haut Conseil des finances publiques*.

Le programme 126 – *CESE* n'a pas connu de modification de périmètre depuis sa réforme de 2021. L'affiliation des nouveaux membres du CESE au régime général de retraite constitue cependant une évolution significative puisque le CESE dispose dans ses comptes, depuis 2023, d'une caisse de régime spécial de retraite mise en extinction progressive. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 prévoit que cette caisse de retraite sera financée par la Caisse nationale

² Décret n°2024-602 du 26 juin 2024.

d'assurance vieillesse (Cnav) à compter de 2025. Une convention a été signée à cet effet le 23 décembre 2024 entre le CESE, la Cnav et l'Urssaf Caisse nationale.

Le CESE bénéficie d'une large autonomie budgétaire et financière (décret n°2017-934 du 10 mai 2017 relatif au régime administratif et financier du CESE). Ce régime se caractérise notamment par l'absence de comptable public - ce sont le trésorier et les questeurs qui remplissent ce rôle - et de contrôle budgétaire et financier. Chaque année, les crédits du programme sont réputés intégralement consommés, au sens de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, dès lors qu'ils ont été virés en intégralité sur le compte au Trésor détenu par le CESE dès le début de l'exercice, puis sur un autre compte bancaire, de manière dérogatoire au regard de l'obligation de dépôt de fonds au Trésor.

Le CESE tient en parallèle une comptabilité de dépenses afin de suivre les opérations quotidiennes. Depuis 2020, il dispose d'un fonds de dotation, qui lui permet de recevoir des produits de mécénat (0,4 M€ en 2024). Depuis 2022, ses états financiers font l'objet, à la demande du président du Conseil³, d'un audit en partie comparable à une certification des comptes. Cette mission annuelle d'audit des comptes du CESE, qui consiste notamment à analyser les procédures comptables et le contrôle interne et à apporter une appréciation sur la fiabilité des comptes, est supervisée par un magistrat de la Cour des comptes, assisté d'un cabinet d'audit privé. Le CESE a également indiqué à la Cour que, depuis 2023, il produit des comptes et annexes détaillés et communique sa balance au CBCM.

Toutefois, la non intégration du CESE dans Chorus et de ses agents dans le dispositif de paie de l'Etat ainsi que la non publication de ses comptes limitent la capacité de connaître sa situation financière, en cours et en fin d'exercice. Les restitutions Chorus ne font apparaître qu'une ventilation sommaire de la subvention de l'État.

B - La programmation des dépenses et des ressources de la mission

Tableau n° 1 : décomposition des hypothèses de programmation de la mission (en M€)

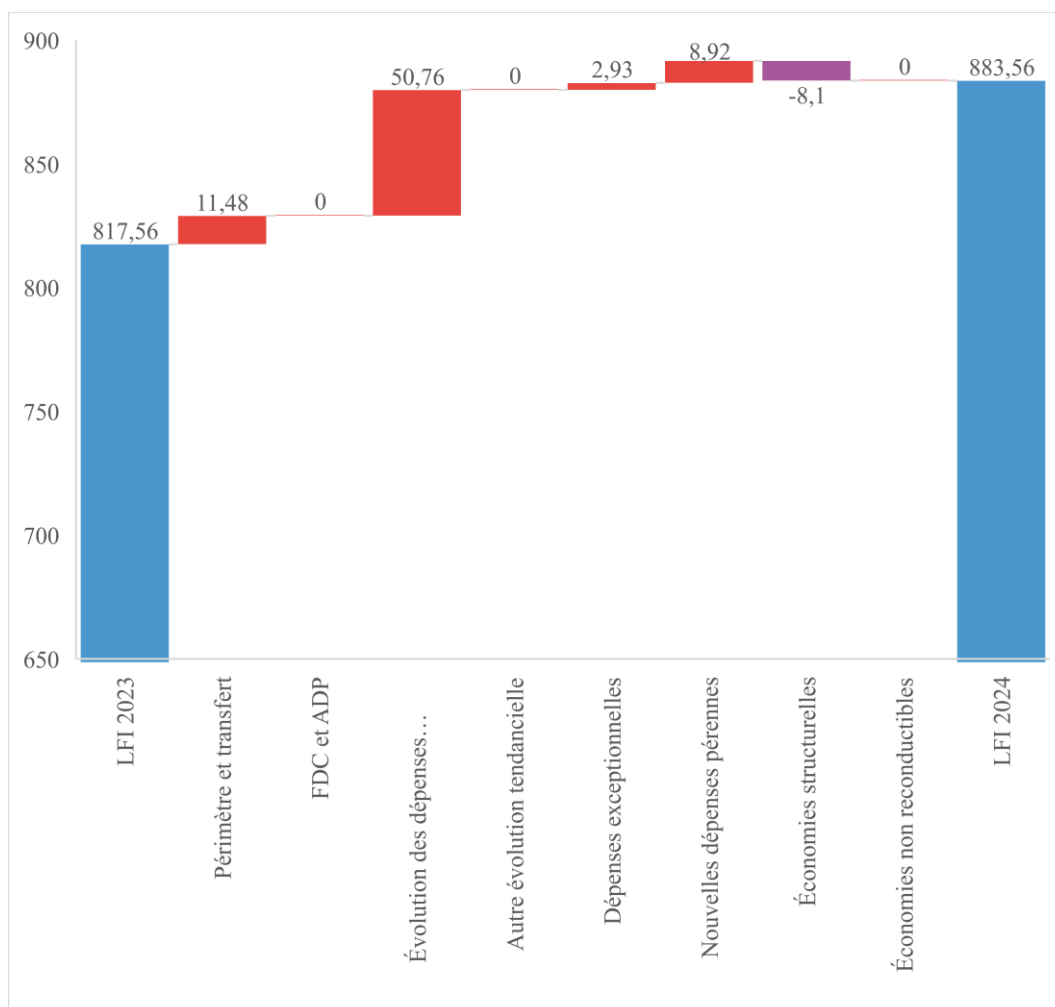
LFI 2023	817,6
Périmètre et transfert	11,5
FDC et ADP	0
Évolution des dépenses obligatoires ou inéluctables	50,8

³ L'article 12 du décret du 10 mai 2017 relatif au régime administratif et financier du CESE prévoit l'établissement d'un compte annuel et sa transmission à la Cour des comptes. Il dispose par ailleurs que « *les comptes du Conseil économique, social et environnemental sont soumis à une certification annuelle* », sans désigner l'instance chargée de cette mission. Par un échange de lettres du 27 mai et du 20 juillet 2021, le Premier président de la Cour des comptes a accepté la demande du président du CESE qu'un magistrat de la Cour se charge de superviser cet audit annuel.

LFI 2023	817,6
autre évolution tendancielle	0
Dépenses exceptionnelles	2,9
Nouvelles dépenses pérennes	8,9
Économies structurelles	-8,1
Économies non reductibles	0
LFI 2024	883,6

Source : Cour des comptes

Graphique n° 3 : décomposition des hypothèses de programmation de la mission (en M€)



Source : Cour des comptes

Tableau n° 2 : crédits ouverts en LFI pour 2024 par programme à périmètre courant

En M€	2023		2024		Évolution 2023 - 2024	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P 126	45,1	45,1	44,9	44,9	-0,5%	-0,5%
Titre 2	36,0	36,0	35,8	35,8	-0,4%	-0,4%
Hors titre 2	9,2	9,2	9,1	9,1	-1,1%	-1,1%
P 164	247,4	247,4	254,5	255,2	2,8%	3,2%
Titre 2	219,3	219,3	227,9	227,9	3,9%	3,9%
Hors titre 2	28,2	28,1	26,6	27,4	-5,5%	-2,6%
P 165	611,9	525,0	519,1	583,4	-15,2%	11,1%
Titre 2	406,7	406,7	436,7	436,7	7,4%	7,4%
Hors titre 2	205,2	118,4	82,4	146,7	-59,9%	23,9%
Mission	904,5	817,6	818,5	883,6	-9,5%	8,1%
Titre 2	661,9	661,9	700,4	700,4	5,8%	5,8%
Hors titre 2	242,6	155,7	118,1	183,1	-51,3%	17,6%

Source : Cour des comptes

1 - Programme 126 - CESE

La dotation de l'État au CESE a diminué de 0,23 M€, pour s'établir à 44,91 M€ en LFI, hors recettes extra-budgétaires. Cette dotation couvre l'augmentation du point d'indice, le glissement vieillesse technicité et le financement d'un ETP supplémentaire.

2 - Programme 164 – Cour des comptes et juridictions financières

La programmation a intégré, par rapport au montant des crédits en 2023, une évolution tendancielle des dépenses estimée à 8,569 M€. Des économies structurelles étaient envisagées à hauteur de 0,7 M€ sur le budget de fonctionnement.

L'évolution entre la LFI 2023 et la LFI 2024 présente donc une augmentation globale de 3,17% (+ 7,83 M€ en CP), liée à une hausse des crédits de masse salariale de 3,5 % par rapport à 2023 sur le hors CAS (l'augmentation de l'enveloppe du CAS est du même ordre qu'en 2023). Cette progression de 5,8 M€ des dépenses de personnel HCAS prend en compte plusieurs facteurs :

- les mesures du rendez-vous salarial du 12 juin 2023 (augmentation de la valeur du point d'indice de 1,5 % ; attribution de 5 points d'indice à tous les agents ; augmentation de l'allocation de prise en charge du déplacement domicile-travail ; attribution de points bas salaires pour les catégories B et C), inscrites pour 3 M€ en LFI ;
- le financement de la mesure catégorielle indiciaire de reclassement des magistrats financiers (0,9 M€), conformément aux trois décrets indiciaires et

statutaires du 21 juin 2023 dans le cadre de la réforme de la haute fonction publique ;

- les effets du schéma d'emploi et du GVT (Glissement Vieillesse Technicité) solde pour 0,9 M€ ;
- la revalorisation de l'indemnité mensuelle de technicité pour 0,2 M€ ;
- une augmentation des prestations sociales et de la monétisation des comptes épargne-temps (CET) pour 0,8 M€.

Les crédits hors T2 présentent en revanche une diminution de 0,7 M€ par rapport à 2023 (soit - 2,6 %, portant le budget de HT2 2024 à 27,4 M€ en CP). Elle prend en compte une mesure d'économie de 1,1 M€ afin de respecter les orientations énoncées par la Première ministre dans sa lettre de cadrage budgétaire du 17 avril 2023. Cette mesure d'économie s'est portée principalement sur l'immobilier et le fonctionnement courant. Elle s'est trouvée toutefois légèrement atténuée par la revalorisation des frais de missions de 10 % pour 0,2 M€ (issue des mesures du rendez-vous salarial) et une augmentation destinée à pallier l'inflation des coûts énergétiques (0,2 M€ en CP).

La LFI de 2024 ouvrait ainsi 255,2 M€ de CP contre 247,4 M€ en 2023 et 226,6 M€ en 2022.

3 - Programme 165 – Conseil d'État et juridictions administratives.

La programmation a intégré des mesures de périmètre et de transfert à hauteur de 9,5 M€ en CP (hors CAS Pensions) correspondant à la pleine intégration de la commission du contentieux du stationnement payant au sein du programme

La programmation a intégré également une évolution tendancielle des dépenses de 35 M€ en CP.

En titre 2, l'évolution du tendanciel (13,6 M€, proche de celui de 2023 qui s'établissait à 14,9 M€) s'explique par l'impact sur la trajectoire des dépenses des déterminants de la masse salariale et l'extension en année pleine des 41 créations d'emplois et des mesures nouvelles 2023. Hors T2, l'évolution du tendanciel en CP s'établit à +21,4 M€, principalement liée à la deuxième échéance de paiement versée à l'agence pour l'immobilier de la justice au titre de l'opération de relogement de la CNDA et du tribunal administratif de Montreuil qui s'est élevée en 2024 à 38 M€ contre 15 M€ pour la première échéance en 2023. Le tendanciel pour l'informatique augmente légèrement afin de prendre en compte la hausse des coûts liés au maintien des systèmes d'information et au renouvellement des matériels.

Malgré un contexte de progression régulière de l'activité contentieuse, les crédits de fonctionnement courant, frais de justice et dépenses de l'occupant ont fait l'objet d'économies structurelles pour un total de 7,1 M€.

Les mesures nouvelles actées en LFI 2024 pour le programme 165 sont de 11,8 M€ en CP. En titre 2, elles concernent la budgétisation de 41 créations d'emplois et intègrent l'impact des mesures du rendez-vous salarial de juin 2023 pour un montant de 8,8 M€. Hors titre 2, les nouvelles dépenses autorisées en LFI 2024 à hauteur de 3,1 M€ concernent principalement l'informatique pour 2,7 M€

(refonte du système d'information des sections administratives et du site intranet, mise en place de « visio audiences », revalorisation du renouvellement du parc informatique et coût du transfert des applications de la commission du contentieux du stationnement payant).

II - La gestion des crédits et sa régularité

A - Les mouvements de crédits

Le programme 165 – *Conseil d'État et juridictions administratives* a obtenu l'intégralité des reports de crédits demandés, soit 64, 8M€ en AE, dont 52,3 M€ d'autorisations d'engagement non engagées - AENE- destinés à des projets immobiliers et informatiques, et 5,9 M€ de CP correspondant à des projets de même nature.

Les attributions de produit ont atteint 0,07 M€, essentiellement pour rémunération de services rendus par les juridictions administratives. Elles enregistrent une baisse de 74 % par rapport à 2023, en raison notamment d'une plus faible valorisation du patrimoine immatériel du Conseil d'État et des juridictions administratives.

Le programme 165 a effectué plusieurs transferts sortants significatifs : le premier, de 1,6 M€ en CP, vers le programme 214 – *Soutien de la politique de l'éducation nationale* au titre du « projet campus Lesseps » qui intègre la construction du nouveau siège de la cour administrative d'appel de Versailles dans une opération immobilière interministérielle ; le deuxième, de 1,3 M€, vers le programme 216 au titre des prestations informatiques et éditiques assurées par le ministère de l'intérieur et des outre-mer au profit de la commission du contentieux du stationnement payant.

Le programme 165 a par ailleurs bénéficié de 5,7 M€ de rétablissements de crédits, dont 3,9 M€ hors T2 et 1,8 M€ de T2. Ils concernent principalement le remboursement des co-occupants des locaux de la rue de Richelieu, qui hébergent les services du Conseil d'État. Les crédits de T2 correspondent pour l'essentiel aux remboursements des mises à disposition.

Le programme 164 – *Cour des comptes et juridictions financières* a bénéficié de reports atteignant 5,7 M€ en AE et 1,08 M€ en CP (reports généraux à hauteur de 5,2 en AE et 0, 8 en CP ; reports de fonds de concours à hauteur de 0,2 en AE et 0,3 en CP lié au jumelage à la Cour des comptes algérienne et reports d'AENE à hauteur de 0,28 en AE). 0,3 M€ d'AE, notamment, correspondaient à des tranches fonctionnelles de travaux non engagées. Comme le programme 165, le programme 164 bénéficiait d'un déplafonnement de ses reports au titre de la loi de finances 2024.

Les attributions de produits et fonds de concours ont connu une légère diminution, atteignant 4,7 M€ (contre 5 M€ en 2023 et 2,5 M€ en 2022). Les produits correspondent essentiellement à la rémunération de prestations de commissariat aux comptes réalisées par la Cour des comptes au profit d'organisations internationales, l'ONU et le Conseil de l'Europe, à hauteur de 4,5 M€. Le mode d'utilisation des produits issus des mandats internationaux a été

négocié avec la direction du budget. Les attributions de produit permettent de financer les frais de fonctionnement hors T2 liés directement à la mission (frais de mission, loyers correspondants). Le solde apparaissant en fin d'année, constaté en sous-exécution de crédits, est reporté l'année suivante afin de financer le schéma immobilier du programme.

Les fonds de concours (0,1 M€) correspondent au financement du jumelage à la Cour des comptes algérienne ainsi qu'au financement de travaux immobilier et d'amélioration énergétique.

Le programme 164 a été concerné en 2024 par des rétablissements de crédits pour un montant de 5,2 M€ dont 4 M€ sur le titre 2 et 1,2 M€ sur le hors titre 2. Sur le titre 2, ils correspondent aux remboursements d'indus de rémunération et aux remboursements, par les administrations d'accueil, des agents des juridictions financières mis à disposition auprès de ces administrations. Hors titre 2, il s'agit principalement de la part payée par les agents pour bénéficier de titres restaurants au sein des juridictions financières, ainsi que des remboursements par deux organismes publics occupants une part des locaux de la CRTC Bretagne.

Le programme 126 -CESE a bénéficié de 4 M€ de recettes propres correspondant aux montants perçus au titre de la valorisation du Palais d'Iéna et du mécénat, destinés à financer les dépenses d'investissement.

Jusqu'en 2023, ces recettes faisaient l'objet d'une procédure d'attribution de produits et étaient ainsi reversées au CESE sous forme de dotations. Une attribution de produits n'ayant pu être réalisée avant la clôture de l'exercice budgétaire en décembre 2023, le CESE a opéré à son initiative un changement de méthode concernant la constatation des recettes et produits dans le budget du CESE⁴ et leur matérialisation dans le budget de l'État, ces ressources n'apparaissant plus comme des attributions de produits. Cette modification traduit selon le CESE la volonté d'enregistrer au fur et à mesure dans sa comptabilité l'émission des titres de recettes et les recouvrements. La direction du budget souligne pour sa part qu'elle résulte d'une initiative unilatérale du CESE et que de travaux vont être engagés pour trouver une solution « *permettant de satisfaire* » aux dispositions applicables à la perception des recettes extrabudgétaires et « *répondant aux besoins comptables du CESE* ».

Dans cette attente, ce nouveau mode de comptabilisation accentue le particularisme du fonctionnement budgétaire et comptable du CESE.

⁴ Les titres de recettes ont été constatés dès l'émission de la facture, en ventilant distinctement suivant le type de recettes (redevances, frais annexes, mécénat, autres recettes) et en identifiant le tiers. Le CESE souligne qu'ainsi son système d'information comptable et financier du retranscrit à tout moment l'état de ses recettes propres. L'impact budgétaire sera réalisé lors de la perception de la recette

B - La réserve de précaution asséchée par les annulations de crédits

S'agissant du programme 165 – *Conseil d'État et juridictions administratives*, outre la mise en réserve de début de gestion (6,7 M€ AE et 10,2 M€ de CP), un surgel est intervenu le 20 février pour des montants de 10,7 M€ d'AE et 7,3 M€ de CP. Le décret du 21 février 2024⁵ a annulé la réserve initiale augmentée du surgel et d'un complément de 1 M€⁶, soit un total de 12,9 M€ en HT2.

Les crédits de titre 2 ont été dégelés à hauteur de 1,8 M€ hors CAS (soit 36 % des crédits bloqués en T2 hors CAS) afin d'assurer la soutenabilité budgétaire des dépenses de masse salariale du programme. La loi de finances de fin de gestion (LFG) 2024 a annulé 1,5 M€ en AE HT2 et 8,3 M€ de crédits T2 (5 M€ sur le CAS et 3,2 M€ hors CAS).

Le programme 164 – *Cour des comptes et juridictions financières* a pour sa part fait l'objet en début d'année d'un blocage de crédits à hauteur de 6,6 M€ (4,4 M€ en T2 et 2,2 M€ en HT2) et d'un surgel d'1 M€. Le dégel de 4,4 M€ en T2 a été réalisé. Le programme a été affecté par deux annulations de crédits : une première de 1,2 M€ en HT2 au titre du décret du 21 février 2024 puis une seconde de 5,48 M€ en AE et de 2,12 M€ en CP par la LFG (dont 1,1 M€ en T2).

Il convient de mentionner également 0,6 M€ en titre 2 intégrés à la construction de la trajectoire budgétaire de l'année afin de couvrir les éventuels retours inopinés de personnels affectés en dehors des juridictions financières, comme cela avait été fait lors des exercices précédents.

Le programme 126 – *CESE* a procédé à une mise en réserve règlementaire demandée par la direction du budget pour un montant de 0,7 M€. Le décret du 21 février 2024 a annulé par ailleurs 0,8 M€ de crédits, majoritairement sur les crédits prévus pour le lancement d'une convention citoyenne au dernier trimestre 2024.

La loi de finances de fin de gestion a rétabli 2 M€ sur le programme 126, correspondant au reversement exceptionnel d'attributions de produits de 2023 non redescendues en fin d'exercice 2023.

III - L'analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes

A - Une meilleure exécution des crédits de la mission

Les crédits exécutés de la mission s'établissent à 816,8 M€ en AE et à 860,7 M€ en CP en 2024.

⁵ Décret n° 2024-124.

⁶ Ce montant a été déterminé par la direction du budget au regard des besoins d'annulation au sein du budget général et des consommations habituellement constatées sur le programme.

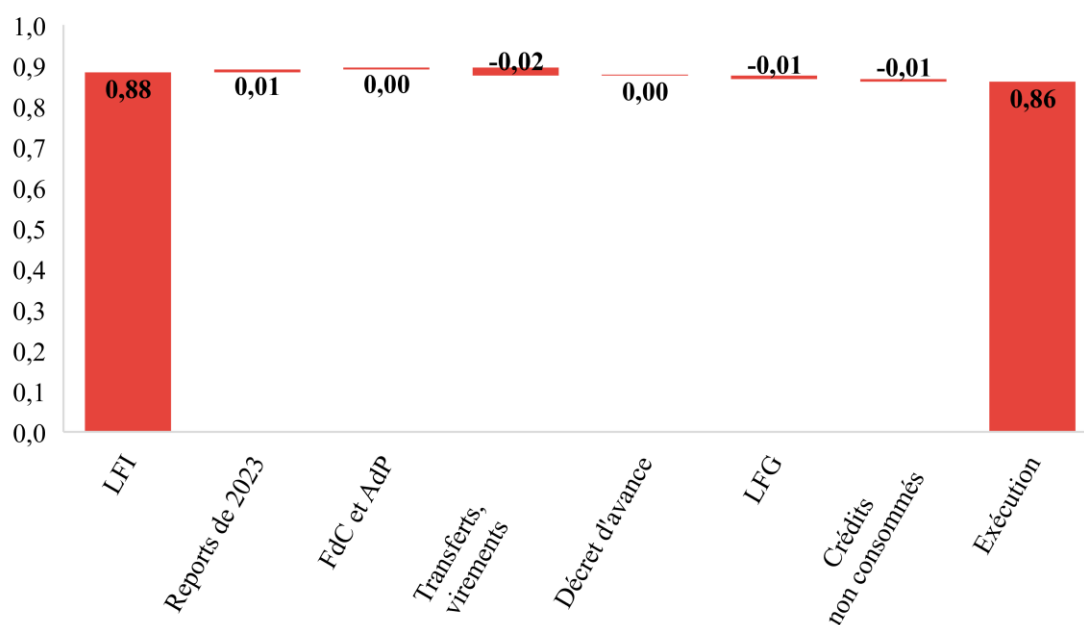
Le taux d'exécution des crédits en 2024 (99, 8 % des AE et 97,4 % des CP) est en hausse par rapport à l'année précédente (90 % des AE et 96,5% des CP) et demeure supérieur aux taux d'exécution constatés en 2022 (95% et 96,7 %).

Tableau n° 1 : LFI et exécution (AE et CP, en Md€)

2017		2018		2019		2020		2021		2022		2023		2024	
AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,7	0,9	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,9	0,8	0,8	0,9
0,7	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9

Source : Cour des comptes

Graphique n° 4 : de la LFI à l'exécution (CP, en Md€)



Source : Cour des comptes

Tableau n° 2 : de la LFI à l'exécution (CP, en M€)

En M€	126		164		165		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI (a)	44,9	44,9	254,5	255,2	519,1	583,4	818,5	883, 6
LFR (b)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,00
dont ouvertures	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

En M€	126		164		165		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>dont annulations</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Reports de crédits de -1 (c)	03	0,3	5,7	1,0	64,8	5,9	70,8	7,2
<i>dont hors FDC et ADP</i>	0,3	0,3	5,5	0,8	64,8	5,9	70,6	7,0
<i>dont FDC et ADP</i>	0,0	0,0	0,2	0,3	0,0	0,0	0,2	0,3
FDC & ADP (hors reports) (d)	0,0	0,0	4,7	4,7	0,1	0,1	4,8	4,8
Autres mouvements (e)	-0,8	-0,8	-3,3	-3,3	-14,3	-15,9	-18,4	-20,0
<i>Décrets de virements</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
<i>Décrets de transferts</i>	0,0	0,0	-2,1	-2,1	-1,3	-2,9	-3,4	-5,0
<i>Décret d'avance</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Annulations</i>	-0,8	-0,8	-1,2	-1,2	-12,9	-12,9	-14,9	-14,9
<i>Répartitions (art. 11 de la LOLF)</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>art. 21 de la LOLF</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
LFG (f)	2	2	-5,5	-2,1	-9,8	-8,3	-13,3	-8,4
<i>dont ouvertures</i>	2	2	0,0	0,0	0,0	0,0	2	2
<i>dont annulations</i>	0,0	0,0	-5,5	-2,1	-9,8	-8,3	-15,3	-10,4
Solde des crédits ouverts et annulés (*) (a)+(b)+(c)+(d)+(e)+(f)	46,4	46,4	256,2	255,6	559,8	565,2	862,4	867,2
Exécution (crédits consommés)	46,2	46,2	250,9	253,6	519,6	561,0	816,8	860,7
<i>dont rétablissements de crédits</i>	-0,3	-0,3	-5,2	-5,2	-5,7	-5,7	-11,2	-11,2

(*) hors reports vers 1

Taux de consommation	99,6%	99,6%	97,9%	99,2%	92,8%	99,3%	94,7%	99,3%
----------------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	--------------	--------------

Source : Cour des comptes

Le taux d'exécution des crédits disponibles du programme 165 – *Conseil d'État et autres juridictions administratives* atteint 93 % des AE et 99,3 % des CP. 38,8 M€ d'AE disponibles n'ont pas été exécutées (contre 72,8 M€ en 2023 et 34,8 M€ en 2022). Cet écart d'exécution s'explique essentiellement par des AE affectées non engagées sur des opérations d'investissements, notamment immobilier⁷ (24,9 M€), la sous-consommation (10,4 M€) liée au renouvellement du bail du TA de Lille engagé pour trois ans alors que le montant budgétisé était calculé sur neuf ans, et une sous-exécution des crédits de masse salariale (3,6 M€, dont 1,1 M€ de sous-consommation de la dotation au CAS Pensions).

Le taux d'exécution des crédits de paiement s'est également amélioré (99,2 % des crédits disponibles). 4,2 M€ de CP n'ont pas été consommés, contre 19,9 M€ en 2023 et 20,9 M€ en 2022. Cette sous-exécution est liée principalement à un niveau de dépenses de personnel en-deçà du plafond de la masse salariale. La plus forte consommation des CP par rapport à 2023 (+ 36%) s'explique par la hausse

⁷ Elles concernent essentiellement les opérations de mise à niveau fonctionnelle du palais des juridictions administratives de Lyon, de relogement des services du Conseil d'État quai Voltaire et de restructuration du tribunal administratif de Nîmes.

des dépenses locatives et des frais de justice (+ 8%), la poursuite de la mise en œuvre du schéma directeur des systèmes d'information du Conseil d'État et l'appel de fonds relatif aux travaux de relogement de la CNDA et du TA de Montreuil (38 M€).

Le programme 126 – *CESE* présente, selon l'institution, un taux d'exécution de 96 % en AE et en CP (94% hors ressources propres), qui ne reflète pas la réalité de l'activité de l'institution. En effet, les crédits inscrits au programme sont transférés sur le compte spécifique de l'institution et ne sont pas suivis sur le système d'information financière de l'État⁸. Comme le relève la direction du budget, cette spécificité l'empêche d'avoir une vision exacte de la réalité des dépenses exécutées, l'analyse de la situation du CESE dépendant de la transmission, par l'institution, de documents *ad hoc* avec, parfois, plusieurs mois de retard. L'exécution réelle des crédits serait, selon le CESE, de 44,7 M€ en AE et de 46,3 M€ en CP contre respectivement 48,4 M€ et 46,3 M€ en 2023 et en 2022, 40 M€ et 39 M€. L'écart entre la dotation reçue et l'exécution s'élève à 2,5 M€. Il correspond principalement à une sous-exécution du budget de la parole citoyenne. L'enveloppe dédiée à cette activité se montait à 4,2 M€ dans la lettre plafond 2024, comme en 2023, et n'a été consommée qu'en faible partie en l'absence d'organisation d'une convention citoyenne en 2024. Le CESE a indiqué procéder à une recette constatée d'avance dans les comptes 2024, qui sera disponible pour financer les dispositifs de participation citoyenne en 2025.

Le programme 164 – *Cour des comptes et autres juridictions financières* affiche un taux d'exécution des crédits disponibles de 98% en AE et de 99,2 % en CP, en hausse par rapport à 2023 (95,7 % en AE et 97,6 % en CP).

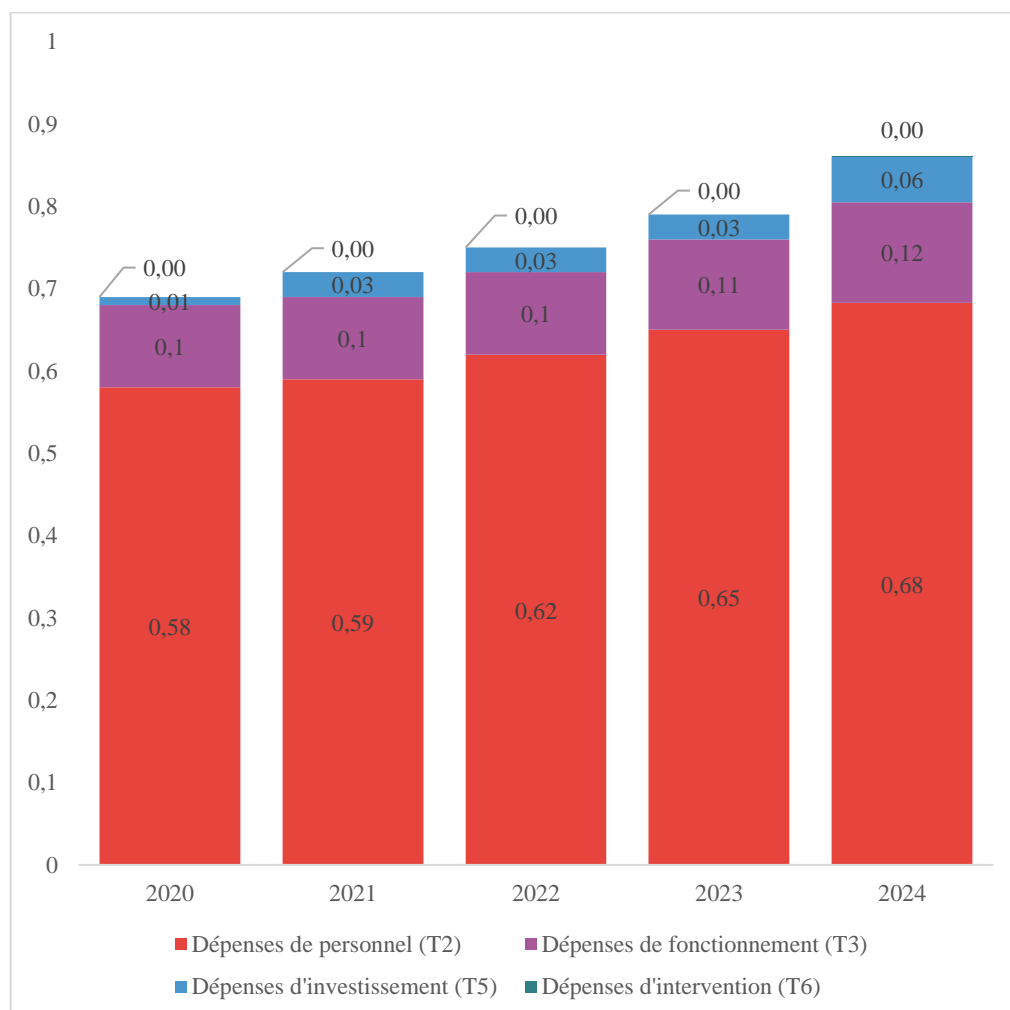
L'écart entre crédits T2 disponibles et crédits exécutés atteint 2,1 M€ (dont 2 M€ sur le CAS *Pensions* et 61 531 € hors CAS *Pensions*). Le montant des crédits hors titre 2 non consommés a atteint 3,2 M€ en AE et 0,2 M€ en CP. Un report de 2 M€ en AE a été demandé sur la programmation immobilière, et plus particulièrement sur l'activité coût d'occupation, afin de procéder en 2025 à des renouvellements de baux initialement prévus en 2024.⁹

⁸ Le CESE ne dispose pas de Chorus et mobilise les services du Premier ministre pour effectuer ses opérations dans Chorus : en début d'année, le versement en deux opérations (T2 et HT2) de la dotation annuelle du CESE sur un compte ouvert au Trésor ; jusqu'en 2024, en cours d'année, une ou deux demandes de reversement des attributions de produits résultant de la mise à disposition du Palais d'Iéna.

⁹ Article 148 de la LFI 2025.

Graphique n° 5 : LFI et exécution 2019-2024 (périmètre courant, en Md€)

Source : Cour des comptes

Graphique n° 6 : les dépenses 2019-2024 de la mission par titre (CP en Md€)

Source : Cour des comptes

B - Les dépenses de personnel et les emplois en progression continue

1 - Des dépenses de personnel qui progressent

À l'échelle de la mission, les dépenses de personnel ont atteint 682,7 M€ (CAS compris), soit une progression de 4,9 %, sous l'impulsion du programme 165 et, dans une moindre mesure, du programme 164. Elles représentent 79,3 % des dépenses de la mission. Leur évolution traduit notamment la mise en œuvre de la réforme indiciaire décidée dans le cadre de la réforme de la haute fonction publique.

Dans le cadre de la réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État et à la suite des modifications apportées à la grille indiciaire applicable aux administrateurs de l'État en janvier 2023, les membres du Conseil d'État, les magistrats administratifs et les magistrats des juridictions financières ont bénéficié, à compter du 1^{er} juillet 2023, d'une refonte de leur grille indiciaire, respectivement au titre des décrets n°2023-485, n° 2023-486 et n°2023-482 du 21 juin 2023.

Les dépenses de personnel du programme 165 – *Conseil d'État et autres juridictions financières* ont progressé de 5,8 % pour atteindre 317,1 M€ hors CAS Pensions. Cette progression s'explique par l'effet des mesures générales (revalorisation du point d'indice au 1^{er} juillet 2023 et mesures du rendez-vous salarial de 2023 dont l'attribution de 5 points d'indice majoré), soit +3,3 M€ hors CAS Pension, par l'impact du schéma d'emploi (+ 4,2 M€) ainsi que par plusieurs mesures catégorielles (+ 2,2 M€) affectant en particulier la grille des membres du Conseil d'État et des magistrats.

Au sein du programme 164 – *Cour des comptes et juridictions financières*, les dépenses de personnel ont augmenté de 3,42 % pour atteindre 169,1 M€ hors CAS Pensions en 2024. Cette hausse de 5,8 M€ est liée principalement à l'impact du schéma d'emploi (3,1 M€) et à la variation de l'ensemble des éléments salariaux (mesures générales, individuelles et catégorielles), notamment induites par le reclassement indiciaire des magistrats des juridictions financières dans le cadre de la réforme de la haute fonction publique.

Les dépenses de personnel du programme 126 – *CESE*¹⁰ passent de 32,8 M€ à 33 M€ hors CAS Pensions. Cette évolution s'explique notamment par l'application des différentes mesures du rendez-vous salarial de 2023, qui s'est élevée à 0,2 M€, et l'impact du schéma d'emploi (0,2 M€). Cette progression a toutefois été compensée en partie par la baisse des dépenses de personnel en raison de l'absence de convention citoyenne en 2024.

Les contributions au profit de la caisse de retraite sont passées de 7,7 M€ à 8,2 M€, en raison du versement début 2024, au titre de 2023, de la subvention d'équilibre complémentaire au profit de la caisse de retraite, dont les cotisations

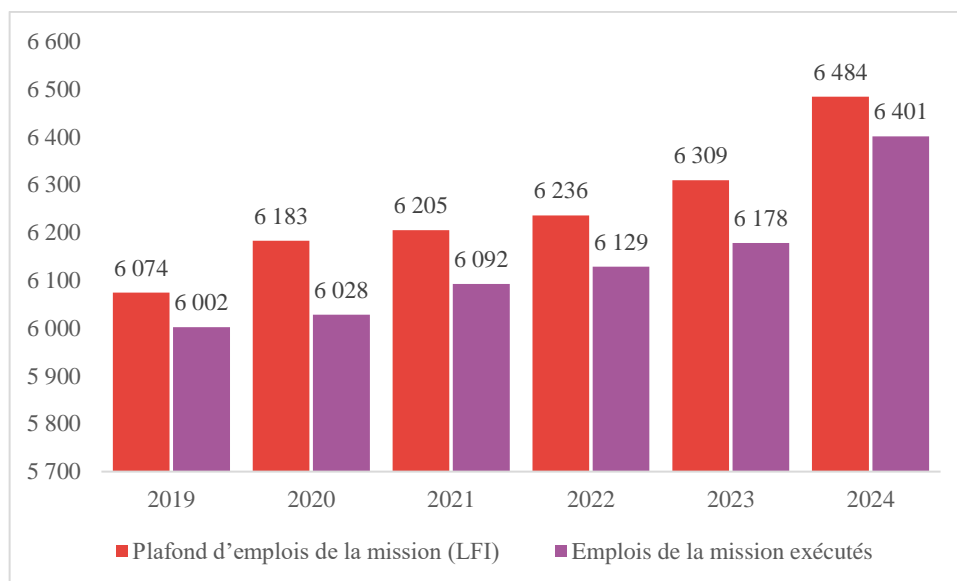
¹⁰ Elles comprennent les dépenses de personnel pour les agents et les membres du CESE, les rémunérations des citoyens mobilisés dans le cadre des démarches de participation citoyenne ainsi que la subvention versée à la caisse de retraite des membres du CESE.

diminuent en raison de l'affiliation des nouveaux membres du CESE au régime général depuis septembre 2023.

2 - Évolution du plafond d'emplois de la mission

À l'échelle de la mission, le plafond d'emplois (6 484 ETPT), supérieur de 175 équivalents temps plein travaillés (ETPT) par rapport à 2023, a été exécuté à 98,7 %, un niveau supérieur aux années précédentes (98 % en 2023 et 98,2 % en 2022).

Graphique n° 7 : exécution du plafond d'emplois de la mission 2021-2024



Source : Cour des comptes

**Tableau n° 3 : schéma d'emploi 2024 de la mission CCE
(périmètre courant, en ETP)**

	126		164		165		Mission	
	LFI 2024	Exécution 2024	LFI 2024	Exécution 2024	LFI 2024	Exécution 2024	LFI 2024	Exécution 2024
Sorties totales	2	8	230	277	630	928	862	1 213
<i>dont sorties pour retraite</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>55</i>	<i>60</i>	<i>92</i>	<i>100</i>	<i>148</i>	<i>161</i>
Entrées	3	11	230	287	671	973	904	1 271
Variation des ETP (entrées moins sorties totales)	1	3	0	10	41	45	42	58

Source : responsables de programme

S'agissant du programme 165 – *Conseil d'État et autres juridictions administratives*, le schéma d'emploi était de 46 ETP (41 en LFI et 5 autorisés en gestion pour combler les postes transférés mais vacants à la CCSP) destinés à renforcer les cours d'appel et les tribunaux administratifs. Il a été réalisé à hauteur de 45 ETP. Le plafond d'emplois a augmenté de 173 ETPT, atteignant 4 503 ETPT en LFI 2024. Il a été exécuté à hauteur de 4 447 ETPT, soit un écart inférieur à ceux de 2023 (70 ETPT) et de 2022 (67 ETPT).

Le plafond d'emplois du programme 164 - *Cour des comptes et autres juridictions financières* a été augmenté d'un ETPT, passant de 1 826 à 1 827 ETPT de la LFI 2023 à la LFI 2024. Ce plafond a été exécuté à hauteur de 1 803 ETPT, soit un taux d'exécution de 98,7 %, supérieur à celui de 2023 (96,9 %). Le schéma d'emploi réalisé est de plus 10 ETP, correspondant à un effet du rattrapage des fortes sous-exécutions en matière de recrutements en 2022 et 2023. En outre, son exécution a été perturbée, par rapport aux prévisions initiales, par des flux d'entrées importants au dernier quadrimestre, liés à des retours de magistrats non compensée par des départs de même ampleur à la suite des renouvellements des cabinets ministériels.

Le plafond d'emplois du programme 126 – *CESE* a été augmenté d'1 ETPT en 2024 (154 ETPT), conformément à l'engagement pris en 2022 par la Première ministre de créer un ETP supplémentaire par an jusqu'en 2027¹¹, afin de rendre possible la réforme et les ambitions du CESE. Le CESE a davantage consommé son plafond d'emplois (151 ETPT contre 149 ETPT en 2023). Le schéma d'emploi réalisé est de + 2 ETP, en sur-exécution pour la troisième année consécutive.

C - Des dépenses de fonctionnement en légère hausse

En loi de finances initiale pour 2024, les crédits de fonctionnement programmés pour l'ensemble de la mission étaient en baisse de 44 % pour les autorisations d'engagement (104,9 M€) et en hausse de 3,25 % pour les crédits de paiement (122,3 M€). Cette évolution dans la programmation s'explique notamment par des engagements importants en 2023 relatifs à des renouvellements de baux du Conseil d'État et les paiements prévus en 2024 des dépenses de travaux immobiliers.

Tableau n° 4 : évolution des dépenses de fonctionnement de la mission

En CP et en M€	P 126	P164	P 165	Mission
Exécution 2023	12,1	30,0	73,2	115,3
LFI 2024	9,1	27,0	86,3	122,3
Exécution 2024	9,4	30,4	81,4	121,1

¹¹ Lettre du 8 août 2022 de la Première ministre à l'attention de Mme la secrétaire générale du Gouvernement, annexe 1 Quater.

En CP et en M€	P 126	P164	P 165	Mission
Taux d'exécution	103,2%	112,6%	94,3%	99,0%
Variation de l'exécution 2023/2024	-22,7%	1,2%	11,2%	5,1%

Source : Cour des comptes d'après responsables de programme et Chorus

En 2024, les dépenses de fonctionnement de la mission ont atteint 102,8 M€ en AE et 121,1 M€ en CP, contre respectivement 141,4 M€ et 115,3 M€ en 2023, ce qui représente une baisse de 27 % en AE et une progression de 5 % en CP. Cette évolution est conforme à la programmation, la hausse des crédits de paiement étant essentiellement portée par le programme 165 – *Conseil d'État et autres juridictions financières*.

En effet, en programmation, les autorisations d'engagements du programme 165 – *Conseil d'État et autres juridictions financières* étaient en forte baisse en AE (-54 %) et les CP en légère hausse (5 %). En exécution, les dépenses de fonctionnement du programme sont passées, en AE, de 103,8 M€ à 65,4 M€. Cette évolution s'explique par un moindre besoin en 2024 après d'importants engagements effectués en 2023, notamment pour le renouvellement du bail de l'immeuble Richelieu qui héberge les services du Conseil d'État. La consommation des crédits de paiement progresse pour sa part de 11,2 % (de 73,1 M€ à 81,4 M€) que le responsable de programme explique par l'évolution tendancielle des dépenses, notamment la hausse des dépenses locatives (+1,2 M€), mais également celles des frais de justice (+ 0,9 M€). La poursuite de la réalisation du schéma directeur des systèmes d'information a eu également un impact haussier sur les dépenses informatiques.

Le Conseil d'État poursuit sa stratégie de maîtrise de ses coûts de fonctionnement, grâce en particulier au déploiement des téléprocédures (5,5 M€ d'économies identifiées en 2024 sur les frais d'affranchissement), mais aussi au rattachement de ses marchés à des marchés interministériels, au raccordement numérique des juridictions administratives au réseau interministériel de l'État et à des nouvelles modalités de travail (mise en place d'espaces de travail partagés dans les tribunaux et cours où cela est possible).

Les dépenses de fonctionnement du programme 164 – *Cour des comptes et autres juridictions financières* restent stables. En programmation, elles baissaient de 4,1 % en AE (26,2 M€, soit - 1,1 M€) et de 1,5 % en CP (27 M€, soit - 0,4 M€), le responsable de programme ayant fait porter les économies structurelles sur ces crédits. Toutefois, les crédits exécutés, à 30,4 M€, excèdent les crédits programmés. Cette sur-exécution a été financée par des attributions de produits et des fonds de concours (4,7 M€ en 2024) destinés aux dépenses de fonctionnement relatives aux activités internationales.

Les dépenses s'expliquent principalement par les coûts liés aux applications métier et à la bureautique (+ 0,4 M€ en T3) ainsi que par la hausse des loyers (+ 0,5 M€). Le coût des services aux bâtiments est pour sa part en baisse du fait, d'une part, de la renégociation de marchés et, d'autre part, de la fermeture de

ponctuelle des locaux de la Cour durant la période des Jeux olympiques et paralympiques.

Après avoir enregistré une forte hausse en 2023, les dépenses de fonctionnement du programme 126 – CESE sont en forte baisse en 2024, passant de 12,1 M€ à 9,4 M€ (- 23 %). Elles restent toutefois supérieures à celles enregistrées en 2022 (7,3M€). Le responsable de programme précise que les économies les plus substantielles concernent le recours à des cabinets de conseil pour l'animation d'opérations de participation citoyenne. En effet, le CESE a choisi de réinternaliser largement cette animation en créant un vivier de formateurs internes, ce qui diminue le recours aux prestataires extérieurs. En 2024, le CESE était en mesure de mobiliser *a minima* 50 % d'animateurs internes (notamment pour les états généraux de l'information), voire 100 % pour des sessions plus courtes. Selon le CESE, cette internalisation a permis de diviser par quatre le coût moyen par participant d'une journée délibérative : il était ainsi de 358 € en 2024 contre 1543 € en recourant auparavant à des prestataires extérieurs.

Par ailleurs, après une forte hausse enregistrée en 2023, les frais de déplacements sont en baisse de 28 % à périmètre courant et de 4 % hors convention citoyenne. Ils couvrent tous les frais de transports du CESE et des citoyens impliqués dans ses activités. Ces frais s'élèvent à 1,2 M€ au total (dont 0,2 M€ pour la participation citoyenne), contre 1,6 M€ en 2023. En effet, les dispositifs de participation organisés en 2024 ont eu moins d'ampleur qu'en 2023 et l'accueil de Paris 2024 dans les locaux du CESE a mis fin aux plénières dès la fin du mois de juin, alors qu'elles cessent seulement mi-juillet en temps normal.

Les mesures mises en place ces dernières années au titre de l'exemplarité environnementale du CESE commencent aussi à porter leurs fruits s'agissant en particulier de la consommation des fluides du palais d'Iéna, dont le poste est en baisse de près de 10%.

Enfin, les dépenses relatives à la restauration, également en hausse en 2023, sont en baisse en 2024 (- 0,3 M€), en raison d'activités de participation citoyenne moins soutenues.

Tableau n° 5 : évolution de certaines dépenses de fonctionnement (en M€)

		2023	2024	Variation	
Programme 164	Déplacements	1,3	1,2	- 3 %	↘
	Enquêtes, études ¹²	0,3	0,7	+ 140 %	↗
	Systèmes d'information	0,8	0,8	=	=
Programme 165	Frais de justice	12,0	13,0	+ 8%	↗
	Déplacements	2,1	2,3	+ 11 %	↗
	Systèmes d'information	2,2	2,5	+ 14 %	↗

¹² Cette augmentation s'explique par une hausse du nombre d'enquêtes spécifiques engagées dans le cadre des missions qui incombent aux JF (0,3M€) et par une dépense supplémentaire d'étude générale (0,1M€) dans le cadre d'une convention de partenariat entre le Conseil des prélèvements obligatoires et *Paris school of economics*.

		2023	2024	Variation	
Programme 126	Déplacements	1,9	1,2	- 58 %	↘
	Participation citoyenne	3,8	1,1	- 71 %	↘
	Restauration	1,3	1,0	- 23 %	↘

Source : Cour des comptes d'après responsables de programme et Chorus

Des dépenses immobilières de fonctionnement qui restent grevées par le poids des loyers

Après deux années marquées par l'inflation, la trajectoire des dépenses immobilières de fonctionnement de la mission s'est stabilisée en 2024. C'est le cas notamment pour les dépenses de fluides. Le recours accru à la mutualisation des achats (grâce notamment aux marchés interministériels d'énergie) ainsi qu'une politique active de réduction des volumes et de renégociation des marchés ont en effet permis de réduire ces dépenses. Pour sa part, le CESE, en facturant sa consommation électrique au comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques, dont il hébergeait la régie sécurité et le centre média international pour la cérémonie d'ouverture, a pu maîtriser la hausse des coûts induits par cette mise à disposition.

En revanche, tant pour le programme 164 que pour le programme 165, les dépenses immobilières restent importantes du fait du poids des loyers. Ceux-ci représentent, en 2024, 62 % des coûts de fonctionnement immobilier pour le programme 164 (contre 57 % en 2023) et 68 % pour le programme 165 (égal à 2023). Les responsables de programmes devraient poursuivre leurs efforts lors de la renégociation des baux afin de limiter ce poids. Outre un effet d'éviction potentiel sur d'autres dépenses, il provoque en effet un fort impact sur la trajectoire budgétaire du fait des restes à payer importants.

Tableau n° 6 : évolution des dépenses de fonctionnement immobilières (en €)

Nature des dépenses		Exécution 2023		Exécution 2024		Écart 2023/2024	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
P. 164	Loyers	1 006 672	4 156 737	3 164 329	4 632 043	214 %	11 %
	Fluides dont :	1 770 585	1 331 246	-275 125	1 093 229	-116 %	-18 %
	Eau	50 285	46 185	38 247	46 931	-24 %	2 %
	Électricité	1 549 825	923 187	-83 870	670 643	-105 %	-27 %
	Gaz	170 475	361 875	-229 502	375 655	-235 %	4 %
	Nettoyage	1 093 102	970 076	871 224	960 884	-20 %	-1 %
	Gardiennage	827 479	818 829	705 527	755 638	-15 %	-8 %
	Total	4 697 838	7 276 888	4 465 955	7 441 794	-5 %	2 %
P. 165	Loyers	39 398 074	16 715 567	865 525	17 910 924	-98 %	7 %
	Fluides dont :	5 466 554	2 984 197	664 750	2 641 768	-88 %	-11 %
	Eau	93 271	70 223	71 448	74 496	-23 %	6 %
	Électricité	3 904 132	1 981 492	-63 036	1 511 763	-102 %	-24 %
	Gaz	970 780	318 136	22 032	481 181	-98 %	51 %

Nature des dépenses		Exécution 2023		Exécution 2024		Écart 2023/2024	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
	Chauffage	498 371	614 346	634 306	574 328	27 %	-7 %
	Nettoyage	2 064 719	2 191 065	2 373 675	2 409 402	15 %	10 %
	Gardiennage	2 701 727	3 506 099	3 255 362	3 184 641	20 %	-9 %
	Total	49 631 074	25 396 928	7 159 312	26 146 735	-86 %	3 %

Nature de dépenses		2023	2024	Écart 2023/2024
P. 126	Gaz	159 758	144 770	-9 %
	Eau	17 443	17 572*	1 %
	Électricité	367 183	331 112*	-10 %
	Total	544 384	493 454	-18 %

Source : responsables de programme

*La consommation du mois de décembre fait l'objet d'une estimation basée sur la consommation de décembre 2023.

D - Une forte croissance des dépenses d'investissement

En loi de finances initiales pour 2024, les crédits d'investissement programmés pour l'ensemble de la mission étaient en baisse de 75 % pour les autorisations d'engagement (13,1 M€) et en hausse de 63,6 % pour les crédits de paiement (60,8 M€). Cette évolution est essentiellement due au paiement de travaux immobiliers pour lesquels des engagements significatifs étaient intervenus en 2023.

Tableau n° 7 : évolution des dépenses d'investissement de la mission

En M€	Exécution 2023		LFI 2024		Exécution 2024 ¹³	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P 126	4,5	1,8	-	-	2,8	4,8
P 164	0,4	1,4	0,4	0,4	0,1	0,4
P 165	11,6	27,3	12,7	60,4	30,0	55,3
Mission	16,5	30,6	13,1	60,8	32,9	60,5

Source : Cour des comptes d'après les responsables de programme et Chorus

¹³ Les montants sont sensiblement différents des montants globaux retracés dans Chorus et utilisés pour l'analyse générale de l'exécution des crédits du fait des dépenses d'investissement du CESE qui n'y sont pas retranscrites.

En 2024, les dépenses d'investissement de la mission ont représenté 32,9 M€ en AE et 60,53 M€ en CP, des montants deux fois plus élevés qu'en 2023. Cette évolution est toutefois hétérogène en fonction des programmes. En effet, alors que la hausse enregistrée est particulièrement élevée au sein du programme 165 – *Conseil d'État et autres juridictions administratives*, elle est moindre pour le programme 126 – *CESE*. Le programme 164 – *Cour des comptes et autres juridictions financières* enregistre quant à lui une forte baisse de ses dépenses d'investissement.

Le programme 165 – *Conseil d'État et autres juridictions administratives* porte la majorité des dépenses d'investissement de la mission. Elles atteignent 30 M€ en AE et 55,28 M€ en CP et sont en forte hausse par rapport à 2023 (respectivement 11,6 M€ et 27,3 M€). La sur-exécution des autorisations d'engagement a été rendue possible grâce à des reports obtenus fin 2023, qui concernent des opérations immobilières. Ces dépenses d'investissement financent en 2024 essentiellement les opérations majeures que représentent le relogement de la CNDA et du tribunal administratif de Montreuil (38,2 M€ de CP) ainsi que le marché global de performance pour le relogement d'une partie des services situés rue de Richelieu (7 M€ de CP). Elles financent également différents projets informatiques (7,1 M€ au total), la restructuration de l'aile Colette (1,7 M€ de CP) ou encore des travaux au TA d'Amiens (0,7 M€ de CP). En 2024, le Conseil d'État a consommé 54,8 M€ de crédits de paiement pour l'ensemble de ses opérations immobilières (soit 99 % de l'ensemble de ses dépenses d'investissements). Par ailleurs, 10 M€ ont été dépensés en opérations de rénovation énergétique (dont 7,6 M€ pour l'opération de Montreuil).

La quasi-totalité des dépenses du programme 164 – *Cour des comptes et autres juridictions financières* ont concerné la réalisation et l'achèvement de travaux immobiliers. En crédits de paiement, ces dépenses sont en légère sur-exécution par rapport à la programmation, rendue possible grâce aux attributions de produits versées au titre des commissariats aux comptes au profit d'organisations internationales¹⁴. Sur 0,1 M€ d'AE et 0,4 M€ de CP dépensés en investissement en 2024, 0,3 M€ de CP ont servi à payer des projets immobiliers. En 2024, 75 % des crédits payés ont concerné des dépenses immobilières. Les autres immobilisations ont concerné l'achat de véhicules (0,1 M€) pour les chambres régionales et territoriales des comptes d'Île-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Centre-Val de Loire. La programmation prévoyait 0,2 M€ pour le développement d'outils informatiques qui n'ont pas été exécutés en 2024. En matière d'investissements informatiques, les écarts entre la prévision et l'exécution s'expliquent par la difficulté d'anticiper, préalablement au lancement des projets informatiques, la part des dépenses générant *in fine* des immobilisations (titre 5) et la part de celles relevant *in fine* du titre 3. Les dernières immobilisations informatiques ont été faites à l'occasion du développement de l'application métier ProgJF, en 2022. En 2024, la Cour a par ailleurs poursuivi son programme de travaux de régulation et d'amélioration thermique (0,2 M€). Le nouveau schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2024-2028 prévoit de consacrer 1,2 M€ aux différents travaux énergétiques. Le montant modeste des dépenses d'investissement s'explique par

¹⁴ Les recettes obtenues grâce à ces mandats internationaux sont mobilisées chaque année pour la réalisation du schéma immobilier qui fait l'objet d'un financement sur ressources propres.

des seuils d'immobilisation élevés. Ainsi, de nombreuses dépenses qui pourraient être considérées par nature comme des investissements sont, par défaut, imputées comme dépenses de fonctionnement.

Les dépenses d'investissement du programme 126 – *CESE* qui, en raison des conditions d'exécution du programme ne sont pas incluses dans les montants apparaissant dans le système d'information de l'État, ont atteint 2,8 M€ en AE et 4,8 M€ en CP, contre 4,5 M€ et 1,8 M€ en 2023. Les recettes issues de la location des espaces du Palais d'Iéna ont permis de couvrir les besoins budgétaires en titre 5 générés par les projets immobiliers ainsi que par les projets informatiques (sécurisation du cœur de réseau avec le remplacement des logiciels de *cloud* ; assistance à maîtrise d'ouvrage sur un audit de sécurité informatique ; renouvellement de matériels informatiques obsolètes). En 2024, ces recettes ont notamment été mobilisées pour financer les travaux d'aménagement de la terrasse ainsi que de réfection de l'étanchéité (2,9 M€), rénover des équipements audiovisuels (0,3 M€) et améliorer de la performance énergétique (0,38 M€).

E - Des dépenses d'intervention en retrait

Les seules dépenses d'intervention de la mission concernent le programme 164 – *Cour des comptes et autres juridictions financières*, qui porte les cotisations d'adhésion des juridictions financières aux organisations internationales d'institutions supérieures de contrôle (Eurosai, Intosai et Eurorai) ainsi que la cotisation d'adhésion du Haut Conseil des finances publiques au réseau européen des institutions budgétaires indépendantes (EU IFI). En 2024, ces dépenses sont élevées à 57 285 €, soit une baisse de 16 % par rapport à 2023 (68 264 €). Elles excèdent néanmoins les crédits programmés qui s'élevaient à 47 000 € du fait de cotisations plus importantes que prévues.

IV - Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

Selon les données communiquées par les responsables de programme, le montant des charges à payer est stable par rapport à 2023. Les charges à payer résultent soit de l'absence de crédits en fin de gestion, soit de factures non parvenues à la date de clôture.

Pour l'ensemble des programmes, les charges à payer concernent des factures émises tardivement par les prestataires.

Tableau n° 8 : charges à payer par programme (en M€)

<i>Programme</i>	2022	2023	2024
<i>126*</i>	-	-	1,6
<i>164</i>	0,8	1,1	1,5
<i>165</i>	2,9	3,4	3,1
<i>Total de la mission</i>	3,7	4,5	6,2

Source : responsables de programme. * Données non communiquées en 2022 et 2023

Les restes à payer sont, pour leur part, en nette régression pour l'ensemble de la mission (- 17,9 % par rapport à 2023 et - 12,6 % par rapport à 2022).

Cette évolution s'explique essentiellement par les renouvellements de baux immobiliers ainsi que par des dépenses d'opérations de travaux et des services aux bâtiments. Ainsi, pour le programme 164 – *Cour des comptes et autres juridictions financières*, la seule brique immobilière comprend 72,5 % des restes à payer. Pour sa part, le responsable du programme 165 – *Conseil d'État et autres juridictions administratives* indique que l'échéancier de décaissement de crédits de paiements pour couvrir les restes à payer constatés s'élève à 177,9 M€ jusqu'en 2028 (et années suivantes), ce qui est donc conforme aux modalités de consommation des AE et des CP. Enfin, le programme 126 - *CESE* précise que 0,9 M€ concernent des dépenses d'investissement engagées et non payées.

Tableau n° 9 : restes à payer en fin d'exercice (en M€)

<i>Programme</i>	2022	2023	2024
<i>126</i>	3,4	2,7	2,5
<i>164</i>	25,5	23,2	20,5 ¹⁵
<i>165</i>	201,7	219,4	178,5
<i>Total de la mission</i>	230,6	245,3	201,5-

Source : responsables de programme

Le montant des autorisations d'engagement dont le report est demandé sur 2025 par le programme 164 s'élève à 2 M€. Ces reports ont vocation à financer le schéma immobilier des juridictions financières, notamment en ce qui concerne une provision non utilisée pour des baux dans le cadre de déménagements liés à la rationalisation du coût des sièges des CRTC (renouvellement de baux qui seront réalisés en 2025)¹⁶.

Le programme 165 sollicite quant à lui le report de 10,3 M€¹⁷ non consommées afin notamment de couvrir le surcoût de l'opération d'aménagement de la cour administrative d'appel de Versailles et le renouvellement des marchés interministériels dont les modalités, échéances et durées d'engagement peuvent varier. Le Conseil d'État sollicite également le report de crédits de paiement non consommés.

Le programme 126 n'a pas d'AENE. Par ailleurs, si les membres du CESE désignés à compter du 1^{er} septembre 2023 sont affiliés à l'assurance vieillesse du régime général de la sécurité sociale et à l'Ircantec¹⁸, les membres en exercice au 31 août 2023 ne sont pas concernés par cette disposition pour leur mandat (actuel

¹⁵ Dont 3,2 M€ d'engagements juridiques dont la couverture ne sera pas assurée en CP (prestations sans objet).

¹⁶ L'article 148 de loi de finances pour 2025 relatif à la majoration des plafonds de report de crédits de paiement autorise une dérogation au plafond de l'article 15 de la LOLF pour les programmes 164 et 165.

¹⁷ Contre 52,3 M€ fin 2023, auxquels s'ajoutaient 12,5 M€ de reports généraux (correspondant à des opérations immobilières, des dépenses informatiques et des dépenses de fonctionnement).

¹⁸ Articles VI-4° et IX de la loi 2023-270 du 14 avril 2023.

ou renouvelé lors de la prochaine mandature). De ce fait, le régime spécial sera privé des cotisations versées par les membres ayant rejoint le CESE depuis septembre 2023. Cela représente une perte, estimée par le CESE, à 1 M€ à horizon 2026.

Par ailleurs, la loi de finances pour 2025 prévoit une augmentation de crédits de titre 2 pour la Cour des comptes et le Conseil d'état, notamment au titre des incidences de la réforme des administrateurs de l'État sur le régime indemnitaire des magistrats financiers et administratifs ainsi que des membres du Conseil d'État.

V - L'incidence des dépenses sur l'environnement

Le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État annexé au PLF 2025 considère l'impact sur l'environnement de l'ensemble des dépenses de la mission comme « entièrement neutre ».

Les différents programmes sont néanmoins en mesure de chiffrer leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement dédiées à la rénovation énergétique. Ainsi, en 2024, le programme 165– *Conseil d'État et autres juridictions administratives* a consacré 10 M€ de CP à des travaux relatifs à la transition écologique dans une vingtaine d'implantations. Conformément au schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2024-2028, le programme 164– *Cour des comptes et autres juridictions financières* a engagé des efforts d'investissements en matière environnementale et consacré 0,2 M€ en 2024 à des travaux d'amélioration et de régulation thermiques (isolation, végétalisation, régulation des systèmes de chauffages). Ces efforts ont permis de réduire sensiblement les dépenses de fluides, en particulier de l'électricité (- 27 %), jusqu'alors premier poste de dépense parmi les fluides. Le programme 126 – *CESE* a poursuivi ses investissements en matière de rénovation énergétique pour 0,7 M€ (gestion technique du bâtiment - GTB -, généralisation des diodes électroluminescentes, mise aux normes de la chaufferie notamment).

Ainsi que la Cour des comptes l'avait suggéré en 2023, les responsables des programmes de la mission se sont également attachés à déterminer la part de leur activité consacrée au conseil et au contrôle de l'État dans les domaines spécifiquement identifiés dans le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État (gestion de l'eau, des déchets, lutte contre les pollutions, préservation de la biodiversité, lutte et adaptation au changement climatique). Le programme 165 a ainsi déclaré avoir consacré 2,5 M€ à l'amélioration de son impact environnemental, à travers une quinzaine d'opérations. Le programme 126 a consacré un budget de 0,05 M€ à la mise en œuvre de projet éco-responsables dans le cadre de sa politique de responsabilité sociétale des organisations (RSO). Pour sa part, le programme 164 a mobilisé 0,1 M€ en faveur de la gestion de l'eau et des déchets.

Chapitre II

Les politiques publiques et la performance

I - Programme n° 126 – *Conseil Économique Social et Environnemental*

L'exploitation des indicateurs de performance participe à mesurer les travaux conduits et l'activité consultative au sens large autour de trois objectifs : conseiller les pouvoirs publics ; participer à la transition sociale, écologique et éducative ; dialoguer et coopérer avec les instances consultatives créées auprès des collectivités.

Au titre de son objectif de conseil des pouvoirs publics, le CESE a approuvé 28 travaux en 2024, dont cinq sur saisines gouvernementales et une sur saisine parlementaire. Neuf saisines ont associé des citoyens à l'élaboration d'avis. Des citoyens ont également été intégrés à deux formations de travail (financement de la perte d'autonomie et intelligence artificielle). Par ailleurs, le CESE a organisé, pour le compte de l'État, la dimension participation citoyenne des états généraux de l'information lancés par le Président de la République en juillet 2023 (deux week-ends d'échanges et la restitution ont eu lieu en 2024). Enfin, un an après la fin des travaux de la convention citoyenne sur la fin de vie, les 184 membres de la convention ont participé à la session de redevabilité (échanges autour du projet de loi fin de vie avec le Président de la République et les membres du gouvernement).

Le suivi des modes de diffusion des avis du CESE est aussi un point d'attention. La mise en avant du téléchargement des avis sur le site du CESE permet de diffuser plus largement de façon dématérialisée, faisant baisser la diffusion papier, coûteuse en impression et en affranchissement. En 2024, 48 % des avis ont ainsi été téléchargés (sur un total de 35 744 diffusions) contre 43% en 2023 (sur un total de 34 437 diffusions).

Les autres résultats pour 2024 n'ont pas été communiqués à ce jour.

II - Programme n°165 – *Conseil d'État et autres juridictions administratives*

Le programme 165 dispose d'objectifs de délais de jugement, de qualité des décisions de justice, de productivité des agents ainsi que d'efficacité du travail consultatif. Huit indicateurs ont été mis en place en déclinaison de ces objectifs.

Le délai moyen constaté de jugement des affaires en 2024 est de 7 mois et 8 jours pour le Conseil d'État (égal à celui de 2023), de 9 mois et 29 jours pour les

tribunaux administratifs (soit une augmentation de 9 jours par rapport à 2023) et de 11 mois et 12 jours pour les cours administratives d'appel (- 4 jours). Pour le Conseil d'État, la réduction du délai en deçà de la cible reste liée à la progression des référés, pour lesquels le CE doit statuer dans des délais contraints. Le délai est supérieur à la cible pour les CAA (+ 12 jours) et les TA (+ 14 jours).

La proportion d'affaires enregistrées depuis plus de deux ans est de 1,9 % au Conseil d'État, inférieur à la cible de 0,4 point.

Le nombre d'affaires réglées par membre du Conseil d'État a légèrement progressé (80 contre 78 en 2023) et est inférieur de 5 dossiers¹⁹ à la cible. Par magistrat de CAA et de TA, le taux s'est légèrement dégradé tant pour les cours (125 contre 126 en 2023) que pour les tribunaux (291 contre 295 en 2023).

S'agissant de la CNDA, le nombre de décisions rendues (61 593) est inférieur de 7 % à celui de 2023 (66 358). Pour autant, le stock d'affaires a diminué de 15 % et la Cour a maintenu son objectif d'assainissement du stock d'affaires de plus d'un an : il s'élève à 10 % fin 2024 contre 8,6 % fin 2023. Les délais moyens constatés et prévisibles de jugement se sont encore améliorés par rapport à 2023 (respectivement 5 mois et 23 jours contre 6 mois et 26 jours, 5 mois et 9 jours contre 6 mois et 3 jours).

L'activité de la commission du contentieux du stationnement payant a été intégrée dans le projet annuel de performance du programme à travers quatre nouveaux indicateurs²⁰ : délai prévisible moyen de jugement ; proportion d'affaires de plus de 12 mois en stock ; taux d'annulation des décisions juridictionnelles par le Conseil d'État ; nombre d'affaires réglées par agent de greffe.

En 2024, les données disponibles permettent de mesurer le délai moyen constaté, soit 24 mois et 5 jours²¹. La proportion d'affaires en stock enregistrées depuis plus d'un an, hors renonciation à action automatique, est de 63 %. Le nombre d'affaires réglées annuellement par agent de greffe s'établit à 1020.

III - Programme n°164 – *Cour des comptes et autres juridictions financières*

La mise en place de la réforme de la responsabilité unifiée des gestionnaires publics (initiée par l'ordonnance du 23 mars 2022) et la mise en œuvre de la réforme des juridictions financières contenue dans le projet stratégique de réforme des juridictions financières « JF 2025 »²² ont rendu certains indicateurs inadaptés aux objectifs du programme. L'action des juridictions financières a par conséquent été concentrée sur quatre objectifs : informer les citoyens ; contribuer à l'amélioration

¹⁹ Le stock est constitué en chambre, pour plus de la moitié de dossiers de moins de six mois, et les délais d'instruction sont incompressibles.

²⁰ Un amendement parlementaire a été retenu lors de l'examen du PLF 2024 afin de faire figurer les informations relatives à la CCSP ; les indicateurs ont ensuite été intégrés au PAP du PLF 2025.

²¹ Les délais de jugement sont calculés en prenant un compte l'ensemble des sorties (ordonnances, décisions et renonciation à action automatique).

²² Son ambition est triple : renforcer les compétences ainsi que l'attractivité des métiers des juridictions financières, optimiser le fonctionnement et la gouvernance, se rapprocher des citoyens.

de la gestion publique et des politiques publiques ; assister les pouvoirs publics ; sanctionner les irrégularités et les fautes de gestion. Par ailleurs, la prise en compte du 100 % publication s'effectue à travers un indicateur spécifique portant sur la publication des rapports des juridictions financières.

S'agissant des délais moyens des travaux d'examen de la gestion, les cibles de 2023 à 2025 ont été fixées à 12, 10 et 8 mois pour la Cour des comptes et à 13, 12 et 8 mois pour les chambres régionales et territoriales des comptes. Cet objectif de réduire d'un tiers des délais s'appuie notamment sur un plan interne qualité et délai des travaux (QDT) qui fait l'objet d'un comité de suivi trimestriel associant les différents métiers du contrôle. Le délai, qui avait déjà baissé en 2023, se réduit encore en 2024, tant pour la Cour que pour les chambres régionales et territoriales des comptes. Pour la Cour, le résultat s'établit à 10,3 mois, au lieu des 10 mois prévus par la cible, mais confirme la tendance à la baisse progressive et régulière (il s'élevait à 13,1 mois en 2021), conformément aux engagements de la Cour de réaliser ses travaux dans un délai réduit. Avec une durée de 9,7 mois, la cible est largement atteinte pour les CRTC. Pour sa part, le résultat de l'indicateur relatif aux suites données aux recommandations de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes est en très légère baisse (74 % contre 75 % en 2023), très proche de la cible (75 %). La baisse constante depuis 2021 (77 %) s'explique essentiellement par des recommandations stratégiques qui appellent parfois des changements de fond des politiques publiques concernées et des processus décisionnels plus longs et plus difficiles à mettre en œuvre. Le niveau atteint reste toutefois satisfaisant au regard de la diversité des recommandations.