



Mission Administration générale et territoriale de l'État

Note d'analyse
de l'exécution budgétaire

2017

Administration générale et territoriale de l'État

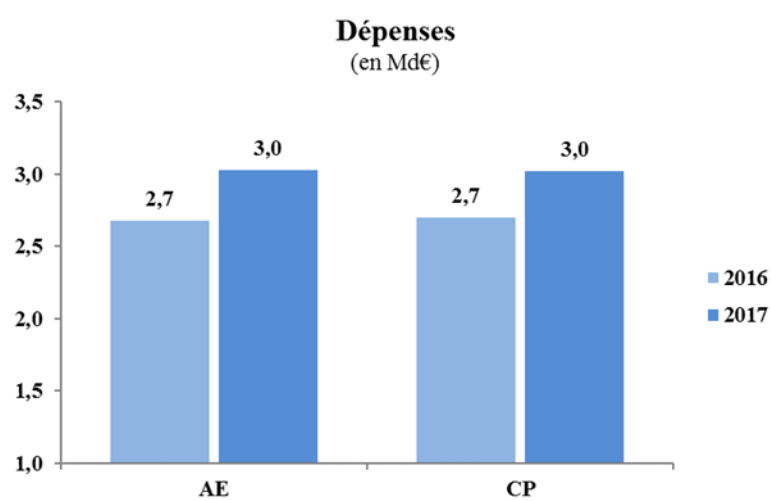
Programme 216 – Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur (CPPI)

Programme 232 – Vie publique, culturelle et associative (VPCA)

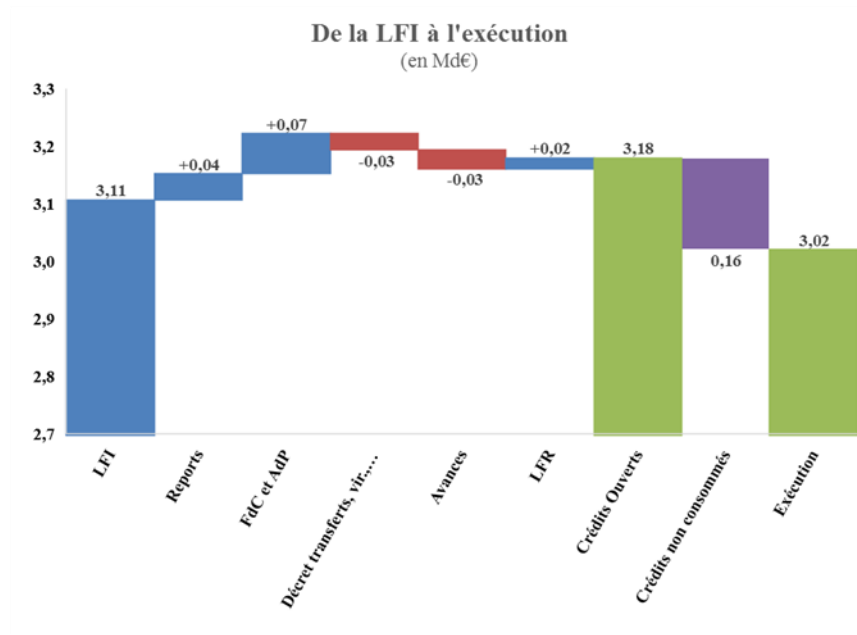
Programme 307 – Administration territoriale (AT)

Synthèse

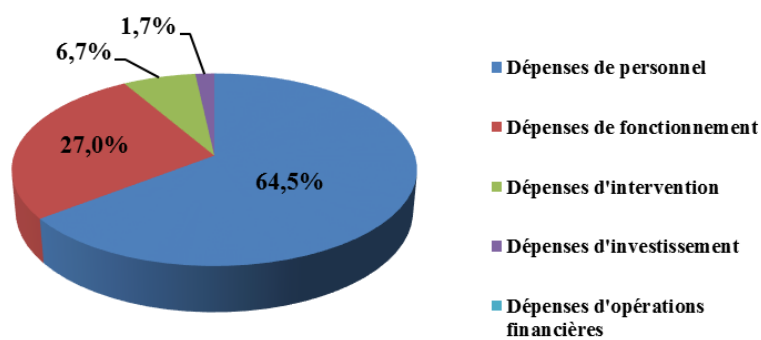
Les principales données de la mission

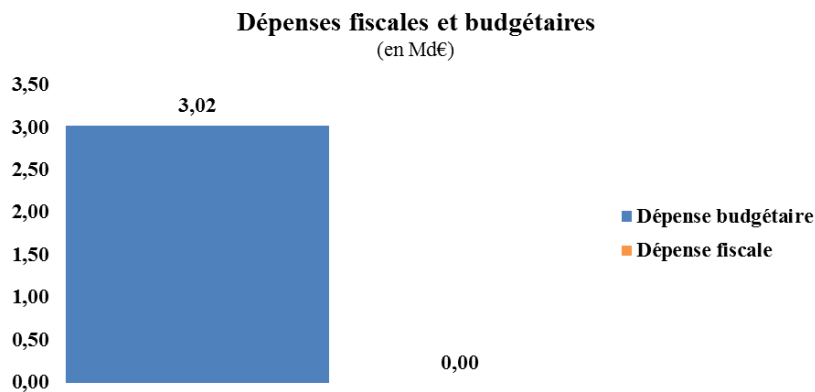


0,9 % du budget général hors R & D



Les dépenses de la mission par nature
(CP)

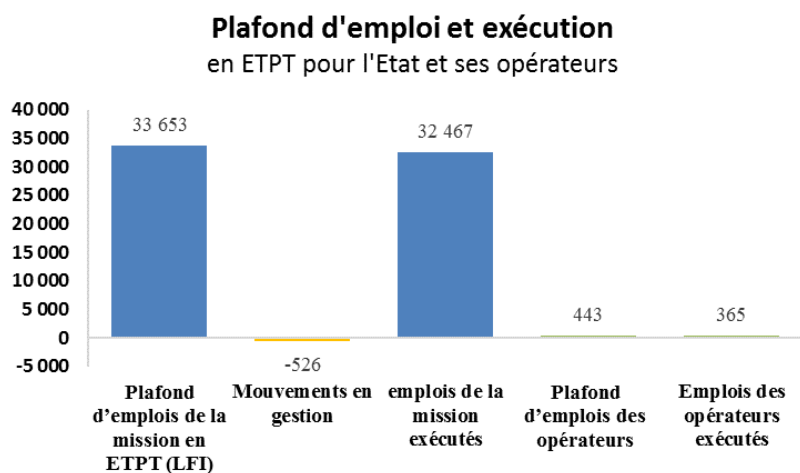




Nombre de dépenses fiscales : 0

Principaux opérateurs :

- Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)
- Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS)
- Le GIP « Réinsertion et citoyenneté »



Les principales données de la mission

La mission *Administration générale et territoriale de l'État* (AGTE), gérée par le ministère de l'intérieur, comporte trois programmes : le programme 216 – *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* (CPPI), le programme 232 – *Vie politique, culturelle et associative* (VPCA) et le programme 307 – *Administration territoriale*. Trois opérateurs lui sont rattachés en 2017 : l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS), le conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) et le GIP « Réinsertion et citoyenneté ».

Les crédits de paiement de la mission AGTE s'élèvent en LFI 2017 à 3 106 M€, en hausse de 22 % par rapport à la LFI précédente. Les dépenses reflètent cette hausse mais dans des proportions moindres (18 %), du fait de l'exécution du programme 232 – VPCA.

Deux raisons majeures viennent expliquer cette hausse. La première est l'augmentation de 375 % des crédits du programme 232 – VPCA compte tenu des élections ayant eu lieu en 2017 (présidentielle, législatives, sénatoriales). La seconde est une évolution du périmètre de la mission qui intègre en 2017, les crédits du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) gérés auparavant sur le programme 122 – *Concours spécifiques et administration*.¹

La spécificité des trois programmes au sein de la mission et, en particulier, du programme 232 – VPCA rend souvent l'analyse des données peu pertinente au niveau de la mission du fait de la variation des crédits de ce programme en fonction des périodes électorales, qui explique de fortes évolutions d'une année sur l'autre. Il convient d'en tenir compte dans la suite de cette note.

Les principales observations

Les constats sur l'année 2017 ne sont pas très différents de ceux de l'année 2016 et ne traduisent pas de réelles difficultés en dehors des crédits de contentieux.

La sous-budgétisation systématique des crédits de contentieux en LFI conduit à ouvrir des crédits en décrets d'avance puis tardivement en loi de finances rectificative et absorbe l'intégralité des crédits de réserve du programme 216 – CPPI.

¹ Mission *Relations avec les collectivités territoriales*

L'année 2017 a également été marquée, hormis une exonération discutable pour le CNAPS, par une mise en œuvre uniforme de la réserve de précaution malgré l'inéluçabilité de certaines dépenses.

Elle se caractérise comme les autres années par des mouvements jusqu'en janvier 2018, y compris pour des raisons qui étaient connues avant même la loi de finances initiale.

Par ailleurs, l'ambition portée par le plan « Préfectures nouvelle génération » (PPNG) reposait en 2017 sur la réalisation d'un schéma d'emplois exigeant. L'objectif 2017 a été atteint mais doit encourager le responsable de programme à apprécier le coût global de la réforme afin d'en assurer la soutenabilité.

Enfin, la démarche de performance de la mission se structure mais peine à devenir un réel outil de pilotage en gestion.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2016

Trois recommandations avaient été formulées par la Cour au titre de la gestion 2016 :

1. *Assurer la sincérité budgétaire de la programmation des dépenses de contentieux.*

La poursuite de la mise en œuvre du plan d'actions national pour la maîtrise et la réduction de la dépense contentieuse a permis de mieux connaître la dépense et de responsabiliser les unités opérationnelles. Toutefois, le PLF 2017 n'a pas pris en compte les besoins réels pour faire face aux dépenses prévues. Les crédits affectés à l'action 06 « Affaires juridiques et contentieuses » du programme 216 – CPPI ne tenaient compte ni du besoin annuel exprimé par les services du ministère de l'intérieur, ni des contentieux exceptionnels déjà connus au moment du vote en LFI. Cela s'est traduit en gestion par une exécution de 253 % des crédits initiaux. Le rebasage opéré pour l'année 2018 devrait permettre d'améliorer l'adéquation des prévisions aux dépenses réelles. La clarification des règles d'affectation des dépenses de contentieux devrait également permettre d'améliorer les hypothèses de budgétisation. Dans cette attente, la recommandation, maintenue mais précisée, pourra être révisée à l'aune de l'exécution 2018.

2. *Ne pas recourir aux décrets de transfert lorsque les décisions sont connues avant le vote de la LFI ou que les dépenses ne correspondent pas à des actions du programme d'origine.*

L'année n'a pas vu d'évolution significative sur ce point.

3. *Établir un lien plus explicite entre indicateurs de performance et hypothèses budgétaires.*

Cette recommandation ne concerne plus que le programme 216 – CPPI et devrait être prise en compte dans le travail en cours relatif à l'indicateur relatif au contentieux. L'objectif, désormais, est de faire des indicateurs de véritables outils de pilotage en gestion, plutôt qu'un exercice imposé, dans l'établissement des rapports annuels de performance.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2017

Au titre de l'année 2017, la Cour réitère deux de ses recommandations 2016, modifie sa recommandation sur la démarche de performance et formule une recommandation sur la mise en réserve.

1 - Assurer le réalisme de la programmation des dépenses de contentieux par l'établissement d'une doctrine claire de répartition des dépenses liées aux contentieux exceptionnels

2 – Ne pas recourir aux décrets de transfert lorsque les décisions sont connues avant le vote de la LFI ou que les dépenses ne correspondent pas à des actions du programme d'origine.

3 – Utiliser les résultats des indicateurs de performance en cours de gestion afin d'en faire de réels instruments de pilotage

4 – Répartir la mise en réserve au sein des programmes de la mission sur les dépenses ne présentant pas de caractère inéluctable.

Sommaire

Introduction.....	10
1 LA MAITRISE DES DEPENSES	11
1.1 La programmation des crédits initiaux	11
1.2 La gestion des crédits	18
1.3 L'évolution de la dépense	26
1.4 La soutenabilité budgétaire	28
2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE	33
2.1 Les emplois et les dépenses de personnel.....	33
2.2 Les dépenses de fonctionnement de l'État	36
2.3 Les dépenses d'intervention	38
2.4 Les dépenses d'investissement.....	39
2.5 Le financement des opérateurs	40
3 LA QUALITE DE LA GESTION.....	46
3.1 La conformité aux principes et règles du droit budgétaire ...	46
3.2 La démarche de performance	48
4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....	52
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2016...	52
4.2 Les recommandations formulées au titre de la gestion 2017	53

Introduction

La mission *Administration générale et territoriale de l'État*, gérée par le ministère de l'intérieur, contribue à la réalisation de trois objectifs : garantir l'exercice des droits des citoyens dans le domaine des grandes libertés publiques, assurer la présence et la continuité de l'État sur l'ensemble du territoire de la République et mettre en œuvre au plan local les politiques publiques nationales. Cette mission est composée de trois programmes, exécutés sous la responsabilité du secrétaire général du ministère de l'intérieur : le programme 216 – *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur (CPPI)*, le programme 232 – *Vie politique, culturelle et associative (VPCA)* et le programme 307 – *Administration territoriale (AT)*.

Les crédits de paiement de la mission AGTE s'élèvent, en LFI 2017 à 3 106 M€. Ces crédits sont en hausse de 22 % par rapport à la LFI précédente. Les dépenses reflètent cette hausse mais dans des proportions moindres (12 %), du fait de l'exécution du programme 232 – *VPCA*.

Deux raisons majeures viennent expliquer cette hausse. La première est l'augmentation de 373 % des crédits du programme 232 – *VPCA* en raison des élections ayant eu lieu en 2017 (présidentielle, législatives, sénatoriales notamment). La seconde tient à l'évolution du périmètre de la mission qui intègre en 2017 les crédits du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), gérés auparavant sur le programme 122 – *Concours spécifiques et administration*.²

Le programme 307 – *AT* a poursuivi la mise en œuvre du plan « Préfectures Nouvelle Génération » (PPNG) en 2017. Le nouveau gouvernement a confirmé les priorités de ce plan permettant de consolider l'organisation des préfectures autour de missions prioritaires. Ce plan a également pour ambition d'exploiter toutes les possibilités offertes par les nouvelles technologies pour moderniser les services rendus au public.

Enfin, après une programmation initiale largement sous-estimée de 55 M€ en LFI, les dépenses de contentieux ont atteint un niveau inégalé depuis 2011 avec une réalisation de 139,34 M€ en crédits de paiement en 2017³.

² Mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

³ Crédits consommés au 31 décembre 2017 pour un montant de crédits disponibles de 149,79 M€.

1 LA MAITRISE DES DEPENSES

1.1 La programmation des crédits initiaux

1.1.1 Les changements de périmètre et modifications de cartographie budgétaire intervenus en 2017

À compter du 1^{er} janvier 2017, le fonds interministériel de prévention de la délinquance⁴ (FIPD) a été transféré du programme 122 – *Concours spécifiques et administration* vers le programme 216 – *CPPI*. Les crédits proposés au titre du PLF (80,4 M€) ont fait l'objet d'un abondement lors des débats parlementaires, les portant à 110,4 M€ en AE et 100,4 M€ en CP.

La cartographie budgétaire du programme 216 – *CPPI* a fait l'objet de plusieurs modifications en 2017. Une action 10 « Prévention de la délinquance » a été créée afin de mettre en œuvre le transfert du FIPD sur le programme à compter du 1^{er} janvier 2017. La nomenclature budgétaire a été modifiée en conséquence avec l'ajout au programme d'un BOP et de 109 UO départementales. Par ailleurs, une UO spécifique a été créée dans le BOP « politiques transversales » pour l'exécution des dépenses relatives à la commission du contentieux du stationnement payant. Enfin, 8 UO régionales (hors Ile-de-France et outre-mer) ont été rattachées au BOP « affaires juridiques et contentieux » en lieu et place des UO départementales pour faire suite à la généralisation du pilotage régional des crédits contentieux.

Une mesure de périmètre sur le programme 307 – *AT* concerne le décroisement des compétences à Wallis et Futuna, prévu par le protocole de fin de conflit du 20 juillet 2014. Ainsi, 36 agents des circonscriptions territoriales de Wallis et Futuna et la masse salariale associée de 1,13 M€ ont été progressivement intégrés au programme 307 – *AT*.

⁴ Le FIPD a été créé par la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance et était initialement « destiné à financer la réalisation d'actions dans le cadre des plans de prévention de la délinquance et dans le cadre de la contractualisation mise en œuvre entre l'État et les collectivités territoriales en matière de politique de la ville ». Une modification apportée par la loi de finances initiale pour 2016 du 29 décembre 2015 insère les actions financées dans le cadre des plans de prévention de la délinquance prévus par le code de la sécurité intérieure (article L132-6 du code de la sécurité intérieure) et précise que le fonds finance également les actions de prévention de la radicalisation. Avant 2016 et son intégration au budget de l'État, il était géré par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé).

Par ailleurs, cinq décrets sont à l'origine de treize transferts entrants et sortants sur le programme 307 – *AT* pour des montants compris entre 5 817 euros et 2 441 558 euros. La moitié de ces transferts concernent des crédits de titre 2. Trois de ces transferts se font en lien avec le programme 333 – *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées*.

Le principal changement relatif à la cartographie du programme 307 – *AT* porte sur la création d'une UO dédiée au conseil supérieur de l'appui territorial et de l'évaluation (CSATE) dont les crédits et la gestion ont été centralisés sur le programme 307 – *AT*. Un changement de cartographie est également à noter pour 2018, avec la création d'une UO spécifique « production des cartes nationales d'identité », rattachée au BOP central du programme et permettant de mieux distinguer les dépenses de fournitures liées à cette activité des crédits informatiques affectés au plan national informatique des préfetures (PNI).

Trois décrets de transfert concernent le programme 232 – *VPCA*, pour des montants compris entre 56 575 € et 1 527 106 €, dont 393 331 € au profit du programme 151 – *Français à l'étranger et affaires consulaires*.⁵

1.1.2 La programmation initiale des crédits

1.1.2.1 Les hypothèses de budgétisation des programmes de la mission AGTE

La mission AGTE n'est pas considérée comme une mission prioritaire.

Programme 216 – *CPPI* : une sous-budgétisation des dépenses de contentieux

Les hypothèses de budgétisation des crédits T2 du programme 216 – *CPPI* sont fondées sur les orientations de la loi de programmation des finances publiques tempérées des différentes mesures exceptionnelles venues minorer l'impact des schémas d'emploi.⁶

Comme pour les années antérieures et de manière encore accentuée, ce sont les hypothèses de budgétisation des crédits hors T2 qui ne sont pas compatibles avec les données disponibles. La sous-budgétisation des crédits de contentieux est un problème ancien sur lequel la Cour appelle l'attention depuis plusieurs années et qui a connu son paroxysme en 2017.

⁵ Mission *Action extérieure de l'Etat*.

⁶ Pacte de sécurité et plan migrants.

Le ministère en convient et reconnaît, dans sa réponse à la Cour, cette sous-budgétisation.

L'année 2016 a laissé une dette de contentieux d'environ 30,2 M€, en forte augmentation par rapport à l'exercice précédent. Les crédits inscrits au PLF 2017 s'élevaient à 55 M€. Après application de la réserve de précaution, ce montant a été ramené à 50,6 M€. Pourtant, dès la programmation, la prévision de dépense de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) s'établissait à 115,3 M€ reports de charge inclus. Cette programmation, affichée à l'avis au programme pour 2017, a été confirmée en CRG1 puis portée à 144,36 M€ en CRG 2 dont 33,6 M€ de contentieux exceptionnels. En 2017, le montant total des crédits mis à disposition du BOP contentieux s'est élevé à 149,79 M€ en AE/CP. Au 31 décembre 2017, le montant des crédits consommés s'est élevé à 139,93 M€ en AE et 139,34 M€ en CP.

Tableau n° 1 : Évolution des dépenses de contentieux

M€	LFI	Réalisation	Part des crédits ouverts en LFI dans le réalisé
2010	86,9	141,6	61,37 %
2011	80,00	148,4	55,93 %
2012	80,00	102,5	80,00 %
2013	82,0	100,6	81,51 %
2014	77,5	85,7	90,43 %
2015	63,3	97,9	64,66 %
2016	43,3	84,09	50,6 %
2017	55,00	139,34	39,47 %

Source : Cour des comptes, d'après ministère de l'intérieur et LFI

L'anticipation des charges de contentieux peut être difficile puisque par essence, elles ne peuvent faire l'objet d'une prévision certaine tant en termes de risque que de dépenses. Toutefois, la méthode consistant à fonder une prévision de dépense sur la dépense moyenne des années antérieures se révèle juste *a posteriori*. De la même manière, l'imprévisibilité des contentieux exceptionnels doit être relativisée. Ces contentieux dits exceptionnels étaient pour la plupart déjà connus mais n'avaient pas été intégrés dans la prévision de dépenses du programme du fait des arbitrages ministériel et interministériels en attente sur l'imputation des dépenses. En définitive, les crédits réellement imprévisibles, concernaient le contentieux EDF Martinique (EDF Sara) qui a fait l'objet d'une décision de la Cour administrative d'appel de Bordeaux le 27 juillet 2017 pour un montant

imputable au ministère de l'intérieur de 20,2 M€. Les autres contentieux exceptionnels relèvent de décisions de justice prises en 2016.

Dans le cadre du plan d'action consécutif au rapport de l'inspection générale de l'administration (IGA) consacré à l'évolution et à la maîtrise de la dépense contentieuse, l'expérimentation de la régionalisation a débuté dès le début de l'année 2015 dans deux régions qui s'étaient déclarées volontaires et étendue à deux autres régions en 2016. Sur la base d'un bilan, l'expérimentation a été généralisée à l'ensemble des régions à compter du 1^{er} janvier 2017, sauf la région Ile-de-France dont la taille particulièrement importante des UO en termes de dépense contentieuse nécessite un pilotage particulier. La régionalisation semble avoir produit des effets positifs sur le dialogue de gestion ainsi que sur le pilotage de la dépense. La mise en place de pôles d'appui juridique permet également de renforcer l'expertise du ministère et de son réseau préfectoral. Cette amélioration du pilotage a été de nature à convaincre la direction du budget de positionner pour 2018 un montant réaliste de dépense contentieuse établi à 80 M€. Ce montant constitue, selon le ministère de l'intérieur, le socle de dépenses « *incompressibles* » annuel.

S'agissant des contentieux exceptionnels, une mission confiée à l'IGA, dont les conclusions ont été remises en février 2018, doit permettre de définir une doctrine claire d'imputation des crédits. Si la pratique budgétaire tend à plaider pour une centralisation de ces crédits, la nature de la dépense doit également permettre de responsabiliser les différents responsables de programme. L'exemple du contentieux Communauté d'agglomération Côte Basque Adour dont la décision fut rendue en mars 2016 condamnant l'État à payer 6,56 M€ aurait pu conduire à la plus grande responsabilisation de la DGCL. En effet, ce contentieux s'insérant dans le cadre plus large du contentieux dit TASCOM n'aurait pas dû devenir définitif compte tenu du dispositif législatif⁷ pris par le gouvernement pour l'éteindre. Dans le cas de la CA Côte Basque Adour, ce contentieux est devenu définitif faute d'avoir été contesté dans les délais.

Si la Cour relève l'effort de programmation des crédits contentieux pour l'année 2018, elle maintient toutefois une recommandation visant à assurer le réalisme de la programmation en tenant compte non seulement des contentieux courants mais également des contentieux exceptionnels déjà connus et en fixant une doctrine claire d'imputation de ces dépenses.

⁷ Article 133 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

Elle note en effet que l'estimation 2018 des dépenses ne prend pas en compte plusieurs contentieux présentant des risques très divers en cours devant les juridictions (collectivité de Saint-Martin (47,1 M€), tempête Xynthia (19,3 M€), Alliance SA (6,7 M€), Guy Dauphin environnement (10,47 M€), Ariane espace (20 M€), qui pourraient alourdir la charge du programme en 2018. Ces contentieux sont, selon le CBCM, « *connus de longue date* ». ⁸

Programme 232 – VPCA : une année électorale dense

Les hypothèses de budgétisation du programme 232 – VPCA sont corrélées au calendrier électoral. Alors que l'année 2016 se caractérisait par l'absence de scrutin national, l'année 2017 a connu sept scrutins généraux dont trois échéances majeures⁹ justifiant l'augmentation de 373 % des crédits initiaux en 2017 par rapport à l'année précédente.

La programmation 2017 concerne plus particulièrement l'action 2 « Organisation des élections » qui représente 83,21 % des crédits du programme.

La trajectoire financière du programme 232 – VPCA a fait l'objet d'une modification importante au cours de l'examen du projet de loi de finances avec le rejet de la dématérialisation de la propagande, dont l'économie nette était estimée à 168,9 M€.

L'écart entre la budgétisation et le coût constaté des élections tient à des facteurs difficiles à anticiper pour le RPROG. Ainsi, pour l'élection présidentielle, l'hypothèse de budgétisation se fondait sur la présence au premier tour de 12 candidats et non 11 comme constaté. S'agissant des législatives, les hypothèses de budgétisation étaient construites sur un moyenne de 12 candidats par circonscription et de nombreuses triangulaires au second tour. Or, les scrutins ont enregistré un pic de candidatures avec une moyenne de 13,6 par circonscription, certaines ayant atteint 27 candidats, mais le second tour n'a connu que de rares cas de triangulaires.

⁸ Avis au programme 216 – CPPI du 5 février 2018.

⁹ Les élections ultramarines de Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Wallis-et-Futuna au printemps 2017, l'élection du Président de la République des 23 avril et 7 mai 2017, les élections législatives des 11 et 18 juin 2017 et les élections sénatoriales du 24 septembre 2017.

Programme 307 – AT : Une année marquée par la mise en œuvre de PPNG

L'enjeu de la programmation 2017 résidait dans la mise en œuvre d'un schéma d'emplois ambitieux s'inscrivant dans le cadre du plan « Préfectures Nouvelle Génération. Ce schéma 2017 constituait la seconde phase d'un schéma plus global de – 1300 ETPT à l'horizon 2018. En 2017, 500 ETP devaient être rendus et 15 emplois créés suite à un amendement parlementaire voté en LFI pour le renforcement des guichets uniques de demande d'asile (GUDA).

En parallèle du schéma d'emplois, le responsable de programme a décidé de programmer, pour faire face à la crise migratoire, un plan de soutien et de recrutement massif de contractuels de courte durée dit « plan 1 000 mois vacataires », dont une grande partie pour les GUDA.

Enfin, la programmation tient également compte des surcoûts engendrés par le PPNG à travers le plan de repyramidage, le renforcement des promotions internes, les dépenses supplémentaires HT2 pour la mise en place des centres d'expertise et de ressources titres (CERT) et l'équipement informatique des postes de travail.

1.1.2.2 Les avis du CBCM : favorable pour le 232 – VPCA, défavorables pour les programme 307 – AT et 216 – CPPI

Le CBCM a visé le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits (DPGEC) du programme 232 – VPCA dont le plafond d'emplois et des crédits de T2 était respecté. Il a également donné un avis favorable à la programmation des crédits hors T2, assorti de réserves liées à « l'insoutenabilité subie » du programme compte tenu des paramètres affectant la dépense attachée aux élections et difficilement prévisibles.

Concernant le programme 307 – AT, le CBCM a visé le DPGEC tout en soulignant l'effet de saturation des crédits disponibles de la prévision du titre 2. En 2016, le DPGEC n'avait pas reçu de visa en raison d'une programmation qui saturait la ressource disponible avant même d'avoir intégré les effets du PPNG.

La programmation des crédits HT2 a, quant à elle, recueilli un avis défavorable du CBCM pour le BOP central PNE. Cet avis défavorable s'explique par la nécessité de l'obtention de reports de crédits ainsi que par le dépassement de la ressource disponible, prévu au stade de la programmation à hauteur de 5 M€ en AE et CP. Le RPROG demandait ainsi un dégel partiel de la réserve de précaution afin de couvrir ce besoin complémentaire lié au financement des dépenses induites par la

suppression des gardes statiques assurées par la police nationale (protocole du 11 avril 2016). Le CBCM a considéré que ce besoin complémentaire rendait la dépense insoutenable au regard de la ressource disponible.

Enfin, s'agissant du programme 216 – *CPPI*, si le DPGCEP reçoit le visa du CBCM compte tenu du respect du plafond d'emploi et de la ressource disponible en crédits de titre 2, la programmation du HT2 recueille quant à elle un avis défavorable. Cet avis se fonde essentiellement sur « l'insoutenabilité de la dépense » de contentieux, dont la prévision de dépense estimée à 115,27 M€ en CP, se situe bien au-dessus de la ressource disponible établie à 52 M€. Cet écart nécessite en gestion, un dégel total de la réserve de précaution (hors la part supportée par le FIPD) et une ouverture de crédits de paiements de 37,95 M€.

1.2 La gestion des crédits

Tableau n° 2 : Des crédits initiaux aux crédits consommés

En M€	Programme 216		Programme 232		Programme 307		Total mission AGTE	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	919,16	945,67	474,06	470,07	1 706,30	1 690,74	3 099,52	3 106,48
LFR	20,41	19,61	-	-	- 0,21	- 0,21	20,20	19,40
Autres mouvements de crédits	- 5,83	- 18,20	0,10	- 3,05	28,00	4,53	22,27	- 16,72
Reports	22,90	10,41	12,37	10,97	47,30	23,37	82,57	44,75
Virements	- 4,35	- 4,44	-	-	-	-	- 4,35	- 4,44
Transferts	- 35,78	- 31,63	1,08	1,08	6,29	6,30	28,41	24,25
Décrets d'avance	11,40	7,46	- 13,35	- 15,10	- 25,59	- 25,14	- 27,54	- 32,78
Répartitions	-	-	-	-	-	-	-	-
Annulations	-	-	-	-	-	-	-	-
Fonds de concours et attributions de produits	11,97	11,97	-	-	58,31	58,31	70,28	70,28
Total des crédits ouverts	945,71	959,05	474,16	467,02	1 792,40	1 753,37	3 212,27	3 179,44
Réserve en fin de gestion (e) = (a) + (b) - (c) - (d)	3,14	3,14	- 0,01	-	3,43	3,43	6,56	6,57
Gel initial (a)	35,72	37,84	34,51	34,19	23,22	21,97	93,45	94,00
Surgels (b)	38,85	26,67	24,70	23,97	30,91	31,71	94,46	82,35
Dégels en gestion (c)	63,43	59,67	47,98	45,18	-	-	111,41	104,85
Annulation de crédits gelés (d)	8,00	1,70	11,24	12,98	50,70	50,25	69,94	64,93
Crédits disponibles	942,57	955,91	474,17	467,02	1 788,97	1 749,94	3 206	3 173
Crédits consommés	923,64	943,50	381,05	370,84	1 725,43	1 705,28	3 030	3 020

Source : Cour des comptes - données Ministère de l'intérieur et Chorus

1.2.1 Un dégel des crédits au profit des dépenses de contentieux du programme 216 – CPPI et de remboursement des campagnes électorales pour le programme 232 - VPCA

La mise en réserve a été appliquée aux trois programmes de la mission AGTE conformément aux instructions de la direction du budget, à hauteur de 0,5 % pour les dépenses de personnel et de 8 % pour les autres titres, sur les crédits inscrits en LFI.

Deux types de crédits ont été dispensés de mise en réserve :

- les crédits relatifs à l'aide publique aux partis et groupements politiques, versés chaque année conformément aux dispositions de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988. En effet, le financement des partis politiques est une obligation qui incombe à l'État en vertu des articles 9 et 9-1 de cette loi. La mise en réserve qui aurait dû être appliquée sur ces crédits est, en conséquence, supportée par les crédits de l'action 2 « Organisation des élections ».

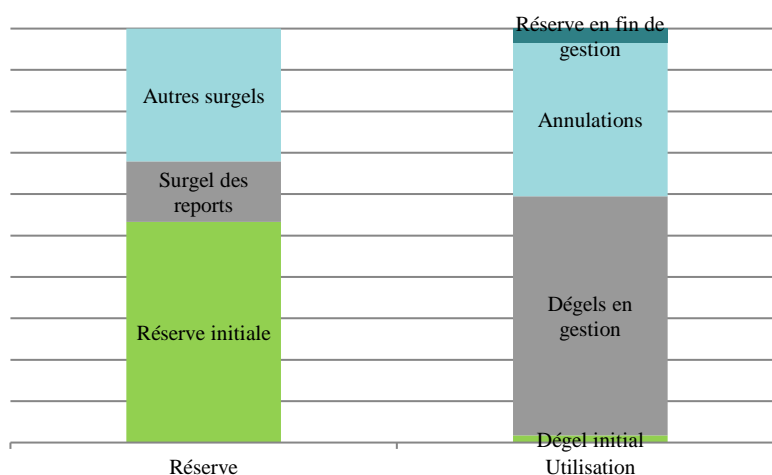
- les crédits du CNAPS dont la subvention pour charge de service public est exonérée de réserve. La Cour relevait dans ses observations définitives relatives au CNAPS¹⁰, que cette dérogation « résultait d'un arbitrage ministériel obtenu par une intervention du président du collège, relayant le souhait des représentants du secteur ».¹¹ Elle recommandait de ce fait, la fin de cette dérogation. Cette exonération de mise en réserve est justifiée par la nouvelle mission de contrôle des organismes de formation en sécurité privée, qui lui a été confiée par la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi.¹² Pourtant, une majoration de 0,7 M€ du montant de la subvention pour charge de service public (SCSP) par rapport à 2016 a été votée en LFI 2017 pour assurer cette mission. Dès lors, la mise en réserve (0,36 M€) aurait dû lui être appliquée et non reportée sur les autres actions du programme 216 – CPPI. Cette exonération de mise en réserve est également prévue en 2018.

¹⁰ Lettre du président du 7 février 2018 avec observations définitives relatives au Conseil national des activités privées de sécurité (exercices 2012 à 2016).

¹¹ Dans un courrier daté du 15 décembre 2013 adressé au président du collège du CNAPS, le ministre du budget confirmait la levée de la réserve de précaution sur la subvention versée au CNAPS pour l'année 2014.

¹² Loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi.

Graphique n° 1 : La réserve de précaution et son utilisation pour la mission AGTE en 2017 (CP)



Source : Cour des comptes – données ministère de l'intérieur

La réserve de précaution a été appliquée de manière proportionnelle à tous les autres crédits de la mission. Au regard de la situation relative aux crédits de contentieux et du sous-dimensionnement des crédits pour faire face aux besoins exprimés par le responsable de programme, il est surprenant que la mise en réserve ait été appliquée à l'identique à ces crédits pourtant inéluctables.

A la réserve initiale constituée de 0,5 % des dépenses de personnel et 8 % des crédits HT2, se sont ajoutés les surgels des reports des crédits non consommés en 2016 pour un montant global de 25,8 M€ en CP. Le 20 avril 2017, un surgel est venu abonder la réserve de précaution « dans le but de préserver les équilibres des finances publiques votés en loi de finances initiale pour 2017 et en conformité avec le programme de stabilité 2017 – 2020 »¹³. Ce surgel a concerné les trois programmes de la mission AGTE, pour un montant en CP de 1 M€ sur le programme 307 – AT, 13 M€ pour le programme 232 – VPCA et 17,4 M€ pour le programme 216 – CPPI. Enfin, un dernier surgel de 25 M€ de crédits de T2 (essentiellement CAS) a été effectué en fin d'année sur le programme 307 – AT.

¹³ Tamponné n° 41 du 20 avril 2017

Le surgel des reports pose une difficulté lorsqu'il porte sur des crédits qui ne sont pas libres d'emploi. Il en est ainsi pour le report de 3,5 M€ concernant le programme 307 – *AT* et relatif à la redevance pour services rendus au titre de l'acheminement des certificats d'immatriculation des véhicules. Cette redevance est versée sur le programme 307 – *AT* pour être ensuite reversée à l'ANTS. Le report de 3,5 M€ aurait dû être mis en œuvre pour permettre à l'État d'honorer sa dette auprès de l'opérateur. À ce jour, cette situation n'est pas résolue.

La réserve de précaution a fait l'objet d'une utilisation différenciée selon les programmes de la mission.

Le programme 216 – *CPPI* est le seul à avoir fait l'objet d'un dégel initial dès mars 2017 afin de financer le plan relatif à la sécurisation des établissements scolaires dans le cadre du FIPD pour un montant de 10 M€ en AE et 3 M€ en CP. Fin octobre 2017, un second dégel est intervenu sur les crédits HT2 afin de couvrir la prise à bail du troisième site de la DGSI (7 M€ en AE) ainsi que les besoins en matière de contentieux (46,4 M€ en AE et 56,7 M€ en CP). Aucune mesure de dégel n'a été demandée sur les crédits de T2 et la majeure partie d'entre eux ont été annulés par décret du 30 novembre 2017 soit 1,7 M€. En fin de gestion, la réserve de précaution s'élevait à 3,14 M€.

Le programme 307 – *AT* n'a bénéficié d'aucune mesure de dégel malgré une demande formulée au mois de mai pour un montant de 10,3 M€ en AE et 11,1 M€ en CP¹⁴. L'ensemble de la réserve T2 et HT2 a été annulée.

Enfin, le programme 232 – *VPCA* a bénéficié en fin de gestion d'un dégel de 48 M€ en AE et 45,2 M€ en CP destiné à couvrir les dépenses liées aux élections organisées en 2017. Ces crédits ont vocation à être reportés sur la gestion 2018 compte tenu des délais de paiement des remboursements forfaitaires des comptes de campagne pour les élections présidentielle et législatives.

Les conditions de mise en œuvre et d'utilisation de la réserve en 2017 sur la mission AGTE conduit la Cour à recommander de positionner la réserve sur les seules dépenses ne présentant pas un caractère inéluctable.

¹⁴ Cette demande de dégel concernait pour moitié le dégel des reports de crédits dont 3,5 M€ au titre des reports de l'attribution de produit due à l'ANTS pour l'acheminement des certificats d'immatriculation. L'autre moitié concernait la réserve de précaution 2017 dont 3,5 M€ pour financer les travaux de sécurisation des préfectures liés à la suppression des gardes statiques.

1.2.2 Des annulations de crédits compensées par des ouvertures en DA et LFR au profit des dépenses de contentieux

Des annulations ont été portées par les deux décrets d'avance sur les trois programmes.

Le premier décret en date du 20 juillet 2017¹⁵ a annulé 31,77M€ en AE et 25,95M€ en CP. Ces annulations concernent les trois programmes de la mission:

- 6,29 M€ en AE sont annulés sur le programme 216 - *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*. Ces annulations portent intégralement sur des crédits mis en réserve ;
- 4,01 M€ en AE et 4,93 M€ en CP sont annulés sur le programme 232 - *Vie politique, culturelle et associative* sur des crédits mis en réserve et par l'anticipation de moindres dépenses sur les financements accordés aux partis politiques en raison, notamment, du non-respect de la parité ;
- 21,47 M€ en AE et 21,02 M€ en CP sont annulés sur le programme 307 - *Administration territoriale*. Ces annulations portent sur des crédits mis en réserve.

Le second décret d'avance du 30 novembre 2017¹⁶ a procédé aux annulations suivantes :

- 4,1 M€ en CP sur le programme 307 – *Administration territoriale* correspondant à des dépenses de personnel hors CAS. Ces annulations concernent des crédits de personnel devenus sans objet ;
- 9,3 M€ en AE et 10,1 M€ en CP sur le programme 232 – *Vie politique, culturelle et associative* correspondant à des dépenses de personnel hors CAS pour 2,3 M€ et devenues sans objet. Les 7 M€ annulés en AE et 7,8 M€ annulés en CP correspondent à des dépenses d'organisation des élections moindres qu'anticipées. En effet, la programmation prévoyait un nombre plus important de candidats à l'élection présidentielle ainsi qu'un nombre plus important d'électeurs.

¹⁵ Décret n° 2017-1182 du 20 juillet 2017.

¹⁶ Décret n° 2017 – 1639 du 30 novembre 2017.

- 1,7 M€ en CP sur le programme 216 – *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* correspondant à des dépenses de personnel hors CAS. Ces annulations concernent des crédits de personnel devenus sans objet.

La seule ouverture de crédits, par ce même décret, a concerné le programme 216 – *CPPI* pour couvrir les dépenses de contentieux à hauteur de 19,4 M€ en AE et 9,6M€ en CP.

De plus, une ouverture de crédits en LFR est aussi intervenue au profit du programme 216 – *CPPI* pour un montant de 20,41 M€ en AE et 19,61 M€ en CP, mobilisée intégralement au profit du contentieux et plus particulièrement du contentieux EDF SARA. Le programme 307-*AT* n'a été concerné, en LFR, que par un mouvement d'annulation d'ordre technique pour un montant de 211 863 euros.

Au total, la Cour ne peut que relever l'incohérence des mouvements successifs (gels, annulations, ouvertures) sur les crédits destinés aux dépenses de contentieux.

1.2.3 Des mouvements concernant essentiellement les programmes 307 – *AT* et 216 – *CPPI*

1.2.3.1 La récurrence de mouvements inadaptés

Douze décrets de transfert et deux décrets de virement ont opéré des mouvements sur la mission *AGTE*. Cinq de ces mouvements sont intervenus après le 15 novembre 2017 et ont concerné 43 M€ dont la grande majorité sur le programme 216 – *CPPI*.

La Cour constate une nouvelle fois que certains de ces mouvements relèvent d'une pratique inadaptée.

Le remboursement des mises à disposition des agents exerçant l'emploi de délégué du préfet

Les délégués du préfet sont des agents titulaires de catégorie A ou B, mis à disposition pour une durée de trois ans renouvelables. En 2017, le programme 307 – *AT* a ainsi mis à disposition 100 ETPT (contre 95 ETPT en 2016) au profit du programme 147 – *Politique de la ville*¹⁷. Il bénéficie en retour d'une compensation en ETPT (plafond d'emplois) et en crédits de T2 (sur une base forfaitaire de 60 000 € pour un agent de catégorie A et 45 000 € pour un agent de catégorie B).

¹⁷ Mission *Cohésion des territoires*.

Pour des raisons historiques, les emplois sont toujours portés par le programme 307 – AT en ce qui concerne les ETP. Le programme 307 – AT intègre donc sous plafond ces emplois.

Enfin, en gestion, la parution du décret de transfert est systématiquement tardive (6 décembre 2017), soit quelques jours à peine avant la date de pré-liquidation de la paye.

La Cour demande depuis plusieurs années, la mise en place d'une convention de gestion. Celles-ci n'est toujours pas intervenue. Déjà en 2016, il était indiqué que d'autres solutions étaient à l'étude permettant de faciliter la gestion de ce remboursement et de ne pas pénaliser le programme 307 – AT dans la gestion des emplois associés. Elles n'ont pas été mises en œuvre en 2017

Le « rétro-transfert » des personnels des services déconcentrés affectés à la politique de sécurité et d'éducation routières

Conformément à l'article 4 du décret n° 2017-1070 du 24 mai 2017 relatif aux attributions du ministre de l'intérieur, ce dernier définit et met en œuvre la politique en matière de sécurité et d'éducation routières, à l'exclusion des politiques de sécurité des infrastructures routières et de réglementation technique des véhicules. Ce décret confirme également l'autorité du ministre de l'intérieur sur la délégation à la sécurité routière.

Dans ce cadre, il a été procédé en loi de finances initiale pour 2016 au transfert, du budget du ministère de la transition écologique et solidaire (MTES) vers le budget du ministère de l'intérieur, des emplois et des crédits correspondant aux personnels des services déconcentrés affectés à la politique de sécurité et d'éducation routières, hors inspecteurs et délégués du permis de conduire et de la sécurité routière.

Toutefois, un protocole d'accord est intervenu le 20 juillet 2015 entre les secrétaires généraux des deux ministères fixant le principe d'un maintien en gestion de ces moyens sur le programme 217 – *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables*¹⁸ pour 2016 et 2017. Afin d'assurer cette gestion, le MI a dû rétrocéder au MTES les emplois et la masse salariale correspondante. Il est prévu en 2018 que plus de la moitié des agents concernés en services déconcentrés soit désormais pleinement gérée par le MI. L'autre moitié rejoindra le MI au 1^{er} janvier 2019. Ainsi, pour la dernière année, des crédits et des emplois seront rétro-transférés du MI vers le MTES au cours de la gestion 2018.

¹⁸ Mission *Écologie, développement et mobilité durables*.

Un virement du FIPD vers le programme 176 – Police nationale¹⁹

Le FIPD finance des actions de prévention de la délinquance et de la radicalisation. Il est scindé en deux enveloppes, la première relative à la vidéo-protection et la seconde aux actions de prévention proprement dites. Le FIPD a fait l'objet d'un virement de 4,6 M€ au profit de la police nationale pour la sécurisation de sites touristiques. Cette action a été prévue au titre du Plan tourisme et résulte d'un amendement gouvernemental au PLF 2017.

1.2.3.2 Une fongibilité asymétrique peu utilisée

Comme les autres années, la fongibilité asymétrique a été peu utilisée par la mission AGTE.

Le programme 232 – VPCA a procédé à un mouvement de fongibilité asymétrique d'un montant de 15,7 M€ à partir des crédits excédentaires sur le titre 2. Ce mouvement visait à couvrir l'externalisation de la mise sous pli de la propagande électorale réalisée lors des élections de l'année. Ce montant, prévu au DPEGCP à 13,6 M€, a été progressivement augmenté du fait de l'externalisation plus importante qu'attendue de la mise sous pli et du renchérissement des coûts de cette prestation.

1.2.4 Suivi du rapport de la Cour relatif à la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2017

Le rapport de la Cour relatif à la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2017 identifiait, pour la mission AGTE, deux risques de dépassement du budget initial. Le premier risque concernait le coût d'organisation des élections. En coût global, le risque ne s'est pas réalisé compte tenu des hypothèses de budgétisation retenues pour le déroulement des élections²⁰. Toutefois, le coût de la diffusion du matériel de campagne représente un poste de dépense de 238,14 M€ qui a été sous-estimé lors des discussions budgétaires²¹. Le second risque concernait les

¹⁹ Mission *Sécurité*.

²⁰ Voir 1.1.2.1.

²¹ Un amendement de 162 M€ a été voté en lois de finances suite à l'abandon du projet de dématérialisation de la propagande électorale. Les coûts constatés sont de 135 M€ pour l'élection présidentielle, 103 M€ pour les élections législatives et 0,137 M€ pour les élections sénatoriales.

dépenses de contentieux et s'est réalisé au-delà des prévisions de la Cour (0,06 Md€ pour une prévision de 0,05 Md€).²²

1.3 L'évolution de la dépense

1.3.1 Évolution de la dépense exécutée 2016 – 2017

Tableau n° 3 : Évolution de la dépense 2016 – 2017

M€	LFI 2016	Crédits disponibles 2016	Exéc. 2016	LFI 2017	Crédits disponibles 2017	Exéc. 2017
Mission AGTE	2 549	2 752	2 700	3 106	3 173	3 019

Source : Ministère de l'intérieur

Les crédits accordés à la mission en 2017 sont supérieurs à ceux de 2016 : + 22 % en LFI et + 15 % en crédits disponibles. Cette évolution s'explique en grande partie par les crédits en hausse du programme 232 – VPCA, du fait d'une année électorale chargée. L'exécution budgétaire reflète cette tendance à la hausse mais dans des proportions moindres (+ 12 %) en raison d'une consommation des crédits de 95,81 %, en recul par rapport à l'exécution 2016 (98,1 %), et notamment d'une moindre réalisation des crédits du programme 232 – VPCA.

1.3.2 Comparaison LPFP – exécution 2017

La comparaison entre l'exécution 2017 et la LPFP 2017 montre une sous-consommation des crédits de près de 57 M€. Toutefois, cette sous-consommation regroupe des situations différentes selon les programmes.

²² Voir 1.1.2.1.

Tableau n° 4 : Comparaison LPFP – exécution 2017 (mission AGTE)

En CP (M€)	2017
<i>Norme LPFP (a)</i>	2 335,71
<i>Périmètre et transferts 2016 et 2017 (b)</i>	78,10
Norme LPFP format 2017 (I = a + b)	2 413,81
<i>Exécution 2017 (c)</i>	3 019,60
<i>Fonds de concours et attribution de produits (d)</i>	70,31
<i>Contribution de la mission au CAS pensions (e)</i>	574,93
Exécution 2017 hors fonds de concours et pensions (II = c-d-e)	2 357,42
Écart Exécution-LPFP (III=I-II)	56,39

Source : Ministère de l'intérieur

Le programme 216 – *CPPI* dépasse la norme de la LPFP de 44,5 M€. Cette situation s'explique essentiellement par l'exécution des dépenses de contentieux et l'effort consenti dans le cadre du pacte de sécurité, tempérés par des mouvements négatifs sur le titre 2 (10 M€ en amendements et 25 M€²³ de rétro-transfert des personnels déconcentrés de sécurité routière).

Le programme 232 – *VPCA* a été sous-exécuté de 99 M€ par rapport à la LPFP. Cette sous-exécution s'explique essentiellement par un solde de crédits non consommés en raison de dépenses qui se sont avérées inférieures à la prévision et le report en gestion 2018 des remboursements forfaitaires aux candidats aux élections présidentielle et législatives, compte tenu du calendrier d'examen des comptes des candidats par la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

Enfin, le programme 307 – *AT* présente une sur-exécution de 1,2 % par rapport à la LPFP, qui recouvre une sur-exécution des dépenses de personnel et une sous-exécution des crédits HT2.

²³ Montant du transfert en crédits T2 hors CAS.

1.4 La soutenabilité budgétaire

1.4.1 La soutenabilité à court terme maîtrisée

En 2017 comme en 2016, les reports de crédits hors fonds de concours ont été inférieurs à 1 % du montant des CP initiaux et en deçà des 3 % prévus par l'article 15 de la LOLF. Ces reports s'élèvent en crédits de paiement à 5,6 M€ pour le programme 307 – AT, 11 M€ pour le programme 232 – VPCA et 9, 24 M€ pour le programme 216 – CPPI.

La gestion par le responsable de programme des rétablissements de crédits doit également être analysée à l'aune de la soutenabilité budgétaire. En effet, le programme 216 – CPPI a subi un amendement lors des discussions budgétaires de 10 M€ sur ses dépenses de titre 2. En conséquence, il a choisi de piloter les rétablissements de crédits afin de compenser cette baisse de 10 M€. C'est d'ailleurs ce que note le CBCM dans son premier CRG : « *Le RPROG assume ainsi piloter le stock de rétablissement de crédits disponibles pour ajuster sa prévision de ressources à sa prévision de dépenses et consommer l'intégralité des crédits, tout en conservant un stock de manœuvre pour les années à venir.* » Ce pilotage des rétablissements de crédits, s'il est régulier, doit s'inscrire dans une perspective de long terme sur les ressources attendues du programme.

Tableau n° 5 : Rétablissements de crédits intervenus sur le programme 216 - CPPI

	2015	2016	2017
HT2	-4 410 233	-3 302 761	-4 844 161
T2	-38 398	-4 844 401	-7 510 547
	-4 448 631	-8 147 161	-12 354 707

Source INF BUD 45

Pour l'année 2018, le programme 232 – VPCA connaît, comme chaque année à fort enjeu électoral, un montant de reports dépassant la limite des 3 % des crédits initiaux. Les crédits 2017 demandés en reports sur la gestion 2018 s'élèvent à 68,5 M€ en AE et 72,3 M€ en CP. 87 % de ces reports concernent les remboursements forfaitaires des candidats de l'élection présidentielle (42,2 M€ en CP) et des candidats des élections législatives (20,4 M€). Le responsable de programme a sollicité et obtenu

le déplafonnement des reports sur 2018 (en LFI 2018). Un arrêté de reports anticipés est également en instance de publication.

En 2018, le programme 307 – *AT* demande 32,07 M€ en AE et 15,13 M€ en CP de reports de crédits. La grande majorité de ces reports (13,61 M€ en CP) concernent des crédits de fonds de concours tandis que les reports de crédits classiques diminuent de moitié en CP entre 2017 et 2018.

1.4.2 Les risques pesant sur la soutenabilité à moyen terme

Les restes à payer s'établissaient en fin d'année 2017 à 843,84 M€ soit une hausse de 5,37 % depuis 2014. Ils sont très majoritairement le fait du programme 216 – *CPPI* (759,55 M€), notamment du fait des crédits immobiliers (90 % des restes à payer du programme). Quatre opérations sont principalement concernées : le siège de la direction générale de la gendarmerie nationale à Issy-les-Moulineaux (144,66 M€), celui du pôle de renseignement à Levallois-Perret (173,09 M€) ainsi que les immeubles du ministère de l'intérieur Lumière (129,21 M€) et Garance (135,14 M€). Ce montant est stable par rapport à 2016 mais devrait s'alourdir avec la mise en œuvre du schéma pluriannuel de stratégie immobilière pour l'administration centrale du ministère de l'intérieur.

Les crédits relatifs aux systèmes d'information et de communication (action 3) portent 4 % des restes à payer du programme (soit 29,32 M€), ventilés sur les différents projets informatiques gérés par la direction des SIC du ministère. Ce montant est en baisse par rapport à 2016 qui était marqué par l'engagement du B015.

Le fonds interministériel de prévention de la délinquance correspond également à 4 % des restes à payer du programme en raison notamment de la reprise des engagements de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) en 2016. Le montant des restes à payer est en hausse après l'ouverture de crédits supplémentaires en AE au profit de la sécurisation des établissements scolaires.

Les programmes 307 – *AT* et 232 – *VPCA* portent respectivement 69,79 M€ et 14,5 M€ de restes à payer.

Pour le programme 307 – *AT*, ces restes à payer ont connu une hausse de 62,87 % depuis 2015. Cette augmentation est déclinée dans le tableau ci-dessous. Il convient de noter qu'elle recouvre des réalités différentes comme l'engagement de grands projets (restructuration du site de Saint-Sébastien à Marseille) ou encore la mise en place d'une dotation pluriannuelle pour les BOP déconcentrés permettant le paiement des

dernières factures de l'année sur l'année suivante (téléphonie, entretien des locaux) mais également l'augmentation du coût de fabrication de la carte nationale d'identité dont le montant des AE engagées a augmenté de 43 % entre 2015 et 2017.

Tableau n° 6 : Évolution des restes à payer du programme 307 – AT (2015 – 2017)

Restes à payer (hors charges à payer)	2015	2016	2017
Total	42,85 M€	56,33 M€	69,79 M€
Programme national d'équipement	17,6 M€	12,24 M€	22,74 M€
Plan national informatique et production de la carte nationale d'identité	12,02 M€	16,3 M€	22,74 M€
Divers marchés pluriannuels	13,13 M€	27,78 M€	31,46 M€

Source : Ministère de l'intérieur

Pour le programme 232 – VPCA, il s'agit notamment de dépenses liées à l'organisation des différents scrutins, le paiement du loyer de la CNCCFP et les opérations liées à l'entretien et la sécurisation des bâtiments culturels en Alsace et en Moselle.

1.4.3 Les projets ayant un impact sur la soutenabilité des crédits de la mission AGTE

Le plan « Préfectures Nouvelle Génération » (PPNG)

Le PPNG constitue une réforme d'ampleur qui se traduit à la fois par la fermeture des guichets « titres » et le lancement des centres d'expertise et de ressources des titres (CERT). Dans le même temps, il doit permettre aux préfectures de dégager des gains d'efficacité pour contribuer à la maîtrise de la dépense publique (suppression de 1 300 emplois entre 2016 et 2018) et de recentrer leurs services sur quatre missions prioritaires qui seront renforcées de 1 000 emplois d'ici 2020 (sécurité et ordre public, contrôle de légalité, lutte contre la fraude et coordination territoriale des politiques publiques). La réforme prévoit de libérer environ 2 300 ETP sur les 4 000 ETP chargés des titres avant la réforme, permettant une suppression de 1 300 emplois et un redéploiement d'un millier comme indiqué ci-dessus.

L'année 2017 s'est traduite par le déploiement du PPNG et l'achèvement de la mise en place des plateformes interdépartementales pour l'instruction et la délivrance des cartes nationales d'identité (CNI), des passeports, des certificats d'immatriculation et des permis de conduire. Tous les CERT ont été rendus opérationnels et, conformément aux engagements, 685 ETP ont été supprimés en 2017. Le processus a été facilité par le recours aux emplois contractuels afin de garantir la continuité de l'activité.

Le déploiement des actions en 2017 s'est déroulé conformément aux prévisions. Pour assurer le succès de la réforme dans la durée, il apparaît toutefois nécessaire d'en mesurer les gains et coûts à long terme. Si les gains sont largement valorisés, les coûts globaux ainsi que les conséquences sur les autres programmes budgétaires et l'opérateur ANTS sont plus difficiles à apprécier et n'ont pas fait l'objet d'une évaluation suffisante.

Par exemple, la suppression des guichets en préfectures et le recours systématique aux télé-procédures réorientent le parcours des usagers vers le centre de contact citoyens (CCC)²⁴ de l'ANTS, dont la compétence a été renforcée. Le CCC est désormais chargé de répondre aux questions des particuliers, professionnels de l'automobile, préfectures et mairies sur les certificats d'immatriculation, passeports et permis de conduire. Cette nouvelle organisation nécessite l'externalisation de l'activité en débordement du centre d'appels. Face au triplement du nombre de contacts, un renfort de la capacité de réponse est préconisé pour 2018. La prise à bail d'un nouveau local a également été rendue indispensable pour l'accueil de 83 postes de travail de téléconseillers supplémentaires. La conception et la mise en services d'un serveur vocal interactif (SVI) national ainsi que le déploiement de nombreux points d'accès numériques (PAN) dans les préfectures ont toutefois permis de limiter la hausse des appels entrants vers le CCC. Sur le long terme, la généralisation des télé-procédures, en plaçant l'ANTS en interlocuteur quasi-direct des usagers, entraîne le renforcement des prestations de l'agence et donc une progression de ses dépenses de fonctionnement courant. Cette évolution n'avait pas été anticipée.

La Cour n'a pas eu connaissance d'une étude tendancielle de la masse salariale liée au plan de repyramidage de PPNG et dont les effets sont estimés à 0,8 M€ pour 2017 et 0,5 M€ pour 2018. Le coût global du

²⁴ Un centre de contact clients multi-titres (certificat d'immatriculation, passeport, permis de conduire) et multi-canaux (appels, courriels, courriers) pour tout le territoire national basé à Charleville-Mézières.

plan sur les crédits HT2 fait quant à lui l'objet d'une estimation par la DEPAFI. En consolidant les crédits répartis sur les différents programmes budgétaires et supportés par l'ANTS²⁵, le coût HT2 pour l'année 2017 du déploiement de PPNG était prévu en novembre 2017 à hauteur de 33 M€ en CP dont 19,94 M€ de dépenses informatiques (dont le SVI et les PAN), 8,56 M€ de dépenses immobilières, 2,23 M€ de dépenses de formation et d'organisation de concours, 1,21 M€ de dépenses de communication et 1,06 M€ de dépenses d'équipement des espaces numériques. Ces coûts estimés sont considérés comme très largement sous-évalués par la direction du budget.

L'appréciation du coût global de la réforme est indispensable pour assurer la soutenabilité budgétaire de la mission et le bon suivi des actions mises en œuvre.

Le futur schéma pluriannuel de stratégie immobilière pour l'administration centrale du ministère de l'intérieur

À la fin de l'année 2017, le ministère de l'intérieur a finalisé un nouveau schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) couvrant la période 2017-2023, avec certaines actions à horizon 2030. L'intérêt de ce document, qui doit faire l'objet d'un avis du conseil de l'immobilier de l'État mais également d'une prévision budgétaire adaptée, réside dans ses axes stratégiques.

Trois axes stratégiques sont proposés :

- recentrer à Beauvau les seules fonctions stratégiques et d'état-major du ministère ;
- rationaliser et regrouper les implantations de la police nationale et de la sécurité intérieure en créant une « cité du renseignement » ;
- optimiser les implantations des fonctions de soutien.

L'administration n'a pas communiqué à la Cour les prévisions d'investissement retenues dans le cadre de la LPFP 2018-2022 mais les crédits nécessaires à la réalisation du SPSI, imputés sur le programme 216 – CPPI, risquent de changer la physionomie du programme et d'alourdir la charge des restes à payer. La part de ceux-ci dans les années budgétaires futures fait peser un risque sur la soutenabilité de la dépense qu'il conviendra de mesurer.

²⁵ Programme 216 – CPPI, CAS 723 – Contribution aux dépenses immobilières, ANTS.

2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE

2.1 Les emplois et les dépenses de personnel

2.1.1 Le plafonds d'emplois et le schéma d'emplois

Tableau n° 7 : Évolution et exécution du plafond d'emplois
2015-2017 (en ETPT)

	2015	2016	2017
Plafond ETPT			
<i>Mission</i>	33 775	33 551	33 653
P216	6 585	7 320	7 330
P232	47	44	51
P307	27 143	26 187	26 272
Transferts			
<i>Mission</i>	90	- 511	- 526
P216	- 14	- 606	- 626
P232	-	-	-
P307	104	95	100
Plafond après transferts			
<i>Mission</i>	33 865	33 040	33 127
P 216	6 571	6 714	6 704
P232	47	44	51
P307	27 247	26 282	26 372
Exécution			
<i>Mission</i>	32 851	32 234	32 467
P216	6 243	6 394	6 432
P232	47	43	50
P307	26 561	25 797	25 985
Exéc/plafond			
<i>Mission</i>	- 1 014	- 806	- 660
P216	- 328	- 320	- 272
P232	-	- 1	- 1
P307	- 686	- 485	- 387

Source : ministère de l'intérieur

Le plafond d'emplois de la mission fixé en LFI s'élevait à 33 653 ETPT soit une hausse de 102 ETPT par rapport à l'exercice précédent. Après transfert, le plafond d'emplois s'élève à 33 127 ETPT, soit une diminution de 526 ETPT.

Le solde de 102 ETPT résulte des mouvements suivants :

- le programme 216 – *CPPI*, avec un plafond d'emplois en LFI 2017 de 7330 ETPT, enregistre une augmentation de 10 ETPT

- le programme 232 – *VPCA* dispose d'un plafond d'emplois de 51 ETPT, en augmentation de 7 ETPT compte tenu de l'année électorale.

- le programme 307 – *AT* enregistre une augmentation de 85 ETPT.

La mission a sous-exécuté son plafond d'emplois de 660 ETPT, essentiellement du fait de la sous-exécution des programmes 216 – *CPPI* (- 272 ETPT) et 307–*AT* (- 387 ETPT). Cette sous exécution du plafond d'emplois est répétée depuis plusieurs années. La mission ne dispose ni de la masse salariale, ni des schémas d'emploi lui permettant de l'exécuter.

En LFI, le schéma d'emplois de la mission AGTE prévoyait une diminution de 545 ETP.

Ce schéma concernait plus particulièrement le programme 307 – *AT* avec un objectif de - 485 ETP, lié notamment au déploiement du PPNG, qui se décompose de la façon suivante : - 685 ETP au titre du PPNG, +185 ETP de renforts pour le PLAT et + 15 ETP pour le renfort des GUDA. L'objectif a été atteint et l'exécution du schéma d'emplois du programme 307– *AT* s'est établie à - 485 ETP.

Le programme 216 – *CPPI* avait un schéma d'emplois négatif de - 60 ETP, qui a connu des évolutions en gestion pour finalement s'établir en exécution à - 65 ETP.

Le programme 232 – *VPCA* n'est pas concerné par un schéma d'emplois.

L'exécution du schéma d'emplois de la mission s'établit ainsi à - 550 ETP.

Le respect du schéma d'emplois et de la programmation des crédits de titre 2 reposait notamment sur le rattachement de fonds de concours et sur les rétablissements de crédits attendus et, de façon plus spécifique pour le programme 307 – *AT*, sur le succès de la transition liée au PPNG, les entrées corrélées au repyramidage et les sorties étant concentrées en fin d'année en lien avec le calendrier d'ouverture des CERT.

2.1.2 L'évolution de la masse salariale

Tableau n° 8 : Évolution de la masse salariale entre 2016 et 2017

en M €	P 216-CPPI	P 232-VPCA	P 307-AT	Total mission
Exéc. 2016	439,86	13,38	1 455,28	1 908,93
LFI 2017	483,54	45,18	1 510,49	2 039,22
Exéc. 2017	442,74	22,9	1 483,42	1 949,06

Source : Cour des comptes – données Chorus

La masse salariale de la mission a été majorée de 2,1 % entre 2016 et 2017. Cette majoration est due à la conjonction de plusieurs facteurs :

- conjoncturels comme la hausse de la masse salariale du programme 232–VPCA, liée à l'année électorale pour environ un quart de l'augmentation ;
- structurels comme les mesures générales (augmentation du point d'indice) ou catégorielles (PPCR, revalorisations indemnitaires) ou l'effet du GVT pour les trois quarts restants.

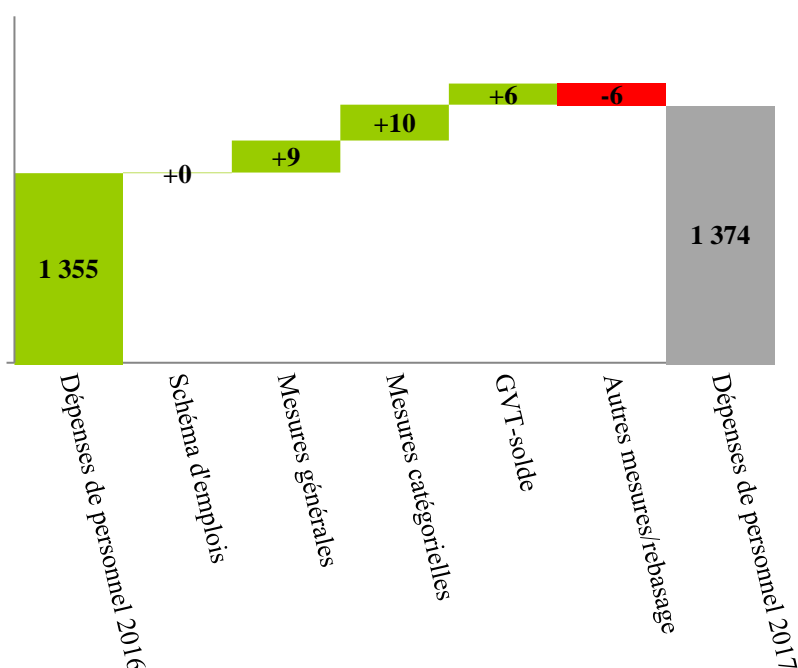
En gestion, le différentiel entre la LFI et l'exécution s'explique essentiellement :

- pour le programme 216– CPPI par le rétro-transfert des personnels déconcentrés de sécurité routière ;
- pour le programme 232 – VPCA par la fongibilité asymétrique et la sous-consommation de crédits ;
- pour le programme 307 – AT par une sous-consommation habituelle de crédits CAS pensions.

En 2017, le programme 307–AT a consommé 55,14 M€ de contractuels, soit 2 084,06 ETPT. Les contrats supra-annuels représentent 24,71 M€ des crédits tandis que les dépenses de contrats infra-annuels se sont élevées à 30,42 M€, soit 909,28 ETPT. En 2015 et 2016, le ministère disposait d'une enveloppe limitative consacrée au recrutement de contractuels infra-annuels, définie en LFI et dotée de 14 M€. Les consommations 2015 et 2016 s'établissaient aux alentours de 17 M€. La hausse de 73 % constatée en 2017 est due essentiellement aux mesures prises dans le cadre du PPNG mais également des renforts recrutés en réponse à la crise migratoire. Si des raisons conjoncturelles peuvent expliquer cette augmentation des dépenses de contractuels, le recrutement de titulaires pour remplir des fonctions vouées à disparaître étant exclu, il

faut veiller à leur diminution dès l'année prochaine, surtout pour les dépenses liées au PPNG.

Graphique n° 2 : Évolution des dépenses de personnel hors CAS – Mission AGTE – 2016 - 2017



Source : Cour des comptes – données MI et Chorus

2.2 Les dépenses de fonctionnement de l'État

Tableau n° 9 : Dépenses de fonctionnement de la mission par programme 2016 – 2017

En M€	LFI 2016	LFI 2017	Exéc. 2017
Programme 216	287,6	330,4	402,2
Programme 307	134,2	131,2	163,9
Programme 232	2,6	321,0	249,5
Total Mission	424,26	782,59	815,56

Source : Ministère de l'intérieur

La LFI 2017 prévoit une augmentation de 84 % des dépenses de fonctionnement essentiellement liée à une mesure de périmètre sur le 216 – *CPPI* avec le rattachement du FIPD et au calendrier électoral sur le programme 232 – *VPCA*. Cette augmentation est accentuée en exécution par la sur-réalisation des dépenses de contentieux.

Les dépenses de fonctionnement 2017 du programme 216 – *CPPI* sont constituées à 33 % de dépenses immobilières, 35 % de crédits de contentieux, 15 % de dépenses informatiques et 17 % d'autres dépenses de fonctionnement concernant la gestion des ressources humaines, le fonctionnement courant des services et la subvention versée au CNAPS. Ces dépenses ont augmenté de 20 % entre 2016 et 2017 pour un montant de 67,8 M€. L'essentiel de la hausse est concentré sur les dépenses de contentieux.

Le RPROG s'est engagé dans une démarche volontariste d'optimisation des achats et le programme 216 – *CPPI* concentre 46 % des gains achats potentiels du ministère (27,3 M€ pour le programme contre 58,9 M€ pour l'ensemble du ministère).

Le programme 307 – *AT* porte les dépenses de fonctionnement du réseau préfectoral pour un montant de 163,9 M€ en 2017. Ces dépenses se répartissent en trois missions distinctes : 15 % pour les dépenses liées à la délivrance des titres, 7 % pour le pilotage territorial des politiques gouvernementales (dépenses de fonctionnement du parc automobile et de communication) et 78 % pour l'animation et le soutien du réseau préfectoral (dépenses de fonctionnement courant, dépenses immobilières et informatiques). L'exécution de ces dépenses repose sur le rattachement de fonds de concours et d'attributions de produits pour un montant d'environ 60,6 M€ dont plus d'un tiers repart directement vers l'ANTS.

En 2017, les montants consacrés aux mesures d'externalisation des fonctions support EFLIR (externalisation des fonctions logistiques, immobilières et résidentielles des préfectures et des résidences) et SGS (suppression des gardes statiques) se sont élevés à 7,4 M€, en reconduction des mesures prises antérieurement. Depuis la mise en place du dispositif en 2009, l'économie d'emploi est de 403 ETPT sur les fonctions support et de 204 ETPT sur les gardes statiques.

Compte tenu du calendrier électoral, les dépenses de fonctionnement exécutées sur le programme 232 – *VPCA* se sont élevées à 249,54 M€. Ces dépenses sont constituées à 98 % par les crédits nécessaires à l'organisation des élections. Les 2 % restants se répartissent en dépenses informatiques (1,16 M€), fonctionnement de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (2,47 M€), crédits

dédiés au plan de lutte contre le terrorisme (1,24 M€) et travaux d'entretien et de sécurisation des bâtiments culturels (0,02 M€).

Les pistes d'optimisation pour le programme résident essentiellement dans la dématérialisation de la propagande mais également de l'inscription sur les listes électorales²⁶ et de la procédure de procuration. Cette dématérialisation devient d'autant plus nécessaire que les prestations de mise sous pli et l'acheminement de la propagande électorale ne sont proposées que par un nombre restreint de prestataires et ont tendance à être plus chères pour une qualité moindre.

2.3 Les dépenses d'intervention

Tableau n° 10 : Dépenses d'intervention de la mission en 2017

Catégorie	Liste	Montant 2017 (M€)
Dépenses de guichet	Aide publique aux partis politiques	63,2
	Frais d'assemblée électorale	30,8
	Subventions pour l'achat d'urnes et de machines à voter	0,2
	Financement de la mission d'observation en Nouvelle-Calédonie	1,5
Dépenses discrétionnaires	Réserve parlementaire	0,3
	Subvention aux cultes Alsace-Moselle	1,2
	Formation des imams et financement des études universitaires en sciences islamiques	0,7
	Fonds interministériel de prévention de la délinquance	71,1
Redevance ANTS pour services rendus		33,2
Total		202,2

Source : Cour des comptes – données ministère de l'intérieur

²⁶ Une mesure nouvelle d'1M€ en 2017 a été votée sur le programme 232 – VPCA pour le répertoire électoral unique. Partant du constat du rapport parlementaire n° 2173 "Mieux établir nos listes électorales pour revitaliser notre démocratie" selon lequel près d'un électeur sur 5 est mal inscrit, non-inscrit ou doublement inscrit, cette mesure vise à mettre en œuvre la loi n° 2016-1048 du 1er août 2016 qui crée un répertoire électoral unique duquel seront extraites les listes électorales, municipales et consulaires. Si le ministère de l'intérieur est maître d'ouvrage, le répertoire sera géré par l'INSEE.

Les dépenses d'intervention du programme 232 – *VPCA* sont stables et ne présentent pas de difficulté particulière.

L'année 2017 a été marquée par une mesure de périmètre affectant la cartographie des dépenses d'intervention avec le transfert du FIPD (71,1 M€ de CP prévus en 2017) au sein de la mission AGTE.

Le versement à l'ANTS du produit de la redevance pour l'acheminement des certificats d'immatriculation perçue par attribution de produits est imputé en titre 6 sur le programme 307 – *AT*.

2.4 Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement de la mission s'élèvent à 52,59 M€ en 2017 et concernent à parts égales le programme 216 – *CPPI* et le programme 307 – *AT*, et de manière résiduelle, le programme 232 – *VPCA*.

Les dépenses d'investissement du programme 216 – *CPPI* s'élèvent à 16,94 M€ en AE et 27,37 M€ en CP. Elles regroupent pour les deux tiers des dépenses informatiques. L'année 2017 a notamment été marquée par deux projets : la réalisation d'un *data center* sécurisé (B015 au Fort de Rosny) pour 12,89 M€ en CP et l'achèvement d'un système d'information pour la commission du contentieux du stationnement payant pour 1,75 M€ en CP. Le dernier tiers des dépenses d'investissement regroupe des dépenses immobilières et d'achat de véhicules.

Malgré une programmation des crédits en hausse de près de 10 % pour l'investissement du programme 307 – *AT*, les dépenses exécutées s'établissent à 50,4 % des crédits initiaux. Les dépenses concernent essentiellement l'immobilier et notamment le programme national d'équipement des préfectures (PNE). Les projets les plus importants en CP en 2017 sont la restructuration de l'accueil des étrangers de la préfecture de Mamoudzou, les travaux de la préfecture de Bar-le-Duc, la mise aux normes de la sous-préfecture de Bernay et la restructuration de l'accueil de la préfecture de Marseille. Plusieurs opérations, initialement programmées en 2017, ont dû être reportées en 2018 en raison de retards pris dans la passation des marchés ou dans la conduite des travaux. La rénovation énergétique de la préfecture de la Drôme a été abandonnée en cours d'exercice à cause du coût global du projet (10,6 M€), jugé insoutenable pour le PNE.

Le programme 232 – *VPCA* a exécuté 0,77 M€ en AE et 0,49 M€ en CP, consacrés aux travaux relevant de la responsabilité de l'État, propriétaire des quatre implantations culturelles des départements concordataires d'Alsace et de Moselle.

2.5 Le financement des opérateurs

Trois opérateurs étaient rattachés à la mission en 2017 : l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) rattaché au programme 307 - *AT*, le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) et le GIP « Réinsertion et citoyenneté » rattachés au programme 216 - *CPPI*.

2.5.1 L'Agence nationale des titres sécurisés

2.5.1.1 Les ressources allouées à l'ANTS

Les ressources de l'ANTS sont exclusivement composées de ressources propres et de taxes affectées. Le produit reçu en 2017 est de 236,17 M€. Ces ressources sont issues de cinq taxes affectées, une redevance et deux autres recettes. Les trois quarts des recettes sont constituées de la taxe sur les passeports (54 %), de la taxe sur les certificats d'immatriculation (16 %) et de la taxe sur les cartes nationales d'identité en cas de renouvellement pour perte ou vol (5 %). Le quart restant recouvre la taxe sur les permis de conduire en cas de renouvellement, la taxe sur les titres de séjour, la redevance d'acheminement des certificats d'immatriculation, les recettes relatives aux télé-services et aux services de confiance²⁷.

Comme elles participent toutes deux au processus de délivrance des titres sécurisés, la mission et l'ANTS connaissent des flux financiers croisés. Une réflexion sur la suppression du transit par le programme 307 – *AT* du produit de la redevance d'acheminement des certificats d'immatriculation des véhicules (CIV) est engagée entre les services du ministère de l'intérieur et la direction du budget. Elle devrait aboutir à l'horizon du budget 2019.

²⁷ Un service de confiance est un service électronique fourni contre rémunération et qui concerne la création, la vérification ou la validation de signatures électroniques et de certificats pour l'authentification de sites internet notamment.

Tableau n° 11 : Flux financiers entre la mission AGTE et l'ANTS (2016 – 2017)

Montants versés par le programme 307 – AT à l'ANTS		
2016	Redevance pour services rendus au titre de l'acheminement des certificats d'immatriculation des véhicules	23.7 M€ (AE/CP) ²⁸
2017	Redevance pour services rendus au titre de l'acheminement des certificats d'immatriculation des véhicules	32 M€ (AE/CP) ²⁹
Montants versés par l'ANTS au programme 307 – AT		
2016	Participation aux dépenses supportées par l'administration territoriale pour la production des titres sécurisés	3,1 M€ (AE/CP)
	Remboursement des dépenses supportées par le programme 307 pour produire et acheminer la carte nationale d'identité	16,9 M€ (AE/CP)
2017	Participation aux dépenses supportées par l'administration territoriale pour la production des titres sécurisés	1,9 M€ (AE/CP)
	Remboursement des dépenses supportées par le programme 307 pour produire et acheminer la carte nationale d'identité	19 M€ (AE/CP)
Montants versés par l'ANTS au programme 216 – CPPI		
2016	Remboursement des dépenses liées à l'exploitation et l'hébergement de l'application SIV	1,9 M€ (AE/CP)
2017	Remboursement des dépenses liées à l'exploitation et l'hébergement de l'application SIV	3,05 M€ (AE/CP)

Source : Ministère de l'intérieur

2.5.1.2 Des effectifs à la hausse

L'agence est un acteur essentiel de la réforme portée par le PPNG (voir 1.4.2), qui implique une évolution des procédures d'instruction et de

²⁸ Dont 6 M€ qui n'avaient pas pu être rattachés à l'exercice 2015.

²⁹ Dont 11,4 M€ de produits à recevoir. Dans cette somme, 3,5 M€ concernent des produits relatifs à l'exercice 2016, non recouverts en 2017.

délivrance des cartes nationales d'identité (CNI), des permis de conduire et des CIV. Dans ce cadre, et notamment du fait du renforcement nécessaire du centre d'appel (CCC), le plafond d'emplois pour 2017 a été augmenté de 20 ETPT par rapport à celui de l'année précédente passant de 109 ETPT (LFI 2016) à 129 ETPT soit une hausse de 18 %. Ce plafond d'emplois a été quasiment saturé (128,06 ETPT). Son augmentation a conduit au recrutement exclusif de contractuels.

Tableau n° 12 : État annuel des effectifs de l'ANTS par catégorie (2016 – 2017)

ETPT	31/12/2016	31/12/2017
Fonctionnaires détachés	23,57	24,30
Contractuels de droit public	89,4	103,76
Total	112,97³⁰	128,06

Sources : Ministère de l'intérieur

2.5.1.3 Des dépenses de fonctionnement (hors dépenses de personnel) stables en 2017, qui s'accroissent en 2018

Les dépenses de fonctionnement sont restées stables pour la troisième année consécutive en 2017. Elles représentaient 1,02 % des dépenses totales en 2015, 1,28 % en 2016 et la prévision d'exécution 2017 s'établit à 2,3 M€ soit 0,97 % des dépenses.

Cette stabilisation ne doit néanmoins pas masquer l'augmentation de 287 % des dépenses de fonctionnement à venir sur le prochain exercice avec 8,9 M€ prévus au budget initial de l'opérateur, qui résulte de la pleine intégration par l'ANTS du PPNG. Cette progression de plus de 6 M€ des dépenses de fonctionnement en 2018 découle principalement du recrutement d'intérimaires pour la période transitoire (2,2 M€), de la prestation d'externalisation pour la période de mai à décembre 2018 (4 M€), des dépenses informatiques et de mise à niveau de l'outil de gestion de relation avec les usagers (0,4 M€) et de la location de locaux supplémentaires (0,08 M€).

Par ailleurs, l'ANTS a fait l'objet en 2017 de deux budgets rectificatifs qui ont relevé les dépenses d'investissement. Elles s'établissent

³⁰ Ce chiffre en décalage avec le plafond prévu en LFI 2016 de 109 ETPT s'explique par l'autorisation exceptionnelle de recrutement de 4 ETPT dès la fin de la gestion 2016 par décision du secrétaire d'État au budget.

en exécution à 29,27 M€ en AE et 29,31 M€ en CP, soit une augmentation de 208 % en AE et 42 % en CP par rapport au budget initial.

Enfin, la démarche de performance de l'ANTS est pleinement intégrée à la démarche de performance du programme avec le suivi de l'indicateur du programme relatif aux délais de délivrance des titres dont elle est chargée. Cette démarche est déclinée dans un contrat d'objectif et de performance.

2.5.2 Le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS)

2.5.2.1 Les ressources allouées au CNAPS

Comme en 2016, le CNAPS a bénéficié d'une absence de gel de la subvention qui lui est versée par l'État et qui constitue sa principale ressource. Cette mesure a été reconduite en 2018.

La subvention pour charge de service public du CNAPS s'établissait en LFI 2016 à 16,81 M€. Initialement prévue à 17,5 M€ (LFI 2017), elle a été réduite de 1,25 M€ lors du second versement portant le montant total versé en 2017 à 16,25 M€.

2.5.2.2 Des difficultés à exécuter le plafond d'emplois

Depuis 2014, le plafond d'emplois du CNAPS est en sous-exécution. Cette situation perdure en 2017 puisque l'opérateur comptait 212,8 ETPT annualisés pour un plafond de 221 ETPT. Cette sous-exécution est liée aux difficultés de recrutement de personnels titulaires déjà soulevées par la Cour dans ses travaux relatifs au CNAPS³¹.

La Cour a ainsi recommandé à l'opérateur de « renforcer la visibilité et l'attractivité des métiers liés aux missions du CNAPS en mettant en œuvre une stratégie de communication en direction des personnels des administrations centrales et de leurs services territoriaux, notamment de la police et de la gendarmerie nationales, et auprès des filières de formation universitaire dans le domaine des métiers de la sécurité ». Cette recommandation paraît avoir été mise en œuvre par l'opérateur qui a indiqué à la Cour que des agents prendront leurs fonctions en début d'année 2018, permettant ainsi au CNAPS de saturer son plafond d'emplois.

³¹ Lettre du Président du 7 février 2018 avec observations définitives relatives au Conseil national des activités privées de sécurité (Exercices 2012 à 2016).

Les charges de personnel représentent un poids constant d'environ 70 % de l'ensemble des charges de fonctionnement.

2.5.2.3 Des frais de fonctionnement en augmentation

Les frais de fonctionnement s'établissent à 3,42 M€ en 2017 contre 2,84 M€ en 2016. Cette augmentation s'explique par des charges immobilières supplémentaires avec la fin de la franchise de la location située à Aubervilliers, une augmentation de la dotation pour frais d'avocats et une augmentation de l'évaluation de la dotation aux amortissements.

Cette situation doit être analysée à la lumière des observations de la Cour qui constatait, pour l'exercice 2016, que plus de 1 M€ par an de coûts de fonctionnement du CNAPS ne pouvaient être retracés dans ses comptes financiers compte tenu de la prise en charge par des programmes du budget général de dépenses directes de l'opérateur.³²

Le contrat d'objectif et de performance du CNAPS prévoit l'atteinte des cibles de huit indicateurs. Les résultats pour 2017 des indicateurs liés à l'efficacité sont conformes aux cibles mais ceux des indicateurs relatifs à la qualité de l'activité présentent des marges de progrès.

2.5.3 Le GIP « Réinsertion et citoyenneté »

Le transfert du FIPD vers le programme 216 – *CPPI* a eu pour conséquence le rattachement d'un nouvel opérateur à la mission AGTE. Le groupement d'intérêt public « Réinsertion et citoyenneté » a pour objet, selon sa convention constitutive, de « mettre en place un établissement expérimental (...) destiné à accueillir, en internat, des jeunes marginalisés, ou en voie de marginalisation, du fait de leur radicalisation, en vue de les prendre en charge sur les plans psychologique, médico-social et éducatif à effet de les réinsérer socialement ».

Le GIP compte deux membres. L'État, qui est représenté par le SG-CIPDR, et l'EPIDE³³ qui participe uniquement aux termes de l'article 8 de la convention constitutive³⁴ par « des concours en industrie ». L'accueil

³² Le recours à des réservistes de la police nationale, rémunérés sur le programme 176 – *Police nationale*, le recours à des magistrats administratifs et judiciaires pour les programmes 166 – *Justice judiciaire*, et 165 – *Conseil d'État et autres juridictions administratives* la mise à disposition à titre gratuit de certains locaux.

³³ Établissement public d'insertion de la défense.

³⁴ Cette convention constitutive a été publiée par voie d'arrêté le 20 janvier 2016. Le 1^{er} juillet 2016, un arrêté préfectoral a été signé pour la création du centre de prévention réinsertion et citoyenneté de Pontourmy en Indre-et-Loire.

des bénéficiaires a eu lieu à partir du 19 septembre 2016 pour 9 prises en charge effectives dont deux pour une durée inférieure à 15 jours. Le dernier bénéficiaire a quitté le centre le 8 février 2017³⁵.

Le plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme (PART) envisageait de créer durant l'année 2017, un centre « réinsertion et citoyenneté » dans chaque région. La LFI prévoyait donc une subvention pour charge de service public en hausse et s'établissant à 22 M€.

Ce montant a fait l'objet d'une réserve de 7,89 % soit un montant de 1,3 M€. Au mois d'avril 2017, du fait des retards pris dans le calendrier d'ouverture des centres, une mesure de surgel de 15 M€ a été appliquée portant les crédits GIPRC à 5,74 M€. Enfin, dans la perspective de la fermeture du premier centre expérimental, seuls 0,75 M€ ont été versés au GIPCR.

Le plafond d'emplois défini pour le GIP en LFI 2017 était de 63 ETPT. Il n'a jamais pu être atteint suite aux difficultés survenues dans l'ouverture de nouveaux centres.

Les difficultés structurelles de l'expérimentation et le faible nombre de personnes accueillies ainsi que les failles constatées dans la gestion du GIP, notamment par l'IGA³⁶, se sont traduites par l'absence de vote du compte financier 2016. Cette situation a conduit l'administration à proposer la dissolution du GIP qui a été décidée par l'assemblée délibérante du 27 novembre 2017.³⁷

Les dépenses de fonctionnement et d'investissement du GIP se sont élevées à 775 013 € en 2016, année de mise en place du GIP et d'ouverture du centre de Pontourny (262 921 € en fonctionnement et 512 092 € en investissement). Elles se sont élevées à 716 566 € en 2017 dont 537 962 € en fonctionnement et 178 604 € en investissement.

³⁵ La durée moyenne de présence des bénéficiaires a été d'environ 3 mois.

³⁶ Rapport n° 17019R « Audit du Groupement d'intérêt public « réinsertion et citoyenneté », IGA, mars 2017.

³⁷ Arrêté du 8 janvier 2018 portant approbation de la dissolution du groupement d'intérêt public « réinsertion et citoyenneté ».

3 LA QUALITE DE LA GESTION

3.1 La conformité aux principes et règles du droit budgétaire

L'analyse de la mission *AGTE* en 2017 souligne des difficultés déjà relevées les années précédentes. Outre la question de la prévision budgétaire des dépenses de contentieux, développée *supra*, quelques sujets d'importance inégale suscitent l'attention de la Cour.

La question de la régularité de l'attribution de produits « Produits des droits d'inscription à l'examen d'accès à la profession de conducteur de taxi » qui avait fait l'objet d'observations de la Cour dans les précédentes NEB, peut être considérée comme résolue. En effet, le décret 2017-483 du 6 avril 2017 fixe de nouvelles règles qui régissent les professions de taxi et de VTC. Les chambres des métiers et de l'artisanat sont désormais compétentes pour organiser les examens Taxis-VTC. Le montant des droits en 2017 est donc particulièrement faible : 16 251 €. Le programme 307 - *AT* ne devrait plus recueillir le produit de ces droits dès 2018.

3.1.1 Le Comité des finances locales

Le programme 216 - *CPPI* bénéficie d'une attribution de produits dont le but est de couvrir les frais de fonctionnement du Comité des finances locales. Ces fonds servent notamment à rémunérer des collaborateurs contractuels qui renforcent les effectifs de la direction générale des collectivités locales. Ils proviennent des prélèvements sur recettes de l'État opérés au bénéfice des collectivités locales

L'article 17 de la LOLF dispose notamment que les règles relatives aux fonds de concours sont applicables aux attributions de produits. Le même article dispose, par ailleurs, que les fonds de concours sont constitués « *par des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques* ». Or si les produits attribués sont bien la contrepartie des prestations fournies par l'État, en l'espèce la DGCL (qui prépare les travaux et délibérations du Comité des finances locales et en exécute les décisions), les fonds ne proviennent pas d'un tiers puisqu'ils ne quittent jamais la caisse de l'État.

Cette manière de procéder n'est dès lors pas conforme à la loi organique et en particulier à son article 17.

Il conviendrait donc de revoir les modalités de financement des dépenses de personnel et de fonctionnement de la DGCL nécessitées par son concours au fonctionnement du comité des finances locales.

La Cour avait déjà, à l'occasion de l'analyse de l'exécution budgétaire 2010 puis dans une communication du Procureur général, soulevé cette irrégularité. Le ministère avait, dans sa réponse, indiqué que des réflexions étaient en cours afin de concilier le respect de la LOLF et le maintien d'un lien entre le Comité des finances locales et les agents contractuels concernés.

Cette pratique irrégulière se poursuit chaque année depuis. Après une hausse en 2016 (806 510 €), le montant de l'attribution de produit s'établit en 2017 à 692 751 €.

La Cour avait souligné, dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015 que la mise en place, prévue par la loi NOTRÉ, de l'Observatoire des finances et de la gestion locale devrait être l'occasion de revoir ce dispositif. Cela n'a pas été le cas, la création de cet observatoire, installé en octobre 2016, n'a pas eu de conséquences sur les modalités de financement du Comité des finances locales.

Le ministère indique avoir engagé des démarches pour se conformer à l'article 17 de la LOLF sans toutefois en décrire le contenu ni prévoir un calendrier de mise en œuvre.

3.1.2 Des pratiques contestables en matière de dépenses de personnel

Plusieurs sujets sont relevés par la Cour en matière de dépenses de personnel.

3.1.2.1 Le rétro-transfert en gestion des personnels déconcentrés de la sécurité routière

Le rétro-transfert en gestion des personnels déconcentrés de la sécurité routière analysé *supra* correspond à une remise en cause des décisions de transfert entre ministères contenues dans la loi de finances initiale pour 2016. Le vote du budget prévoit en effet depuis deux ans que les crédits et la gestion de ces personnels sont affectés au ministère de l'intérieur et, dans le même temps, ces crédits et cette gestion continuent d'être exécutés par le ministère de la transition écologique et solidaire. Cette pratique constitue une entorse au principe de spécialité des crédits. La situation devrait néanmoins être réglée en 2019.

3.1.2.2 La distribution d'une prime collective annuelle sur la base du complément indemnitaire annuel

Comme en 2016, une prime exceptionnelle, s'élevant à environ 450 000 euros hors CAS *Pensions* a été payée sur les crédits du programme 216 - *CPPI*. Le support juridique utilisé est l'article 4 du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 qui prévoit la possibilité de verser un complément indemnitaire annuel (CIA). Ce complément, versé en décembre 2017 à l'ensemble des fonctionnaires des filières administrative, technique et spécialisée (SIC, sociale, paramédicale et sécurité routière) sous gestion statutaire du secrétariat général, était d'un montant de 140 euros pour les agents affectés en centrale et 150 euros pour les agents des services déconcentrés. L'administration interrogée sur la question n'a pas indiqué si ce dispositif, non prévu au PAP, serait reconduit en 2018.

L'utilisation du CIA pour ce type de prime n'est pas conforme au décret précité puisque l'article 4 indique que ce complément est versé en fonction de l'appréciation prévue par l'entretien d'évaluation. La direction des ressources humaines a précisément indiqué à la Cour que « le CIA n'a pas vocation à bénéficier à l'ensemble des personnels, ni à être attribué de façon égalitaire à l'ensemble des agents ».

3.2 La démarche de performance

Les NEB précédentes soulignaient l'effort de l'administration pour compléter la démarche de performance tout en insistant sur la nécessité de renforcer le lien entre cette dernière et les hypothèses de budgétisation. L'analyse des indicateurs par programme et leurs résultats montre que la démarche de performance fait l'objet d'une appropriation inégale selon les programmes.

3.2.1 Programme 307 – AT : une démarche de performance au large spectre

La démarche de performance du programme vise à mesurer les résultats des missions prioritaires définies par le plan « Préfectures Nouvelle Génération ». Les huit indicateurs du programme répondent à quatre objectifs que sont l'amélioration de la prévention dans le domaine de la sécurité nationale, l'optimisation des conditions de délivrance de titres fiables, la modernisation et la rationalisation du contrôle de légalité et le développement des actions de modernisation et de qualité.

Certains indicateurs sont orientés vers l'efficacité socio-économique pour le citoyen, comme l'indicateur de délai moyen de délivrance des titres, d'autres orientés vers la qualité de service, comme le taux de préfectures certifiées qualité, ou encore vers l'efficience pour le contribuable, comme le taux d'actes télétransmis via le système d'information *ACTES*. Cette variété des indicateurs permet au responsable de programme de mobiliser utilement les résultats nationaux et territoriaux dans le cadre du dialogue de gestion.

Ces indicateurs ont fait l'objet en 2017 d'ajustements à la marge, démontrant la capacité d'adaptation de la démarche de performance aux objectifs du programme.

Pour l'objectif n° 2 « Optimiser les conditions de délivrance de titres fiables et l'efficacité des services de délivrance de titres », le sous-indicateur « Pourcentage des permis de conduire délivrés dans un délai de 20 jours » a été modifié. Le délai a été réduit à 19 jours afin de mettre en adéquation la cible avec les résultats observés.

Pour l'objectif n° 3 « Moderniser et rationaliser le contrôle de légalité », un sous-indicateur a été ajouté : « Taux de contrôle des actes budgétaires des collectivités locales et des établissements publics ». Ce nouveau sous-indicateur permet d'affiner l'analyse de l'atteinte des objectifs jusqu'ici restreinte au périmètre des actes prioritaires.

Les résultats des indicateurs pour l'année 2017 n'ont pas été transmis à la Cour mais les résultats du premier semestre montrent la capacité du responsable de programme à mobiliser les différents responsables de BOP dans l'atteinte des cibles fixées. Il pourrait être intéressant, compte tenu de la présence de missions similaires de délivrance de titres dans l'ensemble des pays de l'Union Européenne, d'effectuer une comparaison des cibles et résultats atteints dans ce domaine.

3.2.2 Programme 216 – CPPI : une démarche de performance à relancer

La démarche de performance du programme 216 - *CPPI* est normée par la direction du budget comme pour l'ensemble des programmes support du budget général. Cette normalisation, si elle peut présenter un intérêt dans la comparaison des résultats des différents programmes de ce type³⁸,

³⁸ Cette comparaison n'est aujourd'hui pas effectuée par la direction du budget mais des travaux sont en cours pour fiabiliser les indicateurs communs aux programmes support.

ne permet pas au responsable de programme d'assoir ses hypothèses de budgétisation sur les cibles et résultats de la démarche.

En effet, les données calculées dans les indicateurs relatifs à la performance des fonctions support dépassent le champ du programme et leurs résultats le champ de la responsabilité du secrétaire général du ministère. En effet, l'analyse des résultats en termes de performance ne constitue pas un levier pour la budgétisation du programme 216 – *CPPI* dans la mesure où ils concernent, dans leur grande majorité, des objectifs transversaux dont le périmètre dépasse le seul programme 216 – *CPPI*.

Les indicateurs ne sont pas mobilisés en cours de gestion comme l'indique l'administration dans sa réponse à la Cour. La collecte des données est effectuée à l'occasion de la rédaction du rapport annuel de performance et aucune étude provisoire n'est réalisée en gestion.

S'agissant de l'indicateur spécifique au programme et relatif à l'activité contentieuse du ministère, « taux de réussite de l'État devant les juridictions administratives et judiciaires », ses résultats ne permettent pas de faire le lien avec l'enjeu de maîtrise des dépenses de contentieux. Pourtant, la DLPAJ s'est dotée de nombreux indicateurs permettant d'avoir un suivi fin de l'activité contentieuse tant du point de vue de l'efficacité de la défense de l'État que de la dépense. L'administration indique avoir ouvert une réflexion afin de modifier et d'enrichir les indicateurs existants dans le cadre du PLF 2019.

3.2.3 Programme 232 – *VPCA* : une démarche resserrée

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2017, l'objectif n° 2 « Réduire les délais de publication au Journal officiel des comptes des partis politiques et des groupements politiques » rattaché à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a été supprimé. En effet, la valeur de l'indicateur, inchangée depuis plusieurs exercices, est établie à 5 mois et ne varie pas. Une réduction du délai de traitement des comptes n'étant pas envisagée³⁹, il a été procédé à la suppression de l'indicateur.

Les résultats de l'indicateur « coût moyen de l'élection par électeur inscrit sur les listes électorales » ont été largement affectés par l'abandon de la mise en œuvre de la dématérialisation de la propagande sur laquelle le ministère avait fondé ses hypothèses. En neutralisant cette situation, les

³⁹ Un raccourcissement du délai de 5 mois de la CNCCFP serait de nature, selon le RPROG, à altérer la qualité des travaux de la commission.

résultats du programme apparaissent conformes voire supérieurs aux prévisions.⁴⁰ Cet indicateur est utile pour procéder aux hypothèses de budgétisation ainsi que pour valoriser les pistes d'optimisation des dépenses électorales.

Le responsable de programme pourrait élargir la démarche de performance par la construction d'un indicateur supplémentaire intervenant dans le champ de l'activité de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques ou encore de l'action n° 04 relative aux cultes.

Si la démarche de performance des programmes de la mission AGTE s'est structurée ces dernières années et permet de relier la budgétisation aux objectifs, il conviendrait, pour rendre cette démarche utile au responsable de programme, de suivre les résultats des indicateurs en cours de gestion et de piloter la gestion des programmes en fonction de ceux-ci.

⁴⁰ Exemple : Coût des législatives de 2017 : Résultat prévu de 2,43 € par électeur inscrit dont 0,56 € pour la propagande pour un résultat effectif de 3,72 € par électeur inscrit dont 2,14 € pour la propagande. En neutralisant le coût de la propagande, le résultat prévisionnel s'établit à 1,87 € pour un résultat effectif de 1,58 €.

4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2016

Trois recommandations avaient été formulées par la Cour au titre de la gestion 2016 :

1 – *Assurer la sincérité budgétaire de la programmation des dépenses de contentieux*

La poursuite de la mise en œuvre du plan d'actions national pour la maîtrise et la réduction de la dépense contentieuse a permis de mieux connaître la dépense et de responsabiliser les unités opérationnelles. Toutefois, le PLF 2017 n'a pas pris en compte les besoins réels pour faire face aux dépenses prévues. Les crédits affectés à l'action 06 « Affaires juridiques et contentieuses » du programme 216 – *CPPI* ne tenaient compte ni du besoin annuel exprimé par les services du ministère de l'intérieur, ni des contentieux exceptionnels déjà connus au moment du vote. Cela s'est traduit, en gestion, par une exécution de 253 % des crédits initiaux. Le rebasage opéré pour l'année 2018 devrait permettre d'améliorer l'adéquation des prévisions aux dépenses réelles. La clarification des règles d'affectation des dépenses de contentieux devrait également permettre d'améliorer les hypothèses de budgétisation. Dans cette attente, la recommandation est maintenue mais précisée et pourra être révisée à l'aune de l'exécution 2018.

2 – *Ne pas recourir aux décrets de transfert lorsque les décisions sont connues avant le vote de la LFI ou que les dépenses ne correspondent pas à des actions du programme d'origine*

L'année n'a pas vu d'évolution significative sur ce point.

3 – *Établir un lien plus explicite entre indicateurs de performance et hypothèses budgétaires*

Cette recommandation ne concerne plus que le programme 216 – *CPPI* et devrait être prise en compte dans le travail en cours relatif à l'indicateur contentieux. L'objectif, désormais, est de faire des indicateurs de véritables outils de pilotage en gestion, plutôt qu'un exercice imposé voire expédié dans l'établissement des rapports annuels de performance.

Dès lors, la Cour recommande l'utilisation des indicateurs de performance au cours de la gestion afin d'en faire de réels instruments de pilotage.

4.2 Les recommandations formulées au titre de la gestion 2017

Au titre de l'année 2017, la Cour réitère deux de ses recommandations 2016, dont la recommandation n°2, qui a été reprise dans le référé adressé le 19 juillet 2017 au ministre de l'action et des comptes publics⁴¹. Elle modifie sa recommandation sur la démarche de performance et formule une nouvelle recommandation portant sur la mise en réserve.

1 – Assurer le réalisme de la programmation des dépenses de contentieux par l'établissement d'une doctrine claire de répartition des dépenses liées aux contentieux exceptionnels

2 – Ne pas recourir aux décrets de transfert lorsque les décisions sont connues avant le vote de la LFI ou que les dépenses ne correspondent pas à des actions du programme d'origine

3 – Utiliser les résultats des indicateurs de performance en cours de gestion afin d'en faire de réels instruments de pilotage

4 – Répartir la mise en réserve au sein des programmes de la mission sur les dépenses ne présentant pas de caractère inéluctable

⁴¹ Référé 2017 – 2207 relatif aux recommandations des notes d'exécution budgétaire susceptibles d'être mises en œuvre dans la prochaine loi de finances.