

Cour des comptes



Mission Administration générale et territoriale de l'État

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

2021

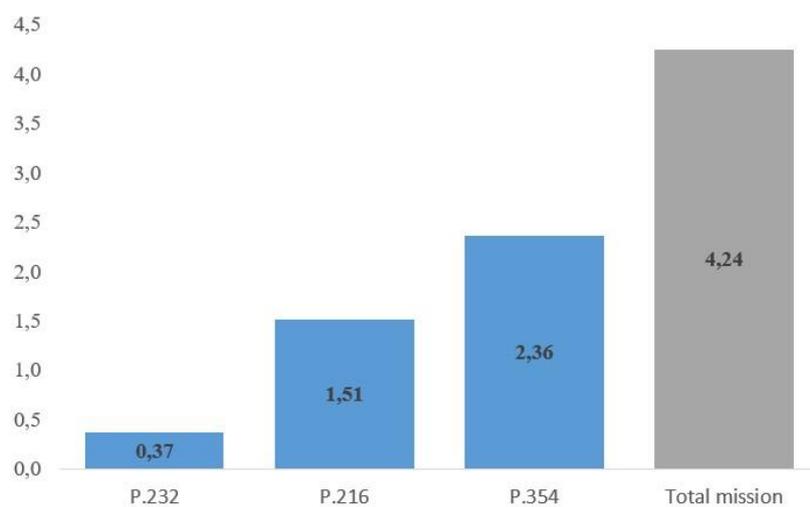
Administration générale et territoriale de l'État

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

Programme 232 – Vie politique, culturelle et associative

Programme 354 – Administration territoriale de l'État

Graphique n° 1 : Mission Administration générale et territoriale de l'État - exécution 2021 (CP, en Md€)



Source : Cour des comptes

Synthèse

La mission *Administration générale et territoriale de l'État*, mise en œuvre 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*, le programme 232 – *Vie politique, culturelle et associative* et le programme 354 – *Administration territoriale de l'État* issu de la fusion, en 2020, des anciens programmes 307 – *Administration territoriale* et du programme 333 – *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*, afin d'offrir un cadre budgétaire unique pour l'État territorial dans le contexte de la réforme de l'organisation territoriale de l'État (OTE). Deux opérateurs lui sont rattachés : l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS) et le conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS).

La particularité de la mission AGTE réside dans son rôle de fonction support du ministère de l'intérieur pour ce qui concerne les deux programmes 216 – *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* et 354 – *Administration territoriale de l'État*.

Du point de vue des changements de périmètre et des transferts, la LFI 2021 représente, pour la mission AGTE, une phase de consolidation après les profondes évolutions intervenues en LFI 2020. En effet, outre la création du programme 354, le programme 216, jusque-là centré sur l'administration centrale du ministère de l'intérieur, avait vu son périmètre fortement élargi avec en particulier le transfert des effectifs des secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI), la création du service de l'achat, de l'innovation et de la logistique du ministère de l'intérieur (SAILMI), et la création de la direction du numérique (DNUM) s'accompagnant du transfert de crédits correspondant aux projets informatiques de l'ensemble du ministère. Ces trois mouvements ont changé la nature du programme 216 qui, au-delà des crédits d'administration centrale, porte de plus en plus de crédits de fonctions transversales intéressant l'ensemble du ministère. Il conviendra d'apprécier dans la durée si le regroupement de crédits budgétaires transversaux dans ce programme permet réellement d'en assurer un meilleur pilotage.

En 2021, les changements de périmètre et de maquette ont représenté un montant (+ 58,23 M€ en CP en solde) bien plus limité qu'en LFI 2020 (+ 1 097,82 M€). Dans le cadre de la réforme de l'OTE, le programme 354 a toutefois connu en LFI 2021 plusieurs transferts significatifs en titre 2 pour un montant total net de 62,8 M€ en AE-CP (+ 943 ETPT).

Les crédits de paiement de la mission AGTE, qui s'élèvent en LFI 2021 à 4 202,9 M€, sont en hausse de 5,9 % par rapport à la LFI 2020 (3 970,36 M€ en CP), cette hausse correspondant au solde des mesures de transfert (+58,23 M€), à une augmentation des crédits du programme 232 (+ 200,84 M€) liée à l'organisation des élections départementales et régionales, et à une diminution de 26,50 M€ des crédits des programmes 216 et 354 à périmètre constant. Il faut toutefois noter que le plan de relance apporte des financements supplémentaires aux actions relevant de la mission AGTE pour un montant qui s'élève en LFI à 188,24 M€ (auxquels il faut ajouter 41,59 M€ attribués à l'ANTS, soit un total de 229,84 M€). Une partie de ces financements a été transférée en gestion à la mission AGTE. Les dépenses de la mission (+ 9,5 % par rapport à 2020) s'établissent à 4 242,5 M€ en CP.

La crise sanitaire a eu un impact moins marqué sur l'activité des responsables de programme en 2021. La poursuite du développement des outils de télétravail nécessaires pour répondre à l'obligation du travail à distance, ainsi que l'augmentation des plafonds de dépenses et la fourniture aux agents d'équipements de protection pour les élections départementales et régionales, ont engendré des dépenses supplémentaires. En parallèle, le ralentissement de l'activité a conduit à des économies en fonctionnement. L'estimation du surcoût net de la crise pour la mission est de 46,15 M€, ce qui reste raisonnable au regard des montants de la mission (1 % des crédits exécutés).

Les deux lois de finances rectificatives ont annulé des crédits (56,84 M€ en AE et 61,69 M€ en CP), correspondant à une partie de la réserve de précaution. Celle de décembre a également procédé à une ouverture exceptionnelle de crédits (290,26 M€ en AE et 28,13 M€ en CP) au profit du programme 216 pour pouvoir signer l'acte d'achat en VEFA d'un ensemble immobilier à Saint-Denis destiné à accueillir fin 2026 ou début 2027 les services du ministère de l'intérieur actuellement logés dans l'immeuble Lumière.

S'agissant du titre 2, on peut noter une forte consommation de celui du programme 216, alors que celui du programme 354 a été moins dynamique que prévu. En outre, le programme 354 a dû faire des rétrotransferts en gestion (23,35 M€) en direction des programmes

d'origine compte tenu de la reprise en paie, moins rapide que prévue, entre avril et août 2021 des personnels transférés des DDI vers les SGC.

La soutenabilité de court terme, c'est-à-dire celle qui s'envisage sur l'année suivante, est maîtrisée mais une attention doit être portée aux années qui suivent comme en témoigne la hausse continue des restes à payer de la mission. Cette hausse doit être mise en regard de la capacité à faire des directions chargées des projets immobiliers et informatiques notamment. Plusieurs projets d'ampleur portés par la mission comme la construction du site unique de la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), dont la trajectoire budgétaire reste à arbitrer, ou le réseau radio du futur apparaissent particulièrement critiques.

Plusieurs points d'attention soulignés sont en lien avec la question de la soutenabilité. La situation des effectifs du programme 354 reste tendue dans un contexte où les gains de productivité attendus de la constitution des secrétariats généraux communs tardent à se matérialiser. Des progrès sont à noter dans la consolidation des besoins en matière de crédits immobiliers, avec la mise en place d'un outil de suivi pluriannuel qu'il convient de tenir à jour et d'utiliser dans le dialogue avec la direction du budget. Un travail comparable est à mener de manière urgente s'agissant des projets informatiques et du maintien en condition opérationnelle des applications informatiques du ministère. Dans l'hypothèse d'une mise en œuvre de la recommandation formulée par la Cour¹ de supprimer le budget spécial de la préfecture de police porté par la Ville de Paris, les conséquences sur le programme 354 d'une telle suppression ne sont pas anticipées.

La démarche de performance de la mission se structure. Toutefois, il conviendrait que les indicateurs de performance du programme 216 soient choisis parmi les outils réellement utilisés par le responsable de programme pour le pilotage de ses missions.

¹ Cour des comptes, rapport public thématique, décembre 2019, *La Préfecture de police de Paris, réformer pour mieux assurer la sécurité de l'agglomération parisienne*.

Recommandations

Recommandation n° 1 (direction du budget, RPROG 354 – Administration territoriale de l'État) : Ne pas recourir aux décrets de transfert lorsque les décisions sont connues avant le vote de la LFI, en particulier s'agissant du transfert concernant les agents exerçant l'emploi de délégué du préfet.

Recommandation n° 2 (RPROG 122 – Concours spécifiques et administration, RPROG 216 – Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur et direction du budget) : Revoir les modalités de financement du comité des finances locales et de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales, afin de les mettre en adéquation avec les dispositions de la LOLF.

Recommandation n° 3 (secrétaire général du ministère de l'intérieur) : Consolider les besoins pluriannuels de financement des différents projets numériques et du maintien en condition opérationnelle des applications informatiques du ministère de l'intérieur.

Recommandation n° 4 (RPROG 354 – Administration territoriale de l'État) : Retracer les moyens extrabudgétaires portés par le budget spécial de la préfecture de police (Ville de Paris) relevant des actions du programme 354 – Administration territoriale de l'État.

Sommaire

| | |
|---|-----------|
| Introduction | 9 |
| Chapitre I Analyse de l'exécution budgétaire | 11 |
| I - La programmation initiale | 11 |
| II - La gestion des crédits et sa régularité | 17 |
| III - Analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes..... | 28 |
| IV - Perspectives associées à la trajectoire budgétaire..... | 42 |
| V - L'impact environnemental des dépenses de la mission | 47 |
| Chapitre II Points d'attention par programme | 48 |
| I - L'évolution des emplois et dépenses de personnel du programme 354 | 48 |
| II - Des avancées dans la connaissance et la consolidation des besoins en matière de crédits immobiliers | 52 |
| III - La nécessité de consolider les besoins et les financements en matière numérique | 57 |
| IV - Bilan d'activité de la commission du contentieux du stationnement payant | 59 |
| Chapitre III Moyens consacrés par l'État à la politique de la mission et analyse de la performance | 62 |
| I - Les opérateurs et les taxes affectées | 62 |
| II - 3.2 Les apports du plan de relance | 66 |
| III - La préfecture de police de Paris : analyse de dépenses extrabudgétaires relevant de la mission <i>AGTE</i> | 70 |
| IV - L'analyse de la performance | 72 |

Introduction

La mission *Administration générale et territoriale de l'État (AGTE)* est composée de trois programmes : le programme 216 – *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*, le programme 232 – *Vie politique, culturelle et associative*, et le programme 354 – *Administration territoriale de l'État* issu de la fusion au 1^{er} janvier 2020 des programmes 307 – *Administration territoriale* et 333 – *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* placé auprès des services du Premier ministre. Deux opérateurs sont sous la tutelle du responsable des programmes : l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS) et le conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS).

La spécificité de cette mission réside dans son rôle de soutien de politiques publiques menées sous la responsabilité du ministère de l'intérieur.

L'exécution 2021 s'inscrit dans la continuité de celle de 2020, avec la poursuite de la réforme de l'organisation territoriale de l'État et les conséquences de l'élargissement en 2020 du programme 216. D'autre part, la gestion de la crise sanitaire a certes eu un impact, mais moindre qu'en 2020.

Les crédits de paiement de la mission AGTE, qui s'élèvent en LFI 2021 à 4 202,9 M€ en CP, sont en hausse de 5,9 % par rapport à la LFI précédente (3 970,36 M€ en CP), cette hausse correspondant au solde des mesures de transfert (+58,23 M€), à une augmentation des crédits du programme 232 (+ 200,84 M€) liée à l'organisation des élections départementales et régionales et à une diminution de 26,50 M€ des crédits des programmes 216 et 354 à périmètre constant. Il faut toutefois noter que le plan de relance apporte des financements supplémentaires aux actions relevant de la mission AGTE pour un montant qui s'élève en LFI à 188,24 M€ (auxquels il convient d'ajouter 41,59 M€ attribués à l'ANTS). Les dépenses de la mission (+ 9,5 % par rapport à 2020) s'établissent à 4 242,5 M€ en CP.

L'estimation du surcoût net de la crise pour la mission est de 46,15 M€ (contre 49,92 M€ en 2020) ce qui reste raisonnable au regard des montants de la mission (1 % des crédits exécutés).

Après une analyse de l'exécution budgétaire, certains points d'attention par programme sont mis en évidence. La dernière partie de l'analyse porte sur les moyens consacrés par l'État à la politique de la mission *AGTE* et sur l'analyse de la performance.

Chapitre I

Analyse de l'exécution budgétaire

I - La programmation initiale

A - Les changements de périmètre et modifications de cartographie intervenus en 2021

Du point de vue des changements de périmètre et des transferts, la LFI 2021 représente, pour la mission AGTE, une phase de consolidation après les profondes évolutions intervenues en LFI 2020.

En effet, la mission avait connu en 2020 de nombreux et importants changements de maquette et de périmètre, conduisant à une augmentation de près de 40 % de ses crédits. D'une part, le programme 354 – *Administration territoriale de l'État*, avait été créé par la fusion des programmes 307 – *Administration territoriale* et 333 – *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées*, afin d'offrir un cadre budgétaire unique pour l'État territorial dans un contexte de réorganisation profonde de ses services dans le cadre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État (OTE) telle qu'elle résulte de la circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019. Placé sous la responsabilité du secrétaire général du ministère de l'intérieur, le programme regroupe :

- les emplois et la masse salariale des agents affectés au sein des préfectures et sous-préfectures, des secrétariats généraux communs départementaux² créés au 1^{er} janvier 2021, des secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR) ainsi que des emplois des directeurs et directeurs adjoints des directions départementales interministérielles (DDI) ;

² Circulaire n°6104-SG du 2 août 2019 relative à la constitution de secrétariats généraux communs aux préfectures et aux directions départementales interministérielles.

- les crédits de fonctionnement et d'investissement des préfectures et sous-préfectures, des SGAR, des DDI et directions régionales en métropole et des directions ultramarines.

D'autre part, le programme 216, jusque-là centré sur l'administration centrale du ministère de l'intérieur, avait vu son périmètre fortement élargi avec en particulier le transfert des effectifs des secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI) et de leurs crédits de fonctionnement³, la création du service de l'achat, de l'innovation et de la logistique du ministère de l'intérieur (SAILMI) entraînant le transfert des crédits relatifs au service de l'achat, des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure (SAELSI), et la création de la direction du numérique (DNUM) s'accompagnant du transfert de crédits HT2 correspondant aux projets informatiques de l'ensemble du ministère. Ces trois mouvements ont changé la nature du programme 216 qui, au-delà des crédits d'administration centrale, porte de plus en plus de crédits de fonctions transversales intéressant l'ensemble du ministère. Il conviendra d'apprécier dans la durée si le regroupement de crédits budgétaires⁴ transversaux dans ce programme permet réellement d'en assurer un meilleur pilotage.

En 2021, les changements de périmètre et de maquette ont représenté un montant (+ 58,23 M€ en CP en solde) bien plus limité qu'en LFI 2020 (+ 1 097,82 M€). Dans le cadre de la réforme de l'OTE, le programme 354 a toutefois connu en LFI 2021 plusieurs transferts significatifs en titre 2 pour un montant total net de 62,8 M€ en AE-CP (+ 943 ETPT). Les 28 transferts entrants (pour un total de 69,5 M€ en AE-CP et 1062 ETPT) ont notamment concerné la mise en place des directions départementales de l'emploi du travail et des solidarités (DDETS) (424 ETPT et 28,8 M€)⁵, des transferts complémentaires pour les secrétariats généraux communs métropolitains⁶ (89 ETPT et 5,1 M€), la création des

³ La Cour avait noté dans sa NEB 2020 que le transfert des SGAMI n'avait pas été complet puisque le SGAMI Île-de-France reste rattaché au programme 176 – Police nationale. Ce constat reste valable en 2021.

⁴ Le transfert des crédits informatiques à la DNUM au sein du programme 216 est purement budgétaire, la responsabilité des projets informatiques restant dans les services informatiques d'origine.

⁵ Les emplois transférés sont des emplois de fonctions supports intégrées dans les SGC ainsi que des emplois de direction.

⁶ Après un premier transfert (+1803 ETPT et 104,5 M€) en LFI 2020, la création des SGC étant initialement prévue en juin 2020. Par ailleurs, compte tenu de la reprise en paie échelonnée entre avril et août 2021, des rétrotransferts sont intervenus en gestion 2021 à hauteur de 23,35 M€ et 414,7 ETPT en direction des programmes d'origine.

SGC dans quatre DOM (321 ETPT et 20,7 M€), la mise en œuvre de l'organisation spécifique des services de l'État en Guyane (118 ETPT et 9 M€), ainsi que le transfert aux préfectures des missions des services de la main d'œuvre étrangère (100 ETPT et 5,3 M€). Le principal des deux transferts sortants est constitué par le rétro-transfert par le programme 354 des emplois et de la masse salariale des fonctions supports des missions « jeunesse, sport et vie associative » (-118 ETPT et 6,7 M€), initialement transférées en 2020 dans le cadre de la création des SGC, vers les services déconcentrés de l'éducation nationale chargés depuis 2021 de cette politique publique. Hors titre 2, le programme 354 a connu plusieurs transferts entrants et sortants en LFI pour un solde de - 8,3 M€ en AE et CP.

Les autres programmes de la mission ont connu des évolutions plus modestes. Pour le programme 216, la LFI 2021 a prévu différentes mesures de transfert (en solde + 4,1 M€ en AE et +4,7 M€ en CP, et - 4 ETPT) qui, pour l'essentiel, s'inscrivent dans la continuité des transferts intervenus en 2020 au titre de la création de la DNUM et du rattachement des SGAMI, hors Ile-de-France, au programme 216. La LFI a en outre prévu deux transferts du programme 232 vers le programme 216, concernant la refonte du logiciel SIC-Élections (1 M€) et les moyens du médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques (0,1 M€).

B - Les sous-jacents de la programmation initiale des crédits

1 - Les dépenses programmées

La programmation initiale des crédits de la mission AGTE est habituellement marquée par le poids de l'évolution tendancielle des crédits pour le programme 216 – *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* et pour le programme 354 – *Administration territoriale de l'État*. Cela tient à la part prépondérante des dépenses de personnel qui offrent peu de souplesse en programmation. S'est ajoutée à cet exercice de programmation classique la prise en compte des mesures de périmètre évoquées précédemment.

La programmation initiale pour le programme 232 – *Vie politique, culturelle et associative* dépend essentiellement du calendrier électoral et des conditions de financement de la vie politique. L'importance du

calendrier électoral 2021⁷ a conduit à une augmentation des crédits du programme 232, à 435,7 M€ en LFI 2021 (contre 235,9 M€ en LFI 2020, soit une augmentation de + 130 %).

L'exercice de programmation du T2 du programme 354 – *Administration territoriale de l'État* apparaît difficile. L'expression des besoins est très fragmentée du fait de la territorialisation de ses emplois. Les schémas d'emplois exigeants de ces dernières années, conjugués à l'évolution de l'activité, ont rendu le recours aux contractuels plus systématique. En outre, la réforme de l'OTE complique la prévision, compte tenu des incertitudes entourant le cadencement de sa mise en œuvre. Le ministère souligne qu'à cet égard l'année 2021 constitue une année spécifique compte tenu de l'ampleur des mouvements liés à la réforme de l'OTE.

2 - Les ressources attendues

Les ressources ou moindres dépenses attendues sont de trois natures :

- les reports de crédits ;
- les rattachements d'attributions de produit (AP) et de fonds de concours (FdC) ;
- les rétablissements de crédits (RdC).

Les reports et les rattachements d'AP et de FdC représentent respectivement 1,5 % et 2,3 % du montant des crédits disponibles de la mission. Leur programmation ne présente pas, cette année comme les précédentes, de difficulté particulière.

La question des rétablissements de crédits a été davantage prise en compte par les responsables de programme, accompagnés dans cette démarche par la CBCM, attentive à ne pas laisser se constituer des stocks importants, ce qui est conforme aux observations et à la recommandation de la Cour lors des notes d'exécution budgétaire précédentes.

Le rétablissement de crédits est une procédure comptable d'atténuation d'une dépense venant modifier les crédits disponibles à hauteur des remboursements obtenus. Cette procédure bénéficie d'une grande souplesse et reste totalement à la main des responsables de programme. Pour l'ensemble de la mission, le montant total recouvré au

⁷ Les élections prises en compte dans la LFI 2021 étaient les élections départementales et régionales, ainsi que les élections territoriales en Corse, Martinique et Guyane.

titre des rétablissements de crédits est de 23,68 M€ en 2021 contre 31,06 M€ en 2020 tous titres confondus. Cette baisse s'explique principalement par celle des crédits rétablis du programme 216 (de 23,11 M€ en 2020 à 13,85 M€ en 2021), ceux du programme 354 (8,78 M€) augmentant légèrement, tandis que ceux du programme 232 s'élèvent à 1,04 M€.

La direction du budget et la CBCM considèrent que les stocks de rétablissements de crédits de la mission AGTE sont revenus à des niveaux raisonnables. Ils sont attentifs dans leurs échanges avec le ministère à ce que les rétablissements de crédits soient pleinement mobilisés. Le tableau ci-dessous illustre les résultats de ces efforts pour les stocks de rétablissements de crédits du titre 2, notamment s'agissant du programme 216, dont ces stocks qui avaient pu atteindre 16,91 M€ au 31 décembre 2019 sont revenus à 6,47 M€ au 31 décembre 2021.

Tableau n° 1 : Montant des stocks de RdC du titre 2 à rétablir au 31 décembre de chaque année

| | P 216 | P 232 | P 354 | Total AGTE |
|------|-------|-------|-------|------------|
| 2017 | 11,12 | 0,03 | 5,54 | 16,69 |
| 2018 | 11,85 | 0,05 | 6,29 | 18,20 |
| 2019 | 16,91 | 0,07 | 6,12 | 23,10 |
| 2020 | 7,05 | 0,07 | 6,82 | 13,94 |
| 2021 | 6,47 | 0,07 | 7,76 | 14,30 |

Source : CBCM du ministère de l'intérieur.

Les responsables de programme font néanmoins état de leur difficulté à rétablir les crédits liés aux indus de paye. En effet, chaque indu de paye est nominatif et il est nécessaire de le retrouver dans Chorus grâce à un numéro de pièce. Afin de reconstituer une somme à rétablir dont le montant peut être significatif au niveau du responsable de programme, il convient de réunir des dossiers de plusieurs milliers de lignes car les indus de paye font souvent l'objet d'une procédure de paiement étalée dans le temps. Ainsi, un montant à rétablir correspondant à un indu de paye peut générer dans l'outil des dizaines de lignes comptables. Ces recherches sont particulièrement chronophages et nécessitent des agents parfaitement formés sur l'outil. Le gain budgétaire est faible par rapport au temps de

travail mobilisé. Cette difficulté, qui n'est pas spécifique à la mission AGTE, est toutefois accrue pour le programme 354, compte tenu du grand nombre de ses BOP déconcentrés.

Le CBCM avait proposé à la direction du budget de mettre en place une procédure d'automatisation des rétablissements de crédits dès lors que ceux-ci sont parvenus sur le compte d'attente et que le programme concerné est déjà identifié. Cette automatisation nécessitait, selon le CBCM, une évolution des outils financiers pour laquelle seule l'agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) semblait disposer de l'expertise technique nécessaire.

La direction du budget a conduit en 2020 et en 2021 un groupe de travail interministériel sur le contrôle interne budgétaire du titre 2. Ce groupe de travail a identifié, comme l'un de ses sujets d'intérêt, le suivi des rétablissements de crédits (RdC) sur le titre 2. La direction du budget a construit en 2021 un contrôle a posteriori sur cette thématique en s'appuyant sur un mode opératoire diffusé en 2019, qui utilise la restitution ZJDP. Les départements de contrôle budgétaire doivent produire une estimation du stock des créances de titre 2 encaissées qui n'ont pas fait l'objet d'une demande de RdC. La question relève ainsi d'une problématique transverse à l'ensemble des ministères et n'est pas propre au seul périmètre du ministère de l'intérieur. Une réflexion est en cours afin d'identifier des pistes d'amélioration, notamment dans Chorus. La direction du budget fait toutefois valoir qu'il apparaît prématuré de préciser les actions à réaliser, potentiellement longues et coûteuses, notamment au regard du contexte de Chorus 2025.

Compte tenu de l'évolution favorable ces dernières années des stocks de rétablissements de crédits de la mission AGTE et du fait que la question de l'automatisation est une question transversale qui n'est pas spécifique à la mission, la recommandation n° 1 de la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020⁸ n'est pas reconduite.

⁸ Cette recommandation n°1, adressée au CBCM du ministère de l'intérieur et à la direction du budget, était ainsi rédigée : « Identifier et suivre en lien avec les acteurs concernés, les possibilités de simplification de rétablissements de crédits concernant les indus de paye notamment, afin de permettre aux responsables de programme de les mobiliser davantage en gestion et limiter la constitution de stocks. »

C - Les visas et avis du RFFIM et de la CBCM

A l'instar de 2020, le RFFIM⁹ n'a pas émis en 2021 d'avis formel sur la programmation initiale des crédits, comme il le faisait chaque année au titre des prérogatives qui lui sont confiées réglementairement.

La CBCM près le ministère de l'intérieur a émis un avis favorable pour les trois programmes de la mission dans le cadre d'une expérimentation régie par l'arrêté du 17 décembre 2019 portant expérimentations relatives à l'élaboration, au contenu, à la validation et au contrôle des documents de programmation et de répartition budgétaires et le protocole du 20 décembre 2019 relatif à la mise en œuvre de cet arrêté par le ministère de l'intérieur. Dans le cadre de cette expérimentation et compte tenu « *de la qualité de la programmation budgétaire* »¹⁰, la CBCM a significativement allégé les contrôles en gestion. Elle dresse un bilan positif de cette expérimentation qui permet à la fois de responsabiliser les responsables de programme, qui se voient mettre à disposition leurs crédits plus tôt, et d'avoir un suivi plus régulier de l'exécution au fil de l'année avec des tableaux de bord mensuels, ce qui permet d'identifier plus tôt les éventuels risques de dépassement et de prendre des mesures correctives. Une marge d'amélioration existe toutefois dans la dimension pluriannuelle de cette expérimentation¹¹, les prévisions N+1, quand elles sont produites, se limitant trop souvent à une reconduction de l'année N.

II - La gestion des crédits et sa régularité

L'exécution des crédits a été marquée par la crise sanitaire dont les impacts sont développés au 1.2.4. En dehors d'un rétro-transfert dû à un calendrier moins rapide que prévu de prise en paie des agents transférés

⁹ Responsable de la fonction financière ministérielle – article 69 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP).

¹⁰ Dans son avis aux DPU et DGECP du ministère de l'intérieur du 15 février 2021, la CBCM souligne que « *l'année 2021 se traduit par la poursuite des efforts de sincérité budgétaire, et par le souci des RPROG et de la DEPAFI du respect des crédits disponibles en mobilisant l'ensemble des marges et économies disponibles sur les crédits pilotables et d'une répartition le plus souvent adaptée de la réserve de précaution* ».

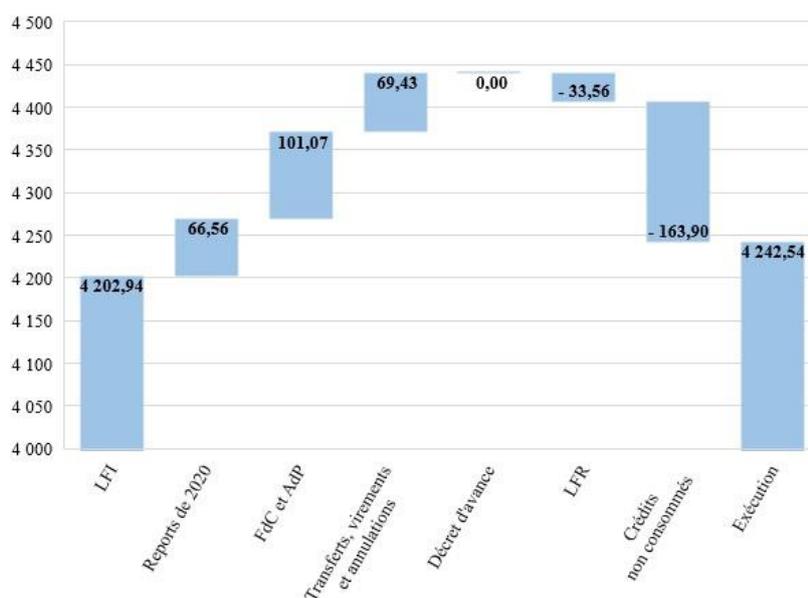
¹¹ L'article 2 de l'arrêté du 17 décembre 2019 prévoit en effet que : « *pour son volet de programmation des dépenses, le document de programmation unique porte sur une période de deux ans. La programmation au titre de la seconde année intègre, outre l'impact des décisions et des projets nouveaux, l'impact des dépenses engagées au cours des années précédentes, ainsi qu'une juste évaluation des dépenses récurrentes* ».

vers le programme 354 dans le cadre de la constitution des secrétariats généraux communs, les facteurs d'évolution en gestion sont similaires à ceux des années précédentes. S'agissant du titre 2, on peut noter une forte consommation de celui du programme 216, alors que celui du programme 354 a été moins dynamique que prévu.

Les lois de finances rectificative ont annulé des crédits (56,84 M€ en AE et 61,69 M€ en CP). Celle de décembre a également procédé à une ouverture exceptionnelle de crédits (290,26 M€ en AE et 28,13 M€ en CP) au profit du programme 216 pour pouvoir signer l'acte d'achat en VEFA d'un ensemble immobilier à Saint-Denis destiné à accueillir fin 2026 ou début 2027 les services du ministère de l'intérieur actuellement logés dans l'immeuble Lumière.

L'exécution s'établit à 93,4 % et 96,3 % des crédits disponibles respectivement en AE et CP.

Graphique n° 2 : De la LFI à l'exécution 2021 (CP, en M €)



Source : Cour des comptes

A - L'exécution des crédits de la mission

Tableau n° 2 : Exécution des crédits de la mission en 2021

| En M€ | Total mission AGTE | |
|--|--------------------|----------|
| | AE | CP |
| LFI | 4 184,72 | 4 202,94 |
| LFR | 233,42 | - 33,56 |
| dont ouvertures | 290,26 | 28,13 |
| dont annulations | -56,83 | -61,69 |
| Autres mouvements de crédits | | |
| Reports | 146,09 | 66,56 |
| Virements | 7,66 | 9,10 |
| Transferts | 52,39 | 59,49 |
| Répartitions (article 11 de la LOLF) | 0,85 | 0,85 |
| Fonds de concours et attributions de produits | 100,07 | 101,07 |
| Crédits ouverts | 4 725,21* | 4 406,44 |
| Crédits disponibles** | 4748,88 | 4430,12 |
| Crédits consommés | 4 412,50 | 4242,54 |

Source : Cour des comptes *La CBCM précise que, sur ces AE, 19,97 M€ ont fait l'objet d'un blocage au titre des nettoyages d'engagements juridiques. **Les crédits disponibles sont ici entendus comme la somme des crédits ouverts et des rétablissements de crédits, dans la mesure où les rétablissements de crédits représentent une dépense négative qui a pour conséquence d'augmenter le solde de crédits disponibles du programme.

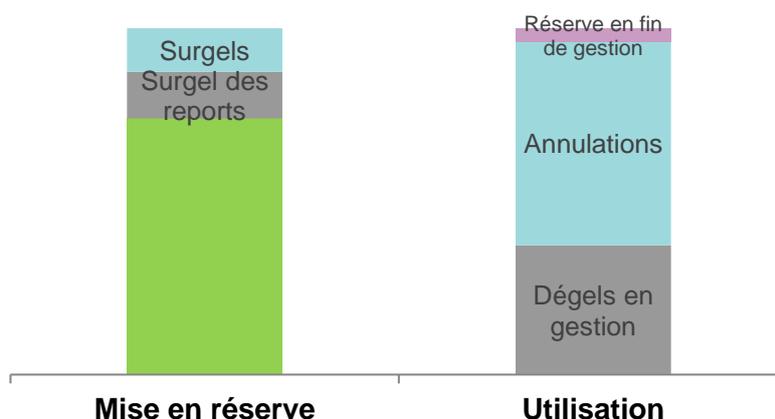
Les crédits non consommés de 163,9 M€ par rapport aux crédits ouverts se répartissent en CP de la façon suivante : 34,80 M€ pour le programme 216, 90,52 M€ pour le programme 232 et 38,58 M€ pour le programme 354. L'importance des crédits non consommés du programme 232 s'explique par le report des élections départementales et régionales, qui a décalé l'examen des comptes de campagne par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

B - Les mises en réserve et leur utilisation

La mise en réserve a été réalisée conformément aux instructions de la direction du budget, à hauteur de 0,5 % pour les dépenses de personnel et 4 % pour les autres titres. Les responsables des programmes 216 et 354 y ont ajouté une réserve ministérielle, celle du programme 354 ne portant que sur le titre 2. La crise sanitaire, la forte consommation de titre 2 par le

programme 216 et les décisions politiques concernant le fonds interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (FIPDR) ont eu des conséquences sur le dégel de cette réserve.

Graphique n° 3 : La réserve et son utilisation pour la mission AGTE en 2021



Source : Cour des comptes (*les surgels correspondent à la réserve ministérielle mise en place par le responsable des programmes).

Contrairement aux années précédentes, les crédits de contentieux n'ont pas été exonérés de réserve, compte tenu du resoclage opéré et de l'augmentation des crédits (+10 M€ en AE/CP).

La réserve totale de la mission, tous titres confondus, s'établit à 102,7 M€, dont 75,9 M€ au titre de la réserve de précaution, 13 M€ de réserve ministérielle et 13,8 M€ de surgels sur les reports du programme 232. 38,4 M€ ont été dégelés et 60,4 M€ ont été annulés. Les dégelés ont concerné le programme 216, en hors titre 2, pour 10 M€ utilisés pour le FIPDR¹² et 1,58 M€ en AE et 2,41 M€ en CP pour contribuer à l'achat en VEFA du site post Lumière (cf. *infra*). Sa réserve ministérielle (6,3 M€ en AE et 6,5 M€ en CP en HT2) a en outre été totalement dégelée à mi-

¹² 5 M€ en AE et CP pour des mesures telles que le soutien à la vidéo-protection, la reconduction de l'opération « quartiers d'été » ou le soutien à des initiatives locales ciblées sur les « quartiers de reconquête républicaine » conformément aux annonces du comité interministériel du 29 janvier 2021 et 5 M€ en AE et CP pour des projets sanctuarisés pour Marseille à la suite des annonces du Président de la République.

année¹³. En titre 2, compte tenu de la surconsommation de masse salariale du programme 216, la réserve de précaution (3,7 M€) et la réserve ministérielle (1,88 M€) ont été totalement dégelées. Le programme 232 a vu une partie de sa réserve en HT2 dégelée en AE seulement (4,95 M€) pour couvrir une partie des surcoûts engendrés par la crise sanitaire et le report des élections départementales et régionales. Les surgels (13,8 M€) sur les reports de 2020 sur 2021 ont en outre été totalement dégelés. S'agissant de son titre 2, seuls les crédits du CAS pensions ont fait l'objet d'un dégel total pour un montant de 2 100 € ; les crédits hors CAS pensions ont fait l'objet d'une annulation à hauteur de 2,01 M€ portant non seulement sur la réserve (0,2 M€) mais également sur la marge résiduelle du programme (1,9 M€). Le programme 354 a vu sa réserve de précaution (30,6 M€) annulée à hauteur de 27,96 M€ (le montant en CAS pensions ne l'étant pas) ; 4,56 M€ de surgel en T2 ont été dégelés puis annulés pour la partie hors CAS pensions, soit 3,24 M€, en fin de gestion, le programme n'en ayant pas eu l'usage pour assurer la préliquidation de la paie du mois de décembre.

C - L'utilisation de la fongibilité asymétrique dans le programme 232 – *Vie politique, culturelle et associative*

Le programme 232 a procédé, après accord du CBCM, à une fongibilité asymétrique en fin d'année d'un montant de 25,96 M€ en AE/CP. Le recours à la fongibilité asymétrique est classique les années électorales, la mise sous pli de ces documents étant budgétée principalement en T2. En effet, il est complexe de déterminer à l'avance quelles en seront les modalités précises, chaque préfecture s'adaptant localement en fonction notamment de l'offre de routage sur son département. En 2021, en sus du paiement des frais de mise sous pli des documents de propagande électorale, en hors titre 2, la fongibilité asymétrique a permis de couvrir une partie des surcoûts résultant de la crise sanitaire, notamment ceux liés au report des élections départementales et régionales.

Contrairement à 2020, il n'y a pas eu mouvement de fongibilité asymétrique en 2021 sur le programme 216. Il n'y en a pas eu non plus sur le programme 354.

¹³ Ces crédits ont permis de couvrir une partie du besoin complémentaire incompressible pour l'immobilier d'administration centrale, des besoins supplémentaires de la DNUM, la couverture des besoins complémentaires en EPI liées au COVID, les dépenses des SGAMI et les besoins liés au déploiement du Plan « 10 000 jeunes » pour les apprentis.

D - L'impact de la crise sanitaire sur les programmes de la mission

En 2021, les effets de la crise sanitaire sur les programmes de la mission sont moins importants qu'en 2020 et ses impacts restent mesurés au regard des crédits de la mission. Les dépenses supplémentaires induites par la crise sanitaire pour la mission s'élèvent à 53,7 M€, en baisse par rapport à 2020 (69,57 M€), et représentent 1,27 % des crédits exécutés en 2021. Les dépenses supplémentaires ayant été en partie compensées par de moindres dépenses, le surcoût net total pour la mission est évalué à 46,15 M€ (1,1 % des crédits exécutés).

1 - Programme 232 – Vie politique, culturelle et associative

| <i>Dépenses supplémentaires ou moindres recettes</i> | <i>Moindres dépenses</i> |
|---|--------------------------|
| 33 M€ dont : <ul style="list-style-type: none"> - 21 M€ d'équipements sanitaires - 7,5 M€ destinés aux remboursements forfaitaires des comptes de campagne, compte tenu de la majoration du 20% du plafond de dépenses prévue par la loi du 23 mars 2020 et le décret du 27 mai 2020 - 4,6 M€ de parois de protection remboursées aux communes sur facture | Aucune |
| Solde | + 33 M€ |

Les équipements sanitaires et l'augmentation des remboursements forfaitaires des comptes de campagne ont entraîné des surcoûts estimés à 33 M€.

Par ailleurs, le report du double scrutin¹⁴ a décalé au 17 septembre le début de l'examen des comptes de campagne par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) pour les remboursements forfaitaires aux candidats. Les premières décisions de la CNCCFP ayant été rendues fin octobre pour les départementales et mi-décembre pour les régionales, la majeure partie de ces dépenses sera exécutée en 2022.

2 - Programme 354 – Administration territoriale de l'État

Pour ce programme, la gestion budgétaire 2021 a été moins marquée par la crise sanitaire que celle de 2020. Les exercices de reprogrammation réalisés en cours de gestion 2021 ont conduit à évaluer les surcoûts nets à 12,6 M€ en CP (33,63 M€ en 2020). Les dépenses supplémentaires tous titres confondus induites par la crise sanitaire (20,2 M€) ont été partiellement atténuées par les économies constatées (7,6 M€).

Tableau n° 3 : Impacts budgétaires de la crise sanitaire pour le programme 354

| <i>Dépenses supplémentaires ou moindres recettes</i> | <i>Moindres dépenses</i> |
|---|--|
| 20,2 M€ dont : <ul style="list-style-type: none"> - 0,2 M€ d'équipements sanitaires - 16,8 M€ de mise en œuvre du Plan de continuité d'activité du ministère et achats informatiques pour télétravail - 3,2 M€ de surcoût immobilier (entretien, gardiennage) | 7,6 M€ dont : <ul style="list-style-type: none"> - 7,6 M€ de sous-consommation constatée sur les frais de fonctionnement |
| Solde | + 12,6 M€ |

Source : Responsable de programme

¹⁴ Initialement prévues en mars 2021, les élections régionales et départementales avaient d'abord été reportées aux 13 et 20 juin 2021 par la loi du 22 février 2021 puis décalées d'une semaine. Elles ont eu lieu les 20 et 27 juin 2021.

Ces surcoûts proviennent essentiellement des investissements destinés à répondre à l'accélération des besoins en matière de travail à distance révélés par la crise sanitaire. Compte tenu de l'objectif gouvernemental d'équiper en ordinateurs portables tous les agents dont les fonctions sont télétravaillables, plus de 22 300 PC ont été acquis au niveau central pour les services de l'administration territoriale de l'État (à hauteur de 25,47 M€ dont 16,85 M€ supportés par le programme 354), portant le total sur la période 2020-2021 à un peu plus de 42 500 postes soit 48,48 M€. Il faut y ajouter les surcoûts supportés par les BOP déconcentrés qui ont pu notamment acquérir sous plafond un certain nombre de postes informatiques.

Ces surcoûts sont partiellement compensés par la sous-consommation constatée sur les dépenses de fonctionnement courant (notamment, solutions d'impression et de reprographie ; transports de personnes ; acquisition de véhicules et frais liés aux véhicules ; frais de péage et de parking) soit une moindre dépense de 7,6 M€.

Des surcoûts ont également été constatés dans les dépenses immobilières :

- les frais de nettoyage des locaux du réseau de l'administration territoriale accrus par la nécessité de désinfecter les locaux ;
- les frais de surveillance et de gardiennage indispensables dans les services recevant du public pour limiter l'afflux des usagers et faire respecter la distanciation sociale.

3 - Programme 216 – Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur

Le surcoût net de la crise sanitaire pour le programme 216 s'élève à 0,55 M€ (14,54 M€ en 2020).

Les dépenses supplémentaires constatées ont trait aux dépenses d'entretien et de nettoyage. Comme en 2020, le programme n'a pas constaté d'économies.

Tableau n° 4 : Impacts budgétaires de la crise sanitaire pour le programme 216

| <i>Dépenses supplémentaires ou moindres recettes</i> | Moindres dépenses |
|--|-------------------|
| 0,55 M€ : - dépenses de nettoyage et entretien | Aucune |
| Solde | + 0,55 M€ |

Source : Responsable du programme

E - La récurrence de mouvements inadaptés

1 - 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. Depuis le 1^{er} janvier 2020, la direction générale des collectivités locales (DGCL) assume le portage budgétaire et le pilotage national du dispositif qui était assuré auparavant par le commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). En 2021, le programme 354 a mis à disposition 112 ETPT¹⁵ au profit du programme 147 – *Politique de la ville*¹⁶. 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).

Ce forfait de remboursement des délégués du préfet, non revalorisé depuis la mise en place du dispositif, ne semble plus adapté. Le coût moyen des agents concernés en métropole en 2021 s'élève à 65 600 € pour un agent de catégorie A et à 55 200 € pour un agent de catégorie B. Dans les départements ultra-marins, le coût moyen est, du fait de la sur-rémunération, de 69 900 € pour un agent de catégorie A, ce qui pourrait

¹⁵ 100 ETPT en 2020 et 2019.

¹⁶ Mission *Cohésion des territoires*.

engendrer des ruptures d'égalité dans le déploiement du dispositif dans ces départements.

La Cour demande depuis plusieurs années, la mise en place d'une convention de gestion. Celle-ci n'est toujours pas intervenue. Plus largement, elle recommande de trouver une solution de gestion de ces personnels, fidèle à l'esprit de la LOLF, en ne recourant pas au décret de transfert en gestion¹⁷, alors que ces missions sont connues de longue date et *a fortiori* au stade de la LFI. Dans sa réponse à la Cour, le ministère de l'intérieur précise qu'un groupe de travail constitué de la DGCL, la direction des ressources humaines et la direction de la modernisation et de l'administration territoriale du ministère de l'intérieur, ainsi que de l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), a été constitué fin 2020 afin de dresser un état des lieux du dispositif actuel et de proposer des évolutions dans la gestion des délégués du préfet. Les travaux ont porté sur l'évolution du statut et un éventuel transfert de la masse salariale vers d'autres programmes budgétaires. Ils doivent se poursuivre en vue d'une mise en œuvre pour le PLF 2023. La direction du budget précise que les conférences budgétaires à venir seront l'occasion d'aborder à nouveau ce sujet.

Dans l'attente de l'aboutissement de ces travaux, la Cour maintient la recommandation sur ce sujet.

Recommandation n° 1. (direction du budget, RPROG 354 – Administration territoriale de l'État) : Ne pas recourir aux décrets de transfert lorsque les décisions sont connues avant le vote de la LFI, en particulier s'agissant du transfert concernant les agents exerçant l'emploi de délégué du préfet.

2 - Le comité des finances locales

Le programme 216 - *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* 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

¹⁷ En 2021, cette compensation a fait l'objet de deux décrets de transfert en provenance du programme 147 : le décret n° 2021-831 du 28 juin 2021 pour un montant de 3,1 M€ en AE et CP (53 ETPT) et le décret n° 2021-1509 du 19 novembre 2021 pour un montant de 3,47 M€ en AE et CP (59 ETPT).

(DGCL). Ils proviennent des prélèvements sur recettes de l'État opérés au bénéfice des collectivités territoriales.

L'article 17 de la LOLF prévoit 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 pas conforme aux dispositions précitées. 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 général¹⁸, 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.

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

En 2021, les modalités de perception de l'attribution de produit relative au financement des rémunérations des personnels du comité des finances locales n'ont pas fait l'objet de modification. Le montant de l'attribution de produit afférente rattachée au programme 216 - *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* s'élève à 875 229 €¹⁹. Le ministère de l'intérieur fait valoir que la direction du budget a été sollicitée afin d'envisager les modalités d'un abondement du budget général sur le programme 216 ou une modification du code général des collectivités

¹⁸ Communication du Procureur général près la Cour des comptes n° 61-169 du 30 mai 2011.

¹⁹ 853 816 en 2020, 860 359 en 2019, 754 567 € en 2018 et 692 751 € en 2017.

territoriales, qui fixe les modalités de financement des frais de fonctionnement du comité des finances locales.

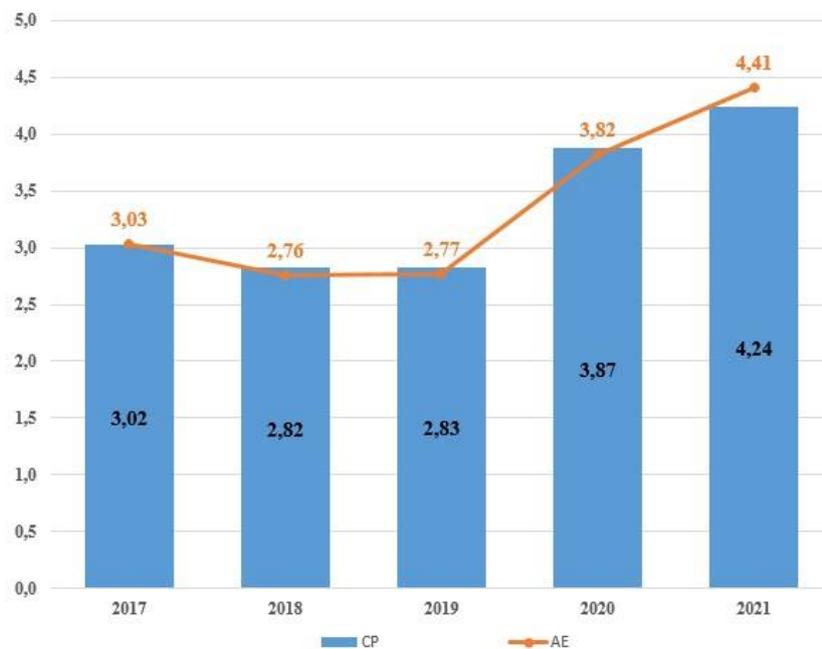
La direction du budget indique qu'il pourrait être envisagé une révision des modalités de financement du comité des finances locales et de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales pouvant prendre la forme d'un financement par crédits budgétaires. Elle précise toutefois qu'une telle évolution supposerait d'arrêter de nouvelles modalités de contribution des collectivités territoriales.

Dans l'attente de cette évolution, la Cour ne peut que maintenir sa recommandation sur le sujet.

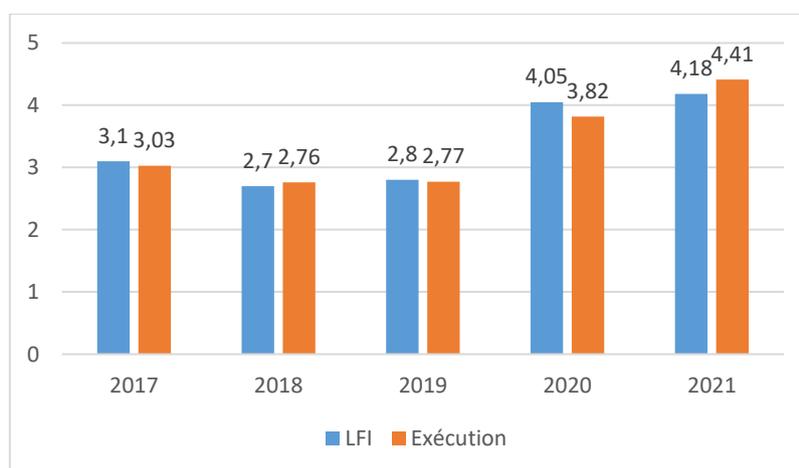
Recommandation n° 2. (RPROG 122 –Concours spécifiques et administration, RPROG 216 – Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur et direction du budget) Revoir les modalités de financement du comité des finances locales et de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales, afin de les mettre en adéquation avec les dispositions de la LOLF

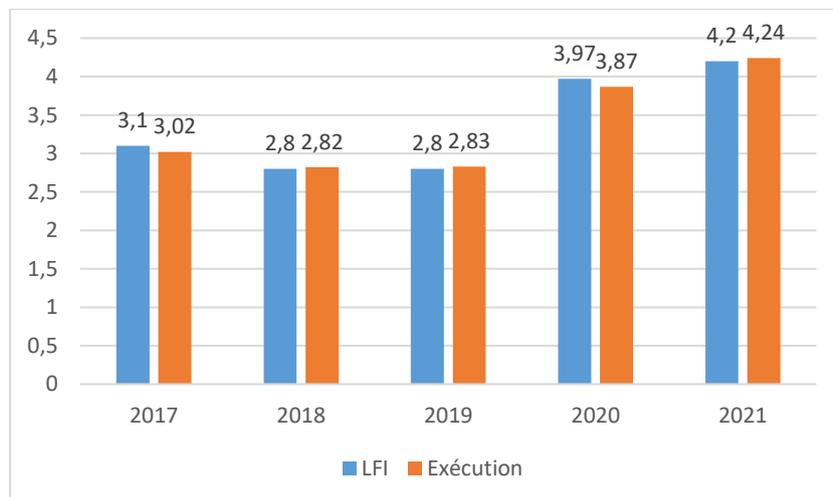
III - Analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes

Les importants changements de périmètres et de maquette intervenus en 2020 (cf. 1.1) et qui concernent les deux programmes les plus importants de la mission rendent l'analyse sur longue période peu pertinente.

Graphique n° 4 : Exécution 2017-2021 (Mds €)

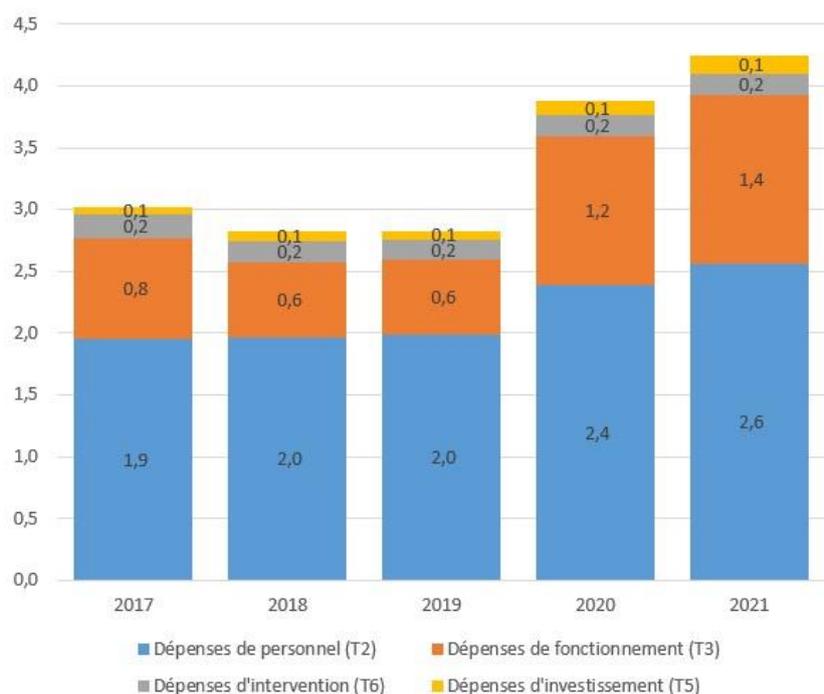
Source : Cour des comptes – données Chorus

Graphique n° 5 : LFI et exécution 2017-2021 (AE, en Md€)

Graphique n° 6 : LFI et exécution 2017-2021 (CP, en Md€)

A - L'évolution des dépenses par titre

Graphique n° 7 : Les dépenses 2017-2021 de la mission par titre
(CP, en M€)



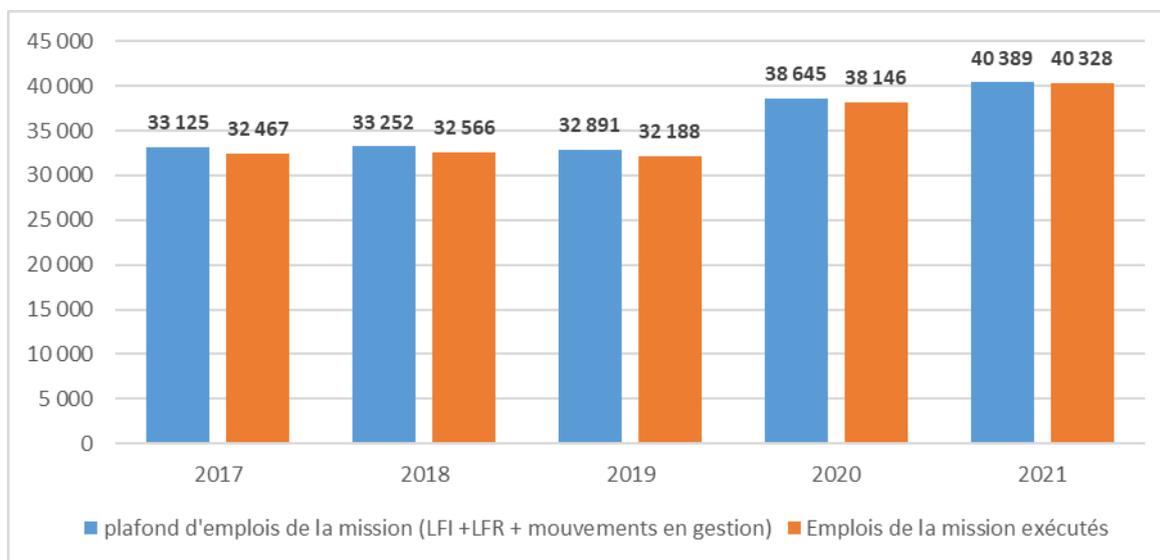
Source : Cour des comptes – données Chorus

La structure de la mission, restée relativement stable depuis 2015 par titre de dépense, a connu des changements liés à l'évolution des périmètres des programmes. En 2020, la part des dépenses de personnel avait diminué, passant de 70 % à 62 % des crédits de la mission, tandis que celle des crédits de fonctionnement avait augmenté de 10 points de 21 à 31 % des dépenses. En 2021, les dépenses de personnel et les dépenses de fonctionnement restent stables par rapport à 2020, représentant respectivement 60 % et 32,5 % des crédits de la mission (62 % et 31 % en 2020). Les crédits d'investissement et ceux d'intervention s'élèvent à respectivement 2,3 % et 4,7 % des crédits en 2021 (3 % et 4 % en 2020).

B - Emplois et dépenses de personnel

1 - Le plafond d'emplois et le schéma d'emplois

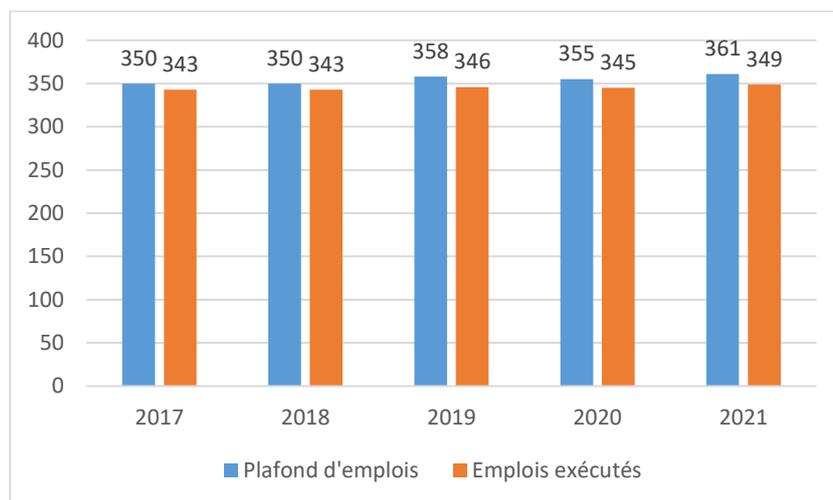
**Graphique n° 8 : Plafond d'emplois et exécution de 2017 à 2021
(en ETPT pour la mission)**



Source : Cour des comptes d'après les données du ministère de l'Intérieur

Le plafond d'emplois de la mission évolue au gré des modifications de périmètre en programmation comme en exécution, l'écart entre les deux tendant à se réduire depuis plusieurs années sous l'effet de l'application de l'article 11 de la LPFP pour 2018 – 2022²⁰.

²⁰ En 2021 toutefois, aucun des programmes de la mission ne s'est vu appliquer les dispositions de l'article 11 de la LPFP 2018-2022.

Graphique n° 9 : Plafond d'emplois et exécution de 2017 à 2021 pour les opérateurs (en ETPT)

Source : Cour des comptes

Le plafond d'emplois des opérateurs et son exécution sont stables depuis 2016.

Tableau n° 5 : Schéma d'emplois de la mission de 2018 à 2021 (en ETP)

| | Exécution 2018 | Exécution 2019 | Exécution 2020 | LFI 2021 | Exécution 2021 |
|---|----------------|----------------|----------------|-------------|----------------|
| Schémas d'emplois et transferts Mission AGTE | -471 | -406 | -518 | -111 | -115 |
| Programme 354 | -436 | -371 | -436 | 0 | 0 |
| Programme 232 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Programme 216 | -35 | -35 | -82 | -111 | -115 |

Source : ministère de l'intérieur

Depuis 2018, le schéma d'emplois était exigeant pour l'ensemble de la mission et plus particulièrement, en 2020, pour le programme 354. Le schéma d'emplois de 2021 est porté entièrement par le programme 216.

La mission a été autorisée à recruter au-delà du schéma d'emplois 2020 et 2021 à raison de + 40 ETP sur le programme 216 afin de renforcer la lutte contre la radicalisation et de + 53 ETP (30 emplois de sous-préfets à la relance et 23 emplois d'experts de haut niveau et de directeurs de projet en administration territoriale, qui n'ont pas vocation à être pérennes au-delà de leur mission) sur le programme 354.

2 - Les dépenses de personnels et la gestion des crédits de titre 2

Tableau n° 6 : Dépenses de personnels par programme de la mission (2020-2021)

| En M€ | LFI 2020 | Exéc. 2020 | LFI 2021 | Exéc. 2021 |
|---------------------|----------|------------|----------|------------|
| P216 | 758,94 | 730,98 | 753 ,13 | 757,7 |
| P354 | 1 777,04 | 1649,91 | 1825,46 | 1791,06 |
| P232 | 20,77 | 10 ,29 | 41,22 | 12,56 |
| Mission AGTE | 2 556,7 | 2 391,18 | 2 619,81 | 2 561,32 |

Les dépenses de personnels de la mission restent relativement stables en LFI, avec + 64,65 M€ de T2 hors CAS et – 2,86 M€ de CAS. Il n'y a eu aucun mouvement au sein du titre 2 entre crédits du CAS *Pensions* et crédits hors CAS *Pensions*.

Le programme 216 a connu de fortes tensions au cours de l'exercice 2021 dans la gestion du titre 2. Sa consommation 2021 s'établit à 757,7 M€ (537 M€ hors CAS et 220,7 M€ de CAS), soit un dépassement de +4,5 M€ (3,5 M€ hors CAS et 1 M€ de CAS) par rapport aux crédits ouverts en LFI 2021. En 2020, la consommation des crédits du titre 2 s'élevait à 731 M€.

Retraité des rétablissements de crédits, le dépassement atteint 10,5 M€ (dont 9,3 M€ hors CAS et 1,2 M€ de CAS). Il trouve son origine dans une insuffisante budgétisation de certaines dépenses (1,5 M€), des mesures de transferts non budgétées (1,87 M€) et des aléas de gestion (5,56 M €). Il s'explique par les motifs suivants :

- la mise en œuvre du paiement des ruptures conventionnelles pour lesquelles le programme n'a pas bénéficié de crédits correspondants (+1,2 M€) ; les reports de charges 2020 sur le mois de janvier 2021 au regard des entrées tardives notamment de concours (+1,6 M€) ;
- l'augmentation de la rémunération et du nombre d'agents contractuels par rapport à 2020, le périmètre du programme 216 ayant fortement évolué entre le premier trimestre 2020 et le premier trimestre 2021

(+2,5 M€) avec le renforcement de certains services centraux compte tenu des priorités ministérielles²¹ ;

- la rémunération des effectifs recrutés dans le cadre du renforcement des moyens de lutte contre la radicalisation (+ 40 ETPT et +1,4 M€) pour lesquels le programme 216 n'a bénéficié ni de crédits ni d'emplois), le programme ayant toutefois été autorisé à effectuer au-delà du schéma d'emplois prévu ces recrutements financés par un dégel en gestion ;
- des surcoûts générés par le dépassement constaté sur les hauts-fonctionnaires (+36 ETPT) et les repyramidages effectués au sein des services avec une forte augmentation du nombre des administratifs de catégorie A (+193 ETPT) et une diminution des catégories C (-106 ETPT), entraînant mécaniquement une augmentation de la valorisation des ETPT (+1,1 M€) ;
- le dépassement de certaines lignes spécifiques, comme les prestations sociales, les astreintes, l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), les cotisations retraites autres (2,7 M€).

La CBCM a alerté en cours de gestion sur les effectifs et les rémunérations des contractuels (+ 40 ETPT sans abondement des crédits en masse salariale). Le RPROG a mis en place des mesures de freinage concernant l'emploi et les rémunérations des contractuels.

La surconsommation du titre 2 a été financée par différents mouvements :

- dégel de la réserve initiale (3,78 M€) ;
- dégel de la réserve ministérielle (1,88 M€) ;
- transferts en gestion (0,327 M€) ;
- fonds de concours et attributions (0,94 M€) ;
- décrets de virement (3,5 M€), dont 1,50 M€²² par la solidarité du programme 354 vers le programme 216 afin de couvrir le dépassement prévisionnel sur le CAS, dépense insuffisamment budgétée ; 1,70 M€ du programme 354 destiné au financement de l'action sociale des services déconcentrés de l'État et 0,35 M€ des programmes 176 – *Police nationale* et 152 – *Gendarmerie nationale*.

²¹ En outre, hors services centraux, les SGAMI, intégrés dans le P216 au 1er janvier 2020, n'avaient quasiment pas eu recours aux contractuels en 2020 ; la possibilité qui leur a été offerte n'a réellement porté des effets qu'en fin d'année 2020.

²² Décret n° 2021-1597 du 8 décembre 2021

Par ailleurs, le programme 216 compte en 2021, 87 personnels (98 en 2020) mis à disposition d'autres programmes ou ministères dont 61 % le sont à titre gratuit. Le manque à gagner²³ pour le programme n'est pas négligeable en masse salariale compte tenu des corps d'origine des personnels en question (corps préfectoral et administrateurs civils, attachés d'administration).

La gestion du titre 2 du programme 354 est particulièrement marquée par la réforme de l'organisation territoriale de l'État. Sa consommation 2021 s'établit à 1 791,06 M€ (1 272,80 M€ hors CAS et 518,26 M€ de CAS). Avec 1 825,07 M€ de crédits disponibles en 2021, le taux d'exécution du T2 s'établit à 98,1 % en AE-CP.

L'année 2021, comme l'année 2020, est marquée par d'importants transferts entrants et sortants (30 dont 28 entrants et 2 sortants). Une vague de transferts significative est inscrite en base au PLF 2021 (cf 1.1) pour un montant de 62,8 M€ en AE - CP (+ 943 ETPT).

Plusieurs transferts, sortants et entrants, ont été réalisés dans le cadre de la gestion de 2021 (- 12,8 M€ et - 275,7 ETPT).

S'agissant des transferts sortants, une série de retro-transferts à destination d'autres programmes a financé le remboursement de la masse salariale et des emplois des agents rejoignant les SGC mais dont la paie a continué à être imputée sur le programme d'origine sur une partie de la gestion 2021. A ces transferts se sont ajoutés deux décrets²⁴ de virements au titre, d'une part, du financement d'un pôle interdépartemental d'instruction DUBLIN en Ile de France, à destination du programme 176, et, d'autre part, de l'action sociale pour les services déconcentrés de l'État, à destination du programme 216, pour un montant total de - 3,3 M€.

Dans l'autre sens, une série de transferts entrants des emplois et de la masse salariale a permis la mise en œuvre du secrétariat général aux moyens mutualisés (SGAMM) d'Ile de France en provenance des programmes 215 - *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* et 224 - *Soutien aux politiques du ministère de la culture* ainsi que des agents des services du support informatique rejoignant les secrétariats généraux communs, en provenance du programme 155 - *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail*. Un transfert a eu pour objet le financement de l'accompagnement des agents dans le cadre de la création des secrétariats généraux communs départementaux en

²³ Manque à gagner estimé à 8,4 M€ par le ministère de l'intérieur selon l'annexe 3 AGTE du rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale sur le PLF 2022.

²⁴ Décret n°2021-830 du 28 juin 2021 et décret n° 2021-1508 du 19 novembre 2021.

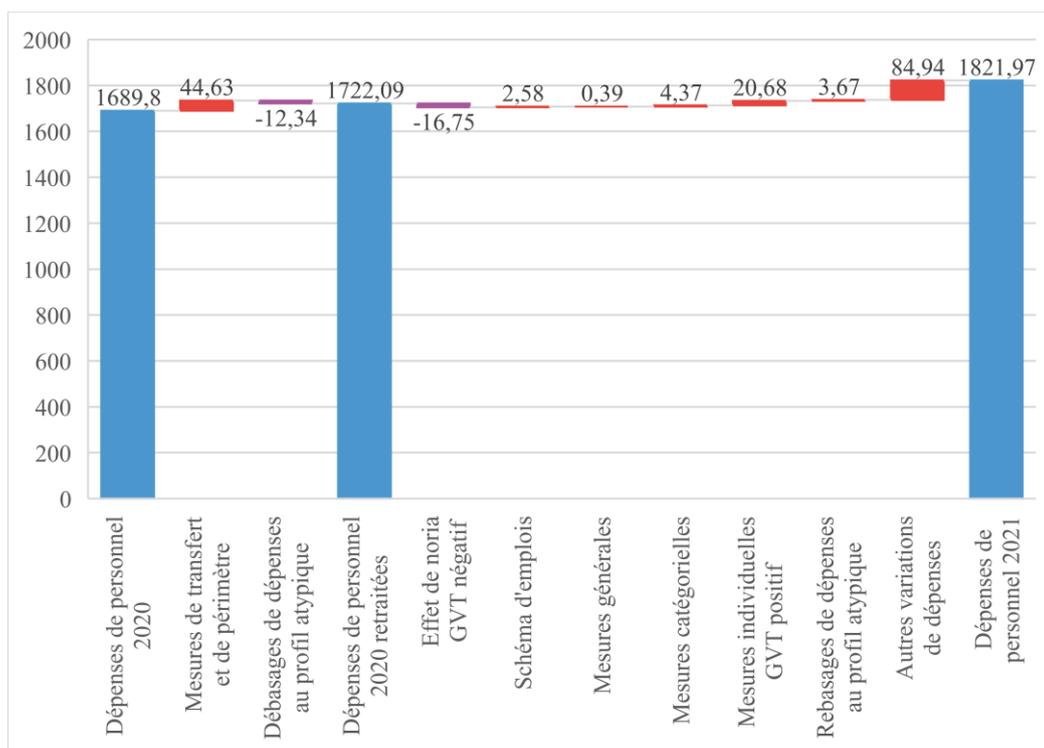
provenance du programme 351- *Fonds d'accompagnement interministériel Ressources humaines*. Deux transferts ont enfin contribué au financement des emplois et de la masse salariale des délégués du préfet, en provenance du programme 147 – *Politique de la ville*.

Un arrêté portant répartition de crédits en date du 3 novembre 2021 a abondé les crédits du programme 354 d'un montant de 462 008 € destinés au financement de diverses mesures interministérielles (forfait mobilités durables, surcoût lié à la réforme capital décès, prime de fidélisation Seine-Saint-Denis)

Enfin, la loi n° 2021-1549 du 1er décembre 2021 de finances rectificative pour 2021 a annulé des crédits à hauteur de 9,14 M€ comprenant les crédits HCAS de la réserve de précaution de 6,48 M€ et 2,67 M€ de crédits hors CAS excédentaires sur le programme.

L'écart de 8,22 M€ de crédits hors CAS entre les crédits consommés et les crédits ouverts en LFI 2021 résulte des incertitudes liées à la mise en œuvre de la réforme territoriale de l'État, et plus particulièrement du décalage de reprise en paie des agents par le programme 354 en cours de gestion, ainsi que d'un nombre important de postes transférés vacants au 1er janvier 2021.

Graphique n° 10 : Variations des dépenses de personnels de la mission - hors CAS Pensions



C - Les dépenses de fonctionnement

Tableau n° 7 : Dépenses de fonctionnement de la mission par programme 2020 - 2021 (en CP, en M€)

| En M€ | LFI 2020 | Exéc. 2020 | LFI 2021 | Exéc. 2021 |
|--|----------|------------|----------|------------|
| P216 | 457,04 | 545,69 | 495,83 | 587,71 |
| <i>Dont subventions pour charges de service public</i> | 17,5 | 17,25 | 17,5 | 17,27 |
| P354 | 483,04 | 507,62 | 469,65 | 522 |
| P232 | 132,8 | 132,7 | 293,4 | 249,07 |
| Mission AGTE | 1 072,88 | 1 186,01 | 1 258,88 | 1358,78 |

Source : ministère de l'intérieur

L'évolution des dépenses de fonctionnement doit s'apprécier à l'aune des modifications de périmètre intervenues au sein de la mission et du calendrier électoral d'une part, mais également, en exécution, à travers les ressources attendues en gestion qu'il s'agisse des reports pour le programme 232 –*Vie politique, culturelle et associative* ou des fonds de concours et attributions de produit pour le programme 354 – *Administration territoriale de l'État* essentiellement. Enfin, la crise a eu un impact sur les dépenses de fonctionnement du fait du report des élections départementales et régionales.

Le responsable des programmes a engagé pour ses dépenses de fonctionnement des démarches d'économies, avec notamment la création du service de l'achat, de l'innovation et de la logistique du ministère de l'Intérieur (SAILMI) en 2019, la mutualisation des dépenses de fonctionnement dans les préfectures ou la recherche d'économies dans l'organisation des élections.

La mise en place des SGC au 1^{er} janvier 2021 devrait permettre des économies, par le biais de la mutualisation des fonctions support de l'administration de l'État au niveau départemental. Il est cependant encore trop tôt pour mesurer les économies des différentes réformes engagées depuis 2019 alors que l'administration territoriale de l'État ne s'est stabilisée qu'au printemps 2021 (création des DRETS et des DDETS).

Dans le cadre du plan de transformation ministérielle, le service de l'achat, de l'innovation et de la logistique du ministère de l'intérieur (SAILMI) a été créé en septembre 2019 pour renforcer la performance de la chaîne achat du ministère. Il regroupe l'ensemble de la fonction achat, de la stratégie d'achat jusqu'à la logistique, en passant par la prescription, la passation des marchés et le suivi budgétaire des dépenses mutualisées en administration centrale. Il couvre tous les achats des directions métiers de l'administration centrale du ministère de l'intérieur, exceptés ceux de la direction générale de la sécurité intérieure.

Selon le ministère, tous les leviers disponibles seront mobilisés par le service pour atteindre les objectifs : revue des fournisseurs, économies sur les marchés ministériels et interministériels, ainsi que la recherche de nouveaux modes de fonctionnement.

L'évaluation des économies en résultant se fonde actuellement sur les gains obtenus par rapport aux marchés précédents ou aux offres concurrentes non retenues (économies d'achat) ainsi que sur les volumes estimés et les révisions de prix qui pourront être opérées par les titulaires. À terme, cette démarche devra tenir compte des coûts évités et des coûts de possession, en particulier sur les segments d'achat

les plus significatifs, comme les véhicules par exemple. S'agissant des marchés informatiques, la méthode d'évaluation des économies d'achat n'est pas pertinente en raison de la rapidité des évolutions techniques qui rendent difficile toute comparaison avec les marchés antérieurs. Le recours à la méthode d'écart par rapport à la moyenne des offres est privilégié, approche conduisant souvent à constater un surcroît d'économies.

En 2020, malgré l'absence d'un système d'information dédié (déploiement tardif d'Appach) et l'impact de la crise sanitaire, les économies réalisées grâce au SAILMI sont évaluées par le ministère de l'intérieur à 61 M€, soit 92 % de la cible de 66 M€. En 2021, la cible ministérielle a été fixée à 40 M€ mais un suivi par domaine d'achats s'est substitué à une comptabilité par programme.

Par ailleurs, d'autres marges de manœuvre sont recherchées par les responsables de programme à l'image, pour le programme 232, de la dématérialisation de la propagande électorale qui consiste à remplacer l'expédition papier des professions de foi et des bulletins de vote au domicile des électeurs par la mise à disposition de la propagande électorale, sous forme numérique, sur un site internet dédié. Le ministère de l'intérieur considère que dans un contexte de crise du marché du routage et d'augmentation des prix du papier, la dématérialisation constitue pour l'information des électeurs une alternative permettant de réaliser des économies. Sur le quinquennat, l'économie résultant d'une dématérialisation complète de la propagande est estimée par le ministère à 414,3 M€. Cette dématérialisation pourrait être totale ou partielle, la mise en œuvre du répertoire électoral unique (REU) rendant techniquement possible de permettre à l'électeur de choisir le mode d'accès à la propagande électorale qu'il souhaite. Depuis 2015, pour tous les scrutins généraux, le ministère propose aux candidats volontaires, parallèlement à la diffusion par voie postale, la mise en ligne de leurs professions de foi.

D - Les dépenses d'investissement

Tableau n° 8 : Dépenses d'investissement de la mission 2020 - 2021

| En M€ | LFI 2020 | Exéc. 2020 | LFI 2021 | Exéc. 2021 |
|-----------|-------------|---------------|-------------|---------------|
| AE | 170,39 | 103,74 | 129,2 | 397,88 |
| CP | 189,92 | 109,5 | 160,8 | 147,02 |

Source : ministère de l'intérieur

Le programme 354 concentre 42 % des CP d'investissement de la mission inscrits en LFI et 33,3 % des crédits exécutés. Le programme 216

quant à lui disposait en LFI de 57,8 % des CP d'investissement de la mission et en a exécuté 66,3 %. Le taux d'exécution des crédits de la mission s'établit à 307 % en AE et 91,3 % en CP. Le taux d'exécution exceptionnellement élevé des AE provient du programme 216 et s'explique par le vote de crédits (284,9 M€ en AE et 28,5 M€ en CP), en loi de finances rectificative, destinés à l'acquisition auprès de la société Vinci d'un ensemble immobilier en état futur d'achèvement (VEFA), destiné à accueillir les services support du ministère, en remplacement de l'actuel site locatif parisien Lumière.

La Cour avait noté la tendance du programme 216 à la sous-exécution les crédits d'investissement en CP en 2019 (55 %) et 2020 (31,6%) et ses conséquences sur la gestion future, tant en termes de soutenabilité que de capacité à faire des directions chargées des crédits. La situation s'est améliorée en 2021. En effet, même en retraitant les crédits votés en LFR pour l'acquisition immobilière du site post-Lumière, le taux d'exécution du programme 216 s'élève à 74 % en CP en 2021.

E - Les dépenses d'intervention

Tableau n° 9 : Dépenses d'intervention de la mission 2019 – 2020

| En M€ | LFI 2020 | Exéc. 2020 | LFI 2021 | Exéc. 2021 |
|--|-------------|---------------|--------------|---------------|
| Dépenses de guichet | 81,7 | 78,4 | 100,2 | 103,6 |
| Dépenses discrétionnaires | 69,1 | 65,1 | 69,1 | 71,3 |
| Total des dépenses d'intervention | 151 | 144 | 169,3 | 174,9 |

Source : ministère de l'intérieur

Les dépenses d'intervention relèvent des programmes 232 – *Vie politique, culturelle et associative* pour les dépenses de guichet et du programme 216 – *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* pour les dépenses discrétionnaires.

Les dépenses du programme 232 concernent le financement des partis (68,7 M€ en AE-CP en LFI 2021) ainsi que, dans une moindre mesure, le remboursement des candidats aux élections remplissant les conditions fixées par la loi (29,63 M€ en AE=CP en LFI 2021) et les subventions versées aux communes pour la réalisation des travaux sur les édifices culturels (1,28 M€ en LFI 2021).

Celles du programme 216 sont relatives au fonds interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (FIPDR). La

programmation initiale 2021 pour le BOP 0216-CIPD s'élevait après réserve à 65,98 M€ en AE – CP. La consommation 2021 est de 72,38 M€ en AE et 70,31 M€ en CP, du fait des annonces en janvier 2021 de mesures supplémentaires, notamment pour la vidéoprotection, évaluées à 5 M€ et des annonces du Président de la République, en septembre, concernant la sécurité à Marseille (5 M€ en AE et CP). Les restes à payer au 31 décembre 2021 s'élèvent à 33,8 M€ contre 34 M€ en 2020.

L'écart entre le tableau n° 11 (174,9 M€) et le graphique n° 7 (172 M€) correspond au produit de la redevance d'acheminement perçue à l'occasion de la délivrance des certificats d'immatriculation, qui transite par le programme 354 - *Administration territoriale de l'État* avant d'être reversé à l'ANTS via une attribution de produits. Cette ressource n'est pas libre d'emploi pour le programme 354 et est reversée intégralement à l'ANTS. Ce versement étant assimilé à celui d'une subvention, il est imputé en dépenses de titre 6 (intervention) sur le programme 354 - *Administration territoriale de l'État*.

IV - Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

A - La soutenabilité à court terme globalement maîtrisée

Au titre de l'année 2022, sont demandés en reports 204,2 M€ en AE (dont 87,4 M€ d'AENE) et 147,3 M€ en CP (dont 20,5 M€ de reports de fonds de concours). 61 % des reports de CP demandés sont relatifs au programme 232, les principaux reports concernant le remboursement des candidats aux élections départementales (37,9 M€) et régionales (30,6 M€).

L'utilisation des reports de crédits sur la mission est conforme à la LOLF. Les dérogations octroyées pour les reports sur 2022 ont concerné non seulement, comme les années précédentes, les crédits relatifs au remboursement des dépenses de campagne électorale, mais également le programme 216.

En effet, on peut relever sur le programme 216, outre un report pour le FIPDR, un report de 28,4 M€ en CP pour le BOP CNUM correspondant à des crédits n'ayant pu être consommés en 2021 et provenant d'un transfert en gestion du programme 363 de la mission *Plan de relance* sur le programme 216 pour les projets SI européens (6 M€) et Réseau Radio du Futur (RRF, 22,4 M€). S'agissant de RRF, le report de CP est sollicité compte tenu du décalage du calendrier de signature du marché portant

déploiement du projet. En effet, les interrogations de la mission d'inspection et le besoin d'objectiver certaines prévisions ont conduit à surseoir provisoirement à la notification de l'accord-cadre RRF dans l'attente de la restitution de la mission.

Le montant des charges à payer (CAP) est en hausse par rapport aux exercices précédents même s'il reste raisonnable au regard des crédits de la mission. Il s'établit, selon les données du ministère de l'intérieur, à 79,7 M€ en 2021 (contre 62,4 M€ en 2020) pour une exécution des crédits de la mission de 4 242,5 M€ soit 1,9 % des crédits (1,6 % en 2020). Les principaux postes concernés sont les dépenses informatiques (37,6 M€ de CAP sur le programme 216) et les crédits immobiliers (19,8 M€ de CAP sur le programme 354 et 5,5 M€ sur le programme 216).

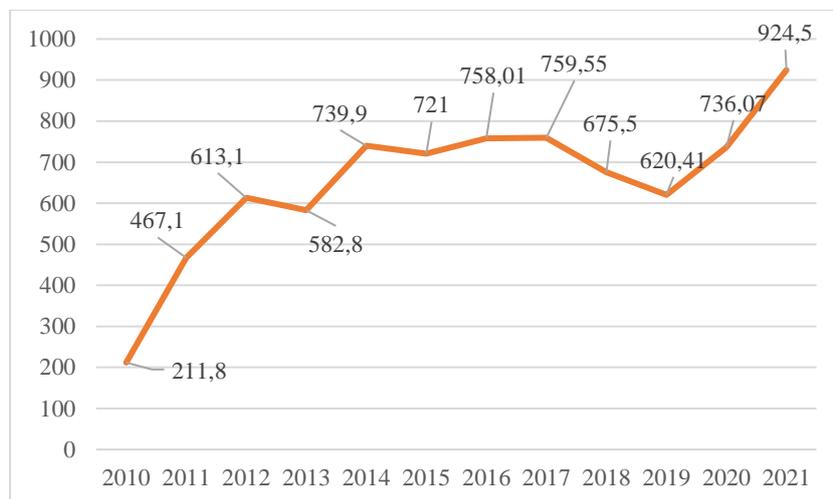
B - Les risques pesant sur la soutenabilité à moyen terme

Les restes à payer s'établissaient en fin d'année 2021 à 1 534,2 M€ dont près de 60 % au sein du programme 216. Ils étaient de 1 398,8 M€ en 2020. Cette augmentation s'explique par la croissance des restes à payer du programme 216, ceux du programme 354 étant en baisse.

La hausse des restes à payer (RAP) du programme 216 (924,5 M€ contre 736,1 M€ en 2020) s'explique essentiellement par la forte augmentation des RAP relevant des affaires immobilières (699,9 M€ contre 518,6 M€ en 2020). Celle-ci est due à l'achat du site Post Lumière à St Denis. Cet achat sous le régime de la VEFA d'un montant de 286,6 M€ a fait l'objet du paiement d'une avance de 30,2 M€ et d'un reste à payer au 31 décembre 2021 de 256,4 M€ payable selon l'avancement des travaux jusqu'en 2026.

S'agissant des crédits numériques, l'année 2021 se caractérise par une légère augmentation des restes à payer (164,1 M€) par rapport à 2020 (156,4 M€). Ces restes à payer avaient fortement augmenté entre 2019 et 2020 (+ 742 %) du fait de la création de la DNUM et de l'intégration des restes à payer de six autres programmes transférés sur le BOP CNUM au 1er janvier 2020. 209 M€ de restes à payer étaient constatés au 1er janvier 2020, dont 87 % de RAP transférés (soit 181,9 M€). Après une baisse de 25 % constatée fin 2020, la légère hausse de ce montant (+ 4,95%) en 2021, s'explique principalement par l'augmentation des dépenses engagées pour le maintien en condition opérationnelle de l'hébergement entraînant un reliquat de restes à payer important à la fin de l'année.

Graphique n° 11 : Évolution des restes à payer du programme 216 – CPPI (2010-2021)



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

Le programme 354 – *Administration territoriale de l'État* connaît des restes à payer de 582,77 M€ (contre 640,53 M€ en 2020). Ils se ventilent de la manière suivante : 55,89 M€ de restes à payer concernant le programme national d'équipement (PNE) ; 8,49 M€ le programme national informatique ; 170,46 M€ pour divers marchés pluriannuels et 347,94 M€ pour les loyers dans les BOP déconcentrés. La baisse des restes à payer entre 2020 et 2021 (-57,76 M€) s'explique principalement par les renouvellements de gros marchés pluriannuels en fin d'année 2020 (fluides, gardiennage, nettoyage...) et des loyers supportés par le programme 354.

Le programme 232 compte quant à lui 27 M€ (contre 22,2 M€ en 2021) de restes à payer qui concernent essentiellement les dépenses liées à l'organisation des différents scrutins (15,9 M€) et le loyer de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (10,9 M€).

Le montant des restes à payer présente un risque dès lors qu'il fige une part importante de la programmation. Un effet d'éviction est en effet susceptible de se créer au détriment des dépenses nécessaires au maintien en condition opérationnelle du parc existant, accumulant ainsi une dette informatique ou immobilière.

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

1 - Le 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 2018-2023, avec certaines actions à l'horizon de 2030, sous la forme des trois axes stratégiques suivants :

- 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.

La Cour n'a connaissance que de l'avis du conseil de l'immobilier de l'État du 5 février 2020 qui enjoint au ministère de l'intérieur de « *lui remettre prochainement un véritable schéma pluriannuel de stratégie immobilière afin qu'il soit en mesure de rendre l'avis attendu par le ministre de l'action et des comptes publics* », rejoignant ainsi les observations de la Cour à ce sujet (Voir 2.2).

2 - La forte dynamique des dépenses informatiques du ministère

Les crédits de l'action 03 « système d'information et de communication » du programme 216 connaissent une forte augmentation entre 2019 et 2021, passant de 101,6 M€ en AE et 90,2 M€ en CP inscrits en LFI 2019 à 291,7 M€ en AE et 269,9 M€ en CP en LFI 2021, soit une évolution de + 190 M€ en AE et + 179,6 M€ en CP. Cette tendance est encore amplifiée en exécution avec + 266 M€ en AE (de 79,4 M€ d'AE en 2019 à 345,5 M€ en 2021) et +259 M€ en CP (de 78,7 M€ en CP en 2019 à 337,8 M€ en 2021). La progression sur les trois années se caractérise par une croissance des ressources au regard, d'une part, de besoins nouveaux et, d'autre part, d'une partie non négligeable de la dépense consacrée au maintien en condition opérationnelle (MCO) des outils en place.

Cette forte progression est d'abord liée à la création de la direction du numérique (DNUM), qui pilote depuis le 1er janvier 2020 l'ensemble des crédits ministériels liés aux systèmes d'information et de communication (hors équipements et « sac à dos numériques »), désormais regroupés sur le programme 216. S'inscrivant dans le plan de

transformation numérique du ministère de l'intérieur, la mise en place de la DNUM s'est accompagnée de transferts de crédits à partir de six autres programmes du ministère. La programmation 2020 a donc intégré les crédits de l'ancien BOP SIC et ceux transférés (213,1 M€ en AE et 197,7 M€ en CP) par les directions métiers du ministère.

Le budget informatique 2021 programmé sur le 216 est inférieur à celui de 2020, une partie des crédits ayant été redéployée vers le plan de relance sur le programme 363 – *Compétitivité* de la mission *Plan de relance*. En effet, la baisse est compensée par les crédits numériques dont bénéficie la DNUM dans le cadre du plan de relance : les crédits numériques bénéficient d'une dotation supplémentaire en 2021 de 120,47 M€ en AE et 126,61 M€ en CP. L'enveloppe totale notifiée à la DNUM s'établit donc de manière consolidée à 417,76 M€ en AE (contre 314,12 en 2020) et 402,72 M€ en CP (contre 295,68 M€ en 2020), en prenant en compte les crédits du BOP CNUM sur le programme 216 et les crédits de la DNUM sur le programme 363 - *Compétitivité*.

Les crédits consommés en 2021 sur le programme 216 (donc en dehors du plan de relance exécuté sur le programme 363²⁵) ont évolué de +7,3 % en AE et sont restés stables en CP par rapport à l'année précédente. Ils s'établissent à 345,4 M€ en AE et 337,8 M€ en CP contre 321,8 M€ en AE et 336,7 M€ en CP l'année précédente.

En outre, des crédits supplémentaires ont été attribués par certaines directions métiers, soit pour compléter le financement de l'achat de dépenses transverses telles que les licences Windows et des serveurs (3,5 M€), soit pour garantir le respect des échéances des projets ayant de forts enjeux tels que le SI élections/Maprocuration (2,1 M€), le SI Fourrières (1,1M€), le SI RH Dialogue (0,9 M€), ou pour l'homologation des systèmes d'information (0,2M€).

Les dépenses de fonctionnement (63 % des AE et 73 % des CP consommés) restent prépondérantes par rapport à l'investissement (37 % des AE et 27 % des CP consommés). Les dépenses d'investissement s'établissent à 93,6 M€ en AE et 95,3 M€ en CP, soit une hausse de 8 points en AE et 7 points en CP par rapport à la programmation en LFI. Elles ont été consacrées en priorité aux évolutions techniques des applications.

²⁵ Ces chiffres comptabilisent le transfert en gestion au programme 216 d'une partie des crédits du plan de relance (51,2 M€ en AE et 57,3 M€ en CP) pour les projets « Réseau radio du Futur » et « SI européens ». La consommation de ces deux projets s'établit à 35,6 M€ en AE et 21 M€ en CP. Ils ne comprennent en revanche pas les crédits du plan de relance exécutés dans le cadre du programme 363.

La LFI 2022 prévoit 298,3 M€ en AE et 275,4 M€ en CP pour le BOP CNUM du programme 216, en hausse de 6,7 M€ en AE et 5,4 M€ en CP par rapport à la LFI 2021. Ces crédits supplémentaires permettront de couvrir notamment les besoins importants en maintenance et en fonctionnement des applications informatiques de l'ensemble du ministère de l'intérieur, et comprennent une contribution de 2 M€ pour le Beauvau de la sécurité. S'y ajouteront les crédits du plan de relance (110,8 M€ en AE/CP) qui en 2022 seront entièrement exécutés sur le programme 216, après leur transfert en gestion en début d'année.

V - L'impact environnemental des dépenses de la mission

Le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, annexé au projet de loi de finances pour 2022, mentionne (page 77) la mission AGTE parmi les 15 missions du budget de l'État qui « *ne font pas l'objet d'une fiche mission dédiée dans la mesure où l'impact environnemental des dépenses qui y sont rattachées est totalement neutre en application de la méthodologie* » retenue.

En effet, le budget vert 2022 cote comme « neutres » les dépenses « *dont l'impact environnemental est considéré comme objectivement neutre* » (page 10), parmi lesquelles il range « *la plupart des dépenses de rémunérations et de retraites des agents de l'État²⁶* » et « *les dépenses régaliennes* ».

En outre, les dépenses de fonctionnement sont cotées selon une méthodologie spécifique (en exécution) et au niveau de l'ensemble du ministère de l'intérieur (pages 79 et 80 du budget vert 2022) et non de chacune des missions qui la composent. Les dépenses immobilières se voient quant à elles appliquer la règle de neutralisation transverse à l'ensemble des ministères. Elles font l'objet de travaux méthodologiques pour une éventuelle cotation dans une édition ultérieure.

La portée de l'exercice de mesure de l'impact environnemental reste donc, à ce stade, très limitée s'agissant de la mission AGTE. Il conviendra que les éditions ultérieures puissent lui donner un contenu plus tangible,

²⁶ Page 14 : « *Les dépenses salariales sont considérées comme neutres* », sauf lorsqu'elles ont pour objet de rémunérer des agents qui mènent des actions en faveur de l'environnement.

notamment s'agissant des dépenses qui s'y prêtent le plus, comme les dépenses immobilières et numériques.

Chapitre II

Points d'attention par programme

I - L'évolution des emplois et dépenses de personnel du programme 354

Le programme 354 regroupe, depuis 2020, les emplois de l'ancien programme 307 *Administration territoriale* qui englobait l'ensemble des emplois des préfetures, sous-préfetures et représentations de l'État dans les collectivités d'outre-mer et ceux issus de l'ancien programme 333 – *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées*. Dans le cadre de la création des SGC, mise en œuvre au 1^{er} janvier 2021, un peu plus de 2 500 ETPT²⁷ ont également rejoint le programme.

Après plusieurs années de schémas d'emplois très exigeants ces dernières années (-371 en exécution 2019, -436 en exécution 2020), qui ont accompagné la mise en œuvre du plan préfecture nouvelle génération (PPNG)²⁸, le schéma d'emploi est de 0 en 2021 et 2022. La lettre plafond

²⁷ 1803 ETPT en LFI 2020 au titre de la création des SGC métropolitains et 771 ETPT en LFI 2021 (dont 370 ETPT au titre des transferts complémentaires SGC en métropole, 321 ETPT au titre des SGC outre-mer, 80 ETPT au titre des fonctions supports DDETS qui rejoignent les SGC).

²⁸ La Cour avait relevé l'année dernière que le plan de redéploiement qui prévoyait que 1 000 emplois seraient affectés aux missions prioritaires initialement définies (sécurité et ordre public, contrôle de légalité et contrôle budgétaire des collectivités territoriales, lutte contre la fraude, coordination territoriale de la mise en œuvre des politiques

du 31 juillet 2020 (Autorisations de dépenses pour 2021) avait prévu un schéma d'emploi de -463 emplois pour le programme 354, tout en donnant au ministère de l'intérieur « *la possibilité de faire porter les 463 réductions d'effectifs sur l'ensemble des « états-majors et administrations centrales des programmes du ministère* » plutôt que sur l'administration territoriale. Le ministère a fait usage de cette possibilité²⁹.

A la date de dépôt de cette note, le ministère n'avait pas encore de visibilité sur les futurs schémas d'emplois des années 2023 et suivantes. Il a engagé une réflexion sur un nouveau référentiel de missions prioritaires des préfectures pour 2022-2025, destiné à succéder au plan PPNG. À la différence de ce dernier, ce futur référentiel n'aurait pas pour objectif d'accompagner des suppressions d'emplois. Il aurait notamment pour rôle d'aider les responsables de BOP (les préfets de région) dans leur mission d'allocation des moyens.

La situation des effectifs des préfectures reste tendue, compte tenu de la croissance de certaines missions (accueil des étrangers, lutte contre la radicalisation, gestion de crises). Les gains engendrés par la dématérialisation vont être de plus en plus absorbés par le renforcement des dispositifs d'accueil physique, dans un contexte où le tout-numérique fait l'objet de critiques³⁰. Le développement de l'interdépartementalisation³¹, au-delà des actions déjà mises en œuvre ces dernières années³², reste limité³³. En outre, les gains espérés de la constitution des SGC tardent à se matérialiser.

publiques) avait été revu à la baisse (603 ETP prévus) et qu'un reliquat d'emplois à renforcer de 231 ETP demeurait.

²⁹ Cela s'est traduit par des réductions d'effectifs plus importantes sur les administrations centrales du ministère de l'intérieur (une baisse supplémentaire de 21 ETP sur le programme 216), le reste de l'effort (-442 ETP) ayant été réparti entre les programmes de la mission Sécurités.

³⁰ Par exemple, rapport de la Défenseure des droits, *Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ?*, publié le 16 février 2022.

³¹ La circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État (OTE) fixait comme objectif d'étudier les différentes pistes de « coopérations interdépartementales » possibles afin de mettre en exergue celles permettant de mieux exercer les missions.

³² Le ministère de l'intérieur a mis en place plusieurs dispositifs de coopérations interdépartementales au sein du réseau préfectoral (plateformes en charge de l'accès à la nationalité française en 2015, CERT en 2017 et plateformes en charge de la main d'œuvre étrangère en 2021) afin de favoriser une plus grande expertise des équipes.

³³ La mission inter-inspections des directions départementales interministérielles a été saisie par le ministère de l'intérieur pour lancer une mission portant sur l'interdépartementalité dans le périmètre de l'administration territoriale de l'État (ATE), en lien avec tous les ministères du périmètre ATE.

La constitution des secrétariats généraux communs départementaux : des gains encore virtuels

La mise en œuvre des SGC, accompagnée de la réingénierie des processus associés, est censée constituer un outil majeur pour offrir une meilleure qualité de service, favoriser les mutualisations et renforcer le travail entre ministères en plaçant le préfet au cœur du dispositif.

La réforme organisationnelle ayant été mise en place, au 1er janvier 2021, avant de faire converger les processus métiers, il n'y a pas encore de gains de performance organisationnelle et financière induits par ces nouvelles structures en 2021. En effet, les mutualisations et gains budgétaire devant découler de cette réforme ne seront effectifs qu'après l'aboutissement des travaux de convergence entre ministères sur ces processus métiers (par exemple, convergence des systèmes d'information, des processus RH et budgétaires, simplification de l'exécution de la chaîne de la dépense). Il est peu probable que de tels gains soient perceptibles en 2022.

Par ailleurs, la mise en place des SGC ayant été difficile, un plan d'action et de soutien a été mis en place en octobre 2021 pour accompagner le réseau afin de cartographier les principales difficultés rencontrées par les services et identifier des solutions en associant l'ensemble des services concernés. Ce plan concerne 10 thématiques : référents de proximité ; animation, accompagnement et formation ; systèmes d'information et de communication ; ressources humaines ; outils de gestion ; questions budgétaires ; carte agent ; prise en charge des agents des ex UD DIRECCTE ; immobilier ; valorisation et visibilité. Afin d'assurer un suivi de ce plan d'action et de soutien, des réunions de travail associant les différentes directions du ministère de l'intérieur et les ministères partenaires ont été mises en place dans le cadre des comités de pilotage de l'administration territoriale de l'État.

Par ailleurs, un contrat de service a été conclu entre chaque SGC et les services soutenus afin de définir le périmètre des missions du SGC ainsi que les responsabilités de chacun des acteurs. L'activité et la performance des SGC font par ailleurs l'objet d'indicateurs de pilotage sur les différents métiers qu'ils exercent (budgétaire, RH, logistique, SIC...).

Le programme 354 doit, en outre, participer à des projets qui ont un impact sur ses emplois et son fonctionnement comme les espaces « France services ».

Les espaces « France Services »

Les espaces France Services ont pour mission de donner une information de premier niveau (accompagnement dans les démarches quotidiennes, réponses aux questions), de mettre à disposition et accompagner l'utilisation d'outils informatiques (création d'une adresse e-mail, impression ou scan de pièces nécessaires à la constitution de dossiers administratifs), d'aider aux démarches en ligne (navigation sur les sites des opérateurs, simulation d'allocations, demande de documents en ligne), de résoudre les cas les plus complexes en s'appuyant sur un correspondant au sein des réseaux partenaires, le cas échéant par un appel vidéo avec l'utilisateur.

Ces missions s'exercent au moins pour les services relevant de 9 partenaires nationaux : La Poste, Pôle emploi, Cnaf, Cnam, Cnav, MSA, ministères de l'intérieur et de la justice, direction générale des finances publiques. France Services est un dispositif qui relève de la mission « Cohésion des territoires ».

La programme 354 – *Administration territoriale de l'État* contribue au dispositif France Services par :

-le versement d'une quote-part au Fonds national France Services qui finance en partie les structures France Services, au titre de l'accompagnement des usagers sur les téléprocédures des titres d'identité et de circulation (pré-demande en ligne de titres d'identité et de voyage, permis de conduire et carte d'immatriculation des véhicules). En 2021 cette quote-part annuelle est de 3,3 M€, desquels ont été abattus 0,6 M€ au titre de la participation de 30.000€ par espace France Services labellisé en sous-préfecture, soit 2,7 M€ ;

-la mobilisation de ses moyens humains pour le déploiement territorial du dispositif, le préfet étant représentant territorial du ministre de l'intérieur, d'une part, et délégué territorial de l'agence nationale de la cohésion des territoires, d'autre part ;

-l'accompagnement de 25 sous-préfectures labellisées France Services, au 1^{er} novembre 2021.

Outre l'investissement du corps préfectoral, le déploiement du dispositif France Services mobilise, en ressources humaines, dans les préfectures :

-en moyenne, un agent par préfecture pour apporter son appui au pilotage territorial du dispositif ;

-les agents chargés de former les agents France Services et d'assurer une réponse de second niveau aux situations individuelles complexes repérées par les agents France Services dans le cadre de leur accompagnement des usagers ;

-2 agents par sous-préfecture labellisées.

Les préfetures organisent la formation métier des agents France Services. Le coût de fonctionnement des structures France Services accueillies en sous-préfecture est assuré par le ministère de l'intérieur.

II - Des avancées dans la connaissance et la consolidation des besoins en matière de crédits immobiliers

Le parc immobilier de la mission AGTE est marqué par une grande hétérogénéité des modes d'occupation. L'immobilier d'administration centrale (programme 216) compte 300 000 m² répartis sur 22 sites franciliens (dont 30 % en domanial) et huit sites hors Ile-de-France. Le parc immobilier de l'administration territoriale (programme 354), y compris les directions départementales interministérielles, représente une surface totale de 1,8 million de m² de surface nette utile. Près de 70 % du parc immobilier préfectoral relève du régime de mise à disposition, issu des lois de décentralisation de 1982 et 1985. Le parc immobilier de l'administration des cultes en Alsace-Moselle (33 000 m²) est porté par le programme 232.

La question immobilière est étroitement liée aux modalités de déconcentration des missions régaliennes. De ce point de vue, la mission est soumise à deux mouvements ayant un impact en matière immobilière. Pour l'administration territoriale, une recomposition du réseau est à l'œuvre avec d'une part la mise en place d'une nouvelle branche à travers la création des CERT et d'autre part la nécessité de repenser les besoins d'utilisation de l'espace par le réseau préfectoral du fait de la disparition de certaines missions de guichet. La crise des « gilets jaunes » a également mis en lumière la nécessité de mieux penser la sécurisation des salles de crise. Enfin, la création des secrétariats généraux communs et des espaces France Service a des conséquences immobilières. Du côté de l'administration centrale, le renforcement des services spécialisés dans le cadre des plans anti-terroristes a accru les besoins d'espace et ce de manière non programmée.

Au-delà des décisions affectant les contours du patrimoine immobilier, l'objectif du responsable de programme est d'assurer la pérennité et la sécurité du patrimoine existant, voire d'en améliorer les performances énergétiques et la fonctionnalité. Or, les crédits immobiliers dédiés à l'existant font l'objet d'un double mécanisme d'éviction. Le premier tient à l'augmentation progressive de la masse salariale qui engendre un effet d'éviction général sur les crédits HT2. Le second se manifeste par la prééminence des grands projets, laissant peu de marges

pour le socle nécessaire à la maintenance appréciée au sens large (GER³⁴ et entretien).

Pour le programme 216 - *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*, les crédits de l'action 05 – affaires immobilières sont presque totalement rigides du fait du poids des restes à payer, des loyers et charges de fonctionnement. L'exécution des crédits de fonctionnement est contrainte par les obligations de sécurité (diagnostics réglementaires, mises aux normes) et les désordres imprévus. Elle ne permet pas de mettre en œuvre une maintenance préventive à un niveau suffisant, entraînant une dégradation accélérée du parc.

L'acquisition en VEFA d'un ensemble immobilier dans l'éco-quartier « Universeine » à Saint-Denis.

Le ministère de l'intérieur avait inscrit depuis 2018 dans sa stratégie immobilière pluriannuelle, la recherche d'un site dont l'État serait à la fois propriétaire et seul occupant, pour prendre le relais du site parisien « Lumière » dont le bail arrive à expiration fin 2023. En effet, dès la prise à bail de Lumière en 2014 faisant suite au relogement de l'ancien site « Nelaton », cette implantation avait été conçue comme temporaire, compte tenu du coût des loyers (actuellement 33 M€/an charges comprises). Le site à rechercher devait être la propriété de l'État et répondre aux risques de sûreté qui pèsent sur toutes les implantations ministérielles.

Une étude menée à l'été 2020 par la DIE en lien avec le ministère de l'intérieur a conclu à une quasi-équivalence de coût entre une option consistant à utiliser une parcelle domaniale à Villejuif, suffisamment vaste pour y construire les surfaces nécessaires au site « post Lumière », mais dont les contraintes de libération, de dépollution, et le temps de construction, entraînaient un délai de livraison plus long, et une option consistant à faire appel au marché pour acquérir un site « sur étagère ».

La parcelle de Villejuif ne s'avérant in fine pas le meilleur scénario, la DIE a lancé un appel au marché immobilier le 22 décembre 2020, dans le cadre du CG3P, pour « sonder » les acteurs de la place, en posant comme condition de recevabilité un cadencement de la dépense garantissant la soutenabilité budgétaire pluriannuelle de tous les grands projets immobiliers ministériels en cours et à venir (site unique DGSI, site transversal « post Lumière », hôtel des polices de Nice, etc).

Le besoin exprimé par le ministère était de trouver un site unique pouvant héberger près de 2 500 postes de travail pour une surface de locaux tertiaires de l'ordre de 45 000 m² de surface utile brute (SUB). Plus de 60

³⁴ Gros entretien et renouvellement.

propositions ont été examinées selon un processus cadré permettant d'objectiver le choix final : le site de Saint-Denis proposé par Vinci et présentant le meilleur rapport « qualité-prix » au regard de l'expression de besoins, a été retenu au printemps 2021, pour un achat en vente en état futur d'achèvement (VEFA). Les termes précis de cette VEFA ayant été négociés de mai à décembre 2021 et des crédits prévus en LFR 2021, l'acte d'achat a été signé le 16 décembre 2021, en vue de l'installation des services « support » du ministère, fin 2026 ou début 2027.

L'ensemble immobilier retenu se situe au sein de l'éco-quartier « Universeine » dans la future « ZAC Olympique » de Saint-Denis, à proximité d'une des plus importants hubs de transport francilien. Ce projet comprend : la réhabilitation d'une halle existante dite « halle Maxwell » bâtiment historique ; celle du Pavillon Copernic, bâtiment historique, prévu pour un usage mixte « établissement recevant du public » (ERP) et bureaux ; enfin, l'édification de deux bâtiments neufs, à usage de bureaux, parallèles à la Halle Maxwell et reliés à celle-ci par des bâtiments connecteurs.

Construit pour héberger en 2024 les délégations sportives des Jeux Olympiques et Paralympiques, ce site a vocation à devenir un ensemble de bureaux, après que Vinci Immobilier Aménagement (VIA) aura transformé les logements des athlètes en surfaces tertiaires dans le cadre d'un permis dit héritage déjà délivré et purgé de tout recours.

Financements mobilisés sur la fin d'exercice 2021

La LFR du 1er décembre 2021 a ouvert les crédits nécessaires à l'engagement et à la signature de l'achat en VEFA par l'État, à hauteur de 290,26 M€ en AE et 28,13 M€ en CP, auxquels s'ajoutent 1,58 M€ en AE et 2,41 M€ en CP rendus disponibles par le dégel de la réserve de précaution du programme 216. Ces crédits ont permis de financer la dépense issue de la VEFA signée le 16/12/2021 (286,63 M€ en AE et 30,22 M€ en CP), ainsi que deux autres postes de dépenses en AE (2 M€ destinés à couvrir les frais d'études sur les trois années de 2022 à 2024 et 3,21 M€ pour couvrir les travaux relatifs aux moyens de secours électriques du site). Sur les cinq prochaines années, s'ajouteront à ces montants les coûts des travaux spécifiques au ministère, qu'il portera directement en tant que maître d'ouvrage, après la réception du site, prévue à compter du printemps 2026.

La DEPAFI, sous l'impulsion de la direction de l'immobilier de l'État, s'est dotée de plusieurs outils qui démontrent sa volonté de définir une stratégie de gestion optimisée de son patrimoine. Elle a ainsi construit un référentiel métier consacré à la maintenance et à l'exploitation durable du parc immobilier, au bénéfice de l'ensemble des services du ministère, et définissant une méthode de programmation de la maintenance à partir d'une « grille de criticité ». Un second référentiel orienté sur les coûts de

la maintenance devrait également permettre de tracer les lignes budgétaires pluriannuelles assurant la pérennité du patrimoine. Pourtant, le SPSI qu'elle avait élaboré pour l'administration centrale ne permettait pas de consolider les besoins budgétaires. L'avis du conseil de l'immobilier de l'État du 5 février 2020 s'était fait l'écho de cette préoccupation et soulignait le caractère incomplet du document. Il a pourtant fait l'objet d'une validation par le ministre de l'action et de comptes publics le 19 juin 2020. Mais cette validation était peu engageante puisque les opérations structurantes n'étaient pas chiffrées et les besoins d'entretien du parc non évalués, laissant la décision à des arbitrages financiers ultérieurs.

Le projet de site unique pour la DGSI

Pour le regroupement des services de la DGSI, première priorité du SPSI, le choix de l'implantation s'est porté sur le site de Saint-Ouen, après étude et expertise de 13 sites potentiels. L'acquisition des terrains (7 ha) a été réalisée en décembre 2019 et janvier 2020 ainsi qu'en 2021 pour quelques petites parcelles à acquérir auprès des communes de Saint-Ouen et Saint-Denis, pour un coût de 113 M€. Cette acquisition a été financée par une avance du CAS « gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » qui a vocation à faire l'objet d'un remboursement par le ministère de l'intérieur.

Le comité de pilotage stratégique du 7 décembre 2021 a réalisé un point d'étape au vu de la nouvelle expression de besoins remise en septembre 2021 qui va permettre de bâtir le préprogramme puis le programme en 2022. Il a prévu une présentation des besoins à la DIE et à la DB début janvier 2022.

La demande par le ministère de l'intérieur d'une réunion interministérielle visant à valider la trajectoire budgétaire de l'opération jusqu'à la livraison du bâtiment (période 2021-2027), pendante depuis octobre 2020, a été rappelée à cette occasion et son principe retenu.

Les crédits budgétaires 2021 ont été couverts par le programme 363 - *Compétitivité* - du plan de relance (23,07 M€ en AE et en CP) et par le CAS immobilier - programme 723- (12,97 M€ en AE et 3,7 M€ en CP) pour les acquisitions foncières, les diagnostics avant démolition/dépollution, les premières études et la mise en place de mesures de protection du site. Des crédits ont également été ouverts sur le programme 216 pour des dépenses de fonctionnement (15,29 M€ d'AE et 1 M€ de CP).

Du côté de l'administration territoriale, les schémas directeurs immobiliers en région (SDIR) doivent permettre d'optimiser l'occupation du patrimoine par les administrations. Ces schémas sont réalisés avec le concours des RRPIE (responsables régionaux de la politique immobilières de l'État).

La consolidation des besoins budgétaires en matière immobilière pour la mission et selon une perspective pluriannuelle est d'autant plus importante que les véhicules budgétaires se multiplient et rendent le suivi de ces dépenses complexe. Au-delà des programmes de la mission et du programme classique de la politique immobilière de l'État (programme 723 – *Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État*), le grand plan d'investissement a un volet « réduire l'empreinte énergétique des bâtiments publics » à hauteur de 4,8 Md€ dont 1 Md€ pour la rénovation des cités administratives et d'autres sites multi-occupants portés par le programme 348 - *Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants*³⁵ de la mission *Action et transformation publiques*. Enfin, le programme 363 – *Compétitivité* de la mission *Plan de relance* contient, au sein de l'action 04 « Mise à niveau numérique de l'État, des territoires et des entreprises – Modernisation des administrations régaliennes », des crédits immobiliers.

Dès 2019, la Cour a recommandé au secrétaire général du ministère de l'intérieur de procéder à une consolidation des besoins de financement s'agissant à la fois des projets structurants et de l'entretien du parc immobilier. Dans sa réponse à la NEB 2020, le secrétaire général avait regretté cette « *fragmentation des financements immobiliers* » qui perturbe le pilotage des dépenses.

En 2021, les services du ministère de l'intérieur (DEPAFI) ont mis en place un outil de suivi, sur la base d'une méthode définie en commun avec la direction du budget et la CBCM. Cet outil, dénommé *Papagena*, a été communiqué à la Cour qui constate, avec la direction du budget, qu'il permet de disposer d'une programmation immobilière sur l'ensemble du périmètre du ministère de l'intérieur (Missions AGTE, Sécurités et Immigration, asile et intégration) et quel que soit le financement (budget général, CAS immobilier, mission relance), avec par ailleurs une approche pluriannuelle (jusqu'en 2027 inclus). Il permet à la fois d'assurer la maîtrise de chaque opération significative en matière de coûts et de s'assurer de la cohérence de l'ensemble des décisions ministérielles.

³⁵ Mission *Action et transformation publique*.

Cet outil, qui constitue une avancée majeure dans le pilotage des dépenses concernées, répond à la recommandation de la Cour, ce qui permet de lever la recommandation n° 4 de la NEB 2020³⁶.

Il conviendra de consolider et d'approfondir cette démarche, notamment dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour le ministère de l'intérieur (LOPMI) en cours de préparation. Il conviendra en outre de veiller à ce que l'outil de suivi soit régulièrement actualisé et fasse l'objet d'échanges avec la direction du budget et la direction de l'immobilier de l'État lors des conférences immobilières.

III - La nécessité de consolider les besoins et les financements en matière numérique

Les crédits informatiques du programme 216 ont connu une forte augmentation ces dernières années (cf. 1.4.3.2). Depuis le 1er janvier 2020 et la création de la direction du numérique (DNUM), ils regroupent l'ensemble des crédits du ministère de l'intérieur liés aux systèmes d'information et de communication (hors équipements et « sac à dos numériques »).

Or, compte tenu de l'étendue des compétences du ministère de l'intérieur, les projets informatiques que le programme 216 a vocation à financer concernent la sécurité intérieure, la sécurité routière, la sécurité civile, le contrôle aux frontières, les relations avec les collectivités territoriales, l'e-démocratie, mais aussi la simplification des outils numériques. Ainsi, les principaux chantiers de la transformation numérique du ministère pour la période 2020-2022 portent notamment sur : le projet de systèmes d'information européen ; le programme interministériel France Identité Numérique pour la mise en place d'une offre interministérielle d'identité numérique sécurisée dont la carte nationale d'identité électronique (CNIe) ; la modernisation des systèmes d'information relatifs à l'administration des étrangers en France et à l'accès à la nationalité française ; le projet « reverse 112 », répondant à une obligation européenne, pour l'alerte aux populations ; le projet de modernisation de l'accessibilité et de la réception des communications

³⁶ Cette recommandation, adressée au secrétaire général du ministère de l'intérieur, était ainsi rédigée : « *Consolider les besoins de financement des différents projets immobiliers et de la stratégie d'entretien du parc immobilier de la mission AGTE et les mettre en regard des crédits disponibles au titre de la loi de programmation des finances publiques.* »

d'urgence pour la sécurité, la santé et les secours (MARCUS) ; l'instauration d'une procédure pénale numérique ; la refonte du système d'immatriculation des véhicules (SIV) et des systèmes d'information dans le domaine de l'éducation routière et du permis de conduire ; la construction du socle informatique de l'administration territoriale de l'État ; la poursuite d'une stratégie de résilience portant sur les systèmes d'information, les réseaux et infrastructures ; la création du réseau radio du futur (RRF) à haut débit et commun aux forces en charge de la sécurité et du secours.

La multiplicité et la diversité de ces projets rendent difficiles l'appréhension et la visibilité des besoins de financement, a fortiori sur une base pluriannuelle, et les arbitrages à rendre pour les faire entrer dans un cadre de financement nécessairement contraint.

À cet égard, le regroupement de ces crédits sur le programme 216 et la création de la direction du numérique peuvent être de nature à améliorer la visibilité et la capacité de décision à l'échelle du ministère. Ils se sont accompagnés de la mise en place d'une gouvernance ministérielle du numérique, prévoyant notamment la réunion plusieurs fois par an d'un conseil d'administration du numérique, présidé par le secrétaire général du ministère et, au moins une fois par an, par le ministre ou son directeur de cabinet.

En sens inverse, la persistance d'autres sources de financement, comme le plan de relance ou les contributions des directions métiers, si elle permet le bouclage des financements des projets informatiques, ne contribue pas à l'amélioration de la visibilité sur ces financements. En effet, dans un contexte où les besoins de nouveaux projets numériques s'accroissent, les crédits transférés en 2020 sur le programme 216, en principe une fois pour toutes, ne suffisent pas à couvrir ces besoins, d'où la nécessité de solliciter les directions métiers pour qu'elles apportent leur contribution, soit sur leurs propres programmes, soit par transfert des crédits vers le programme 216.

En outre, la mise en œuvre des grands projets, notamment financés par le plan de relance, va entraîner des besoins futurs de financement du maintien en condition opérationnelle (MCO), qui ne sont aujourd'hui ni appréhendés ni consolidés dans une démarche pluriannuelle. Ces besoins futurs de financements du MCO constituent l'un des principaux risques pour la soutenabilité à moyen et long termes du programme 216. Il existe en outre, comme en matière immobilière, un risque important d'éviction du MCO par les grands projets.

Le manque de visibilité sur les besoins de financement des projets numériques du ministère de l'intérieur et du MCO de ses applications

informatiques est un constat partagé par la direction du budget, la CBCM et la DEPAFI. La Cour considère qu'un travail analogue à celui qui a été mené sur l'immobilier doit être mis en œuvre afin de consolider les besoins pluriannuels de financement des différents projets numériques et de la maintenance en condition opérationnelle des applications informatiques du ministère de l'intérieur, dans le cadre d'une démarche partagée entre le ministère, la direction du budget et la CBCM. Il conviendrait en outre d'accroître la prise en compte de la pluriannualité dans la budgétisation des grands projets numériques.

En réponse à la Cour, la direction du budget indique qu'elle partage cette orientation et qu'elle a souhaité intégrer, dans le cadre de la préparation du projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur, un volet visant à renforcer la gouvernance budgétaire des principaux investissements, notamment numériques. Le ministère de l'intérieur fait valoir qu'un recensement des trajectoires pluriannuelles des opérations est engagé afin de construire une vision pluriannuelle des besoins au-delà des grands projets informatiques suivis dans le cadre des projets annuels de performance.

Recommandation n° 3. (Secrétaire général du ministère de l'intérieur) Consolider les besoins pluriannuels de financement des différents projets numériques et du maintien en condition opérationnelle des applications informatiques du ministère de l'intérieur

IV - Bilan d'activité de la commission du contentieux du stationnement payant

La commission du contentieux du stationnement payant (CCSP) a été mise en service le 2 janvier 2018. Sa création fait suite à la dépenalisation des infractions de stationnement payant et au transfert aux collectivités territoriales de cette activité³⁷. Les missions, la composition et les règles de procédure de la commission ont été fixées par deux

³⁷ Article 63 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM).

ordonnances des 23 janvier 2015 et 9 avril 2015. Depuis le 1^{er} janvier 2018, le défaut de paiement du stationnement donne lieu à l'émission d'un « forfait de post-stationnement » (FPS) correspondant à une redevance d'occupation du domaine public. L'avis de paiement du FPS peut être contesté par un recours administratif préalable obligatoire (RAPO) auprès de la collectivité ayant établi ledit avis. En cas de rejet total ou partiel de son RAPO, le redevable du FPS peut saisir la CCSP dans le mois suivant la notification de cette décision.

Le choix d'une juridiction administrative spécialisée est lié au risque d'encombrement des juridictions administratives de droit commun, eu égard notamment au nombre de constats de défaut de paiement (de 10 à 12 millions par an). La CCSP est installée à Limoges et compte 120 agents de greffe comptabilisés sur le programme 216 – *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*.

En 2021, le nombre de requêtes est estimé à environ 150 000, en forte hausse par rapport à 2020 (61 818³⁸) et 2019 (120 243). Cette augmentation s'explique principalement par la hausse du nombre de FPS et de titres exécutoires émis en 2021, du fait du durcissement du contrôle du stationnement payant dans plusieurs grandes collectivités territoriales. Elle est également due à la notification par l'ANTAI au dernier trimestre 2020 de 150 000 titres exécutoires dont l'émission avait été temporairement suspendue en raison de l'allongement du délai de trois mois imparti au redevable pour s'acquitter du paiement du FPS sous l'effet de l'article 2 de l'ordonnance du 25 mars 2020³⁹. L'abrogation par le Conseil constitutionnel⁴⁰ des dispositions faisant de l'obligation préalable de paiement une condition de recevabilité des recours devant la CCSP, est vraisemblablement un facteur d'augmentation du nombre des recours contentieux. Par ailleurs, l'extension du stationnement payant aux deux roues motorisées (hors véhicules électriques) à compter de 2022 dans plusieurs municipalités, dont Paris et Bordeaux, devrait entraîner encore une hausse des recours devant la CCSP.

Le nombre de sorties s'élèvent à 84 272 en 2021, en augmentation du fait de la montée en puissance du travail des magistrats et greffiers de

³⁸ Le faible nombre de recours en 2020 s'explique par une période de gratuité du stationnement, qui s'est prolongée sur plusieurs mois dans certaines grandes agglomérations pourvoyeuses d'un contentieux nourri.

³⁹ Ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période.

⁴⁰ Décision n°2020-855 QPC du 9 septembre 2020.

la juridiction. Le stock des affaires à juger est de l'ordre de 135 000 à la fin de 2021.

La Cour avait formulé au titre de l'exercice 2019, une recommandation visant à rattacher la CCSP et les dépenses qui s'y rapportent au programme 165 – *Conseil d'État et autres juridictions administratives* de la mission *Conseil et contrôle de l'État*. En réponse à cette recommandation, le Conseil d'État avait fait valoir d'une part que les juridictions administratives spécialisées gagnaient à être rattachées au programme portant la politique publique à laquelle elles se rapportent et d'autre part, que la mise en œuvre de cette recommandation se heurtait à des difficultés pratiques accrues par la décision du Conseil constitutionnel jugeant contraire à la Constitution l'obligation de paiement préalable à la contestation des forfaits post-stationnement.

La Cour, peu convaincue par l'argument relatif à la doctrine d'affectation budgétaire des juridictions administratives spécialisées, reconnaît néanmoins que les conséquences pratiques d'un tel rattachement réclament une analyse préalable.

Chapitre III

Moyens consacrés par l'État à la politique de la mission et analyse de la performance

I - Les opérateurs et les taxes affectées

La mission compte deux opérateurs : l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS), qui relève du programme 354 – *Administration territoriale de l'État*, et le conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS), rattaché au programme 216 – *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*.

Le financement de ces deux opérateurs est très différent. Le CNAPS bénéficie d'une subvention pour charge de service public de 17,5 M€ en 2021, stable par rapport aux années précédentes (17,5 M€ en 2020 et 17,3 M€ en 2019). L'ANTS est entièrement financée par des taxes ou redevances affectées et des ressources propres. Cependant, les sommes perçues au titre de la redevance destinée à couvrir les frais d'acheminement des certificats d'immatriculation des véhicules transitent par une attribution de produits sur le programme 354 - *Administration territoriale de l'État* et sont reversées à l'ANTS. Les dépenses programmées de l'opérateur s'élèvent à 294,55 M€ en 2021.

A - Le CNAPS

Le CNAPS est un établissement public administratif chargé de la régulation de l'ensemble des activités régies par la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité (surveillance et gardiennage, transport de fonds, protection physique des personnes,

sécurité cynophile, sûreté aéroportuaire, agences de recherche privée, protection armée des navires).

Les dépenses de l'opérateur en 2021 étaient estimées au stade du budget rectificatif n°3 du 25 novembre 2021, à 17,46 M€ dont 13,41 M€ de dépenses de personnel. Le CNAPS a consommé 209 ETPT mais ne sature pas son plafond d'emploi (221 ETPT). Le taux de rotation des personnels en 2021 s'élève à 21,5 % (17,5 % en 2020). Enfin, d'autres dépenses du CNAPS sont supportées par d'autres programmes budgétaires (vacations police nationale, vacations pour les commissions locales d'agrément et de contrôle (CLAC) et la commission nationale d'agrément et de contrôle (CNAC), occupations de locaux à titre gratuit) sans que leur montant puisse être évalué de manière fiable.

La loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés prévoit diverses mesures relatives à l'exercice des activités de sécurité qui vont affecter le CNAPS. Elle renforce les conditions d'accès aux professions de sécurité, ajoutant des procédures qui allongent les délais d'instruction des demandes de délivrance de titres⁴¹. En outre, elle permet aux agents du CNAPS d'être assermentés afin de rechercher et constater par procès-verbal les infractions prévues au livre VI du code de la sécurité intérieure. Le renforcement des prérogatives de contrôle implique des actions de formation pour la cinquantaine d'agents affectés aux opérations de contrôle, ce qui aura un impact aussi bien sur l'organisation que sur le budget de l'établissement.

Son article 36 demande au Gouvernement de remettre dans un délai de 18 mois un rapport au Parlement sur l'insertion de nouvelles activités dans le champ d'application du livre VI du code de la sécurité intérieure. Cela pourrait conduire à accroître substantiellement le champ de compétence du CNAPS et, par conséquent avoir un fort impact sur l'activité et le budget de l'établissement.

Enfin l'article 38 de cette loi a engagé plusieurs chantiers qui auront des conséquences significatives sur l'établissement. Il habilite le Gouvernement à prendre, dans les 12 mois suivant la publication de la loi, une ordonnance relative à l'organisation et au fonctionnement du CNAPS. À plus longue échéance, la loi prévoit une ordonnance relative à la

⁴¹ C'est par exemple le cas avec la nouvelle condition relative à la détention d'un titre de séjour depuis au moins 5 ans pour les demandeurs hors Union européenne, qui implique de nouvelles consultations de fichiers.

formation aux activités privées de sécurité pour laquelle les réflexions viennent de débiter.

En raison des évolutions induites par la loi n° 2021-646, le CNAPS n'a pas jugé opportun d'adopter un nouveau COP qui ne trouverait à s'appliquer que pour une durée limitée. Le COP 2018-2021 a donc été reconduit pour 2022.

Ces évolutions prévues par la loi n° 2021-146 vont s'inscrire dans le contexte particulier de l'organisation en France de la Coupe du monde de rugby, qui débutera en septembre 2023, et des Jeux olympiques et paralympiques de 2024. Les organisations professionnelles du secteur de la sécurité privée estiment que le nombre d'agents privés de sécurité supplémentaires nécessaires pour couvrir ces événements sportifs serait de l'ordre de 20 000 à 25 000. Le surplus d'activité est toutefois difficile à estimer, puisque le besoin de main d'œuvre pourrait être partiellement couvert par des personnes déjà détentrices d'une carte professionnelle (beaucoup se sont éloignées du secteur pendant la crise sanitaire) ou, au contraire, induire une très forte hausse d'activité d'instruction et de délivrance pour le CNAPS, si ces besoins devaient être assurés par de nouveaux entrants dans le secteur. Le recrutement d'une dizaine de vacataires sur la période allant de l'été 2023 à l'été 2024 a été sollicité par le CNAPS, ainsi qu'une enveloppe de 400 000 € pour couvrir cette dépense, afin de parer à cette éventualité.

B - L'ANTS

L'agence nationale des titres sécurisés (ANTS) est un établissement public administratif créé par décret du 22 février 2007 dont l'objet est de répondre aux besoins des administrations, y compris hors ministère de l'intérieur, en matière de titres sécurisés. Le programme 354 ne lui verse pas de subvention pour charges de service public. Les ressources de l'agence sont constituées de taxes affectées et de ressources propres.

Cependant, les sommes perçues au titre de la redevance destinée à couvrir en partie les frais d'acheminement des certificats d'immatriculation des véhicules (décret n° 2008-850 du 26 août 2008) ne lui sont pas versées directement. Elles transitent par une attribution de produits (décret n° 2008-1535 du 22 décembre 2008) et sont reversées, depuis le programme 354, à l'ANTS. En 2021, cette dernière a perçu également, au titre du programme 349 - *Fonds pour la transformation de l'action publique*, 1,4 M€ pour le projet « France Identité Numérique ». En 2021, l'ANTS a en outre bénéficié de crédits du plan de relance à hauteur de 41,59 M€ du

programme 363 – *Compétitivité*, dans deux lignes rattachées à l'action de mise à niveau numérique de l'Etat :

- « Identité numérique », regroupant à la fois le déploiement de la CNIe et le développement de l'identité numérique régaliennne (30,34 M€ en AE et CP) ;
- « refonte du système d'immatriculation des véhicules », SIV (11,26 M€ en AE et CP).

Il conviendra de rester vigilant sur les conséquences du report en 2022 de deux projets majeurs, l'Identité numérique régaliennne et le SIV. La notification de l'accord-cadre portant sur la réalisation du service de garantie de l'identité numérique (SGIN) a été reportée au mois de mai 2021, du fait des arbitrages à rendre pour tenir compte de la complexité et de la sensibilité du projet (l'ANSSI ayant notamment fait évoluer sa doctrine), ce qui a retardé les premiers développements. La mise en place des premières solutions et applications utilisables par les usagers a été reportée à la fin du premier trimestre 2022. Le projet de refonte complète du système d'immatriculation des véhicules (SIV), compte tenu de son ampleur et de sa complexité, a, quant à lui, fait l'objet d'un avis favorable de la DINUM rendu fin septembre. Cela a repoussé la publication de l'appel d'offres (procédure avec négociation) à octobre 2021. La notification de l'accord-cadre est prévue pour l'été 2022.

Tableau n° 10 : Évolution des dépenses de l'ANTS (2017 – 2021)

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|-----------------|-------|-------|--------|--------|--------|
| <i>Dépenses</i> | 236,2 | 238,3 | 246,63 | 239,05 | 285,86 |

Source : ministère de l'intérieur

Le budget initial, en hausse par rapport aux années précédentes, a fait l'objet de deux budgets rectificatifs. Comme chaque année, les flux, nombreux entre le budget de l'État et le budget de l'ANTS, sont reportés en annexe.

Le plafond d'emplois de l'ANTS est porté à 140 ETPT, soit une augmentation de 6 ETPT par rapport à la LFI pour 2020. Cette augmentation est destinée à accompagner les grands projets confiés à l'agence (réalisation et maintenance de systèmes d'information, renforcement de l'accompagnement des usagers) et s'inscrit dans le cadre d'une politique de ré-internalisation des compétences à forte valeur ajoutée engagée en 2018. L'ANTS comptait 134 ETP au 31 décembre 2020 et 140 au 31 décembre 2021, dans le respect des plafonds d'emplois autorisés par les lois de finances.

Tableau n° 11 : Évolution des emplois de l'ANTS (2020 -2021)

| 2020 | | | 2021 | | |
|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| <i>Cat A</i> <i>en ETPT</i> | <i>Cat B</i> <i>en ETPT</i> | <i>Cat C</i> <i>en ETPT</i> | <i>Cat A</i> <i>en ETPT</i> | <i>Cat B</i> <i>en ETPT</i> | <i>Cat C</i> <i>en ETPT</i> |
| 45,85 | 44,15 | 44 | 52,6 | 48,8 | 38,6 |

Source : ministère de l'intérieur

En avril 2021, l'ANTS a pris en charge, sous enveloppe constante de moyens, le soutien des usagers de l'administration électronique des étrangers de France (ANEF). Le volume de sollicitations est croissant et, en raison de la complexité de la plupart des situations, le temps moyen de traitement des demandes est plus long que prévu. À ce stade et dans l'attente du renouvellement de l'accord-cadre d'externalisation du soutien aux usagers au printemps 2022, l'agence assure cette mission en ayant recours à l'intérim.

La gestion 2021 de l'agence a été marquée par les effets de la crise sanitaire (confinement de début d'année, limitation des déplacements, absences pour maladie) bien que le recours au télétravail ait été fortement développé en 2020.

II - 3.2 Les apports du plan de relance

Le plan de relance a apporté aux actions relevant de la mission AGTE des financements supplémentaires (tous en hors titre 2), qui s'élèvent à 188,24 M€ (en CP). Ces crédits ont été consommés, selon le ministère de l'intérieur, à hauteur de 71,09 M€ au 31 décembre 2021. A ces crédits s'ajoutent des financements du plan de relance apportés à l'ANTS au titre de l'identité numérique (30,34 M€) et du système d'immatriculation des véhicules (11,26 M€), soit un montant total de 41,59 M€.

Tableau n° 12 : Mission AGTE – LFI 2021 (hors CAS) + plan de relance

| <i>CP (en M€) T HCAS</i> | <i>LFI 2020 (format 2021)</i> | <i>LFI 2021</i> | <i>Plan de relance 2021</i> | <i>LFI 2021 + plan de relance</i> | <i>Consommation plan de relance au 31/12/21</i> |
|--------------------------|---------------------------------------|-----------------|-------------------------------------|---|---|
| P354 | 1 832,30 | 1 831,92 | 35,57 | 1 867,49 | 30,73 |
| <i>dont T2</i> | 1 292,29 | 1 294,87 | 0,00 | 1 294,87 | Sans objet |
| <i>dont HT2</i> | 540,01 | 537,06 | 35,57 | 572,62 | 30,73 |
| P216 | 1 191,07 | 1 185,46 | 151,83 | 1337,29 | 39,92 |
| <i>dont T2</i> | 535,61 | 533,49 | 0,00 | 533,49 | Sans objet |
| <i>dont HT2</i> | 655,47 | 651,97 | 151,83 | 803,80 | 39,92 |
| 232 | 234,44 | 435,29 | 0,84 | 436,13 | 0,44 |
| <i>dont T2</i> | 20,29 | 40,85 | 0,00 | 40,85 | Sans objet |
| <i>dont HT2</i> | 214,15 | 394,44 | 0,84 | 395,28 | 0,44 |
| Mission AGTE | 3 257,82 | 3 452,67 | 188,24 | 3640,91 | 71,09 |
| <i>dont T2</i> | 1 848,19 | 1 869,21 | 0,00 | 1 869,21 | Sans objet |
| <i>dont HT2</i> | 1 409,63 | 1 583,46 | 188,24 | 1771,70 | 71,09 |

Source : Ministère de l'intérieur

Pour 63,27 M€ (en CP), ces crédits ont fait l'objet de transferts en gestion des programmes de la mission *Plan de relance* vers les programmes de la mission AGTE. Ainsi, le programme 216 s'est vu transférer 57,32 M€ (en CP), en provenance du programme 363-*compétitivité* de la mission *Plan de relance*, destinés au financement de la mise en place de systèmes d'informations européens (SIE)⁴² ainsi que des investissements relatifs au

⁴² Ces investissements ont pour finalité la mise en œuvre de nouveaux SI européens (système entrées-sorties EES et autorisation de voyage ETIAS) et la refonte de systèmes existants (ex : système d'information Schengen SIS) afin de satisfaire aux règlements permettant le respect des objectifs de sécurité intérieure et de contrôle migratoire.

réseau radio du futur (RRF)⁴³ et de leur MCO. La consommation de ces crédits au 31 décembre 2021 s'élève à 17,53 M€ pour les SIE et à 0,08 M€ pour le RRF. Le programme 354 a, quant à lui, bénéficié d'un transfert en gestion de 5,95 M€ en AE et CP destiné au financement de dotations aux préfetures de région et de département pour financer leurs dépenses de communication au titre de la relance, en provenance des programmes 362, 363, 364 et 425. Ces crédits ont été consommés à hauteur de 4 M€ au 31 décembre 2021.

Les autres crédits du plan de relance (124,97 M€) bénéficiant aux actions relevant de la mission AGTE sont restés au sein des programmes de la mission Plan de relance et ont fait l'objet de conventions de gestion. Ces crédits concernent différentes actions dans le domaine numérique : Reverse 112 (37 M€, en AE et en CP)⁴⁴, identité numérique, projet SIC élection, refonte du système d'immatriculation des véhicules (SIV), Marcus 112⁴⁵, SLATE⁴⁶, projet « LOG MI »⁴⁷, plan de sécurisation des réseaux du ministère de l'intérieur, modernisation de l'environnement numérique de travail des agents du ministère, résilience et sécurité des data-centers du ministère, maintien en condition opérationnelle des sites « système d'alerte et d'information des populations ».

Sont également concernés des projets de modernisation sur les emprises immobilières du ministère de l'intérieur : site unique DGSI, volet immobilier de la réforme de l'OTE, dépenses urgentes et sécurisation des préfetures, travaux d'entretien courant du parc du ministère de l'intérieur et aménagements liés au déménagement de la commission nationale des

⁴³ Le réseau radio du futur (RRF) est un réseau radio à très haut débit destiné aux équipes de secours et aux unités de sécurité intérieure, dans une perspective interministérielle et d'ouverture aux collectivités territoriales et opérateurs d'importance vitale (OIV). L'ouverture du service constitue un objectif stratégique dans la perspective de la sécurisation de la coupe du monde de Rugby 2023 et surtout des Jeux Olympiques de Paris en 2024.

⁴⁴ L'Union européenne impose aux États membres d'instituer un service d'alerte aux populations par téléphone portable « Reverse 112 » ou « 112 inversé » (en référence au numéro européen d'appels d'urgence, le 112) au plus tard en juin 2022. Il s'agit d'alerter les citoyens se trouvant dans une zone à risque, en cas de crise imminente ou en cours, sur la nature de celle-ci et de les informer des dispositions à prendre.

⁴⁵ Modernisation de l'Accessibilité et de la Réception des Communications d'Urgence pour la Sécurité, la Santé et les Secours.

⁴⁶ Socle informatique de l'administration territoriale de l'État : il s'agit d'harmoniser les socles informatiques des directions départementales interministérielles (DDI) avec celui des préfetures.

⁴⁷ Le projet « LOG MI » a pour objet de moderniser la chaîne de soutien de l'ensemble du ministère de l'intérieur.

comptes de campagne et des financements politiques, rénovation de l'immobilier des SGAMI, déploiement des « Espaces France services » des sous-préfectures. Des crédits sont également prévus pour le verdissement du parc automobile de l'administration territoriale de l'État.

S'agissant du pilotage budgétaire et financier, le ministère de l'intérieur considère que la gestion par délégation sur les programmes 362 et 363 de la mission *Plan de relance* est plus complexe que la gestion par transfert des crédits sur les programmes du ministère de l'intérieur. Le ministère avait plaidé pour un transfert maximal des crédits sur ses propres programmes, en début de gestion, notamment pour les mesures dont le financement était partagé entre la mission *Plan de relance* et les missions relevant du ministère de l'intérieur ou dont les engagements juridiques pluriannuels allaient nécessiter ultérieurement une bascule sur les programmes du ministère (par exemple, les projets numériques ou les dépenses immobilières).

Pour 2022, le ministère de l'intérieur a obtenu⁴⁸, par dérogation au régime de droit commun qui privilégie le recours à la convention de gestion, que l'ensemble des crédits dont il disposerait au titre du plan de relance soient transférés sur ses programmes en début de gestion.

Tableau n° 13 : Mission AGTE – LFI 2022 (hors CAS) + plan de relance

| <i>CP (en M€) T HCAS</i> | <i>LFI 2022</i> | <i>Evolution LFI 2022 / LFI 2021</i> | <i>Total Plan de relance 2022</i> | <i>LFI 2022 + plan de relance</i> | <i>Evolution LFI 2022 (+relance) / LFI 2021 (+ relance)</i> |
|------------------------------|---------------------|--|---|---|---|
| P 354 | 1 852,41 | 20,49 | 32,60 | 1 885,01 | 17,52 |
| <i>dont T2</i> | 1 319,03 | 24,16 | | 1 319,03 | 24,16 |
| <i>dont HT2</i> | 533,39 | -3,67 | 32,60 | 565,99 | -6,64 |
| P 216 | 1 263,47 | 78,01 | 171,61 | 1 435,08 | 95,39 |
| <i>dont T2</i> | 541,02 | 7,52 | | 541,02 | 7,52 |

⁴⁸ Lettre-plafond du 29 juillet 2021.

| <i>CP (en M€) T HCAS</i> | <i>LFI 2022</i> | <i>Evolution LFI 2022 / LFI 2021</i> | <i>Total Plan de relance 2022</i> | <i>LFI 2022 + plan de relance</i> | <i>Evolution LFI 2022 (+relance) / LFI 2021 (+ relance)</i> |
|------------------------------|---------------------|--|---|---|---|
| <i>dont HT2</i> | 722,45 | 70,48 | 171,61 | 894,06 | 87,86 |
| P 232 | 488,19 | 52,90 | 0,00 | 488,19 | 51,18 |
| <i>dont T2</i> | 77,55 | 36,70 | | 77,55 | 36,70 |
| <i>dont HT2</i> | 410,64 | 16,20 | | 410,64 | 14,48 |
| Mission AGTE | 3 604,07 | 151,40 | 204,21 | 3 808,28 | 164,09 |
| <i>dont T2</i> | 1 937,59 | 68,38 | 0,00 | 1 937,59 | 68,38 |
| <i>dont HT2</i> | 1 666,48 | 83,02 | 204,21 | 1 870,69 | 95,71 |

Source : Ministère de l'intérieur

III - La préfecture de police de Paris : analyse de dépenses extrabudgétaires relevant de la mission AGTE

Les dépenses de la préfecture de police de Paris relèvent des deux supports budgétaires distincts que sont, d'une part, le budget de l'État et, d'autre part, le budget spécial de la préfecture de police (BSPP) relevant de la Ville de Paris. Cette dualité budgétaire découle de la répartition des compétences entre le maire et le préfet de police à Paris, dérogoire du droit commun de la décentralisation et issue de l'arrêté des consuls du 12 Messidor an VIII.

La Ville de Paris finance donc des compétences relevant de l'État et plus particulièrement de la mission AGTE, conduisant ainsi le contribuable local à financer des actions relevant du contribuable national. Une note du préfet de police de Paris adressée au directeur du cabinet du ministre de l'intérieur datant du 25 janvier 2017 faisait état de cette situation et proposait la création d'un budget opérationnel de programme pour la préfecture de police sur le programme 307 – *Administration territoriale*. Ce nouveau BOP devait ainsi accueillir des dépenses prises en charge par le BSPP comme les dépenses liées à la délivrance des titres et les

compétences régaliennes ne relevant pas du programme 176 – *Police nationale*⁴⁹.

Cette solution n'a pour l'instant pas été retenue et conduit au maintien de dépenses extrabudgétaires pour la mission AGTE. La Cour a recommandé, dans son rapport récent relatif à la préfecture de police de Paris⁵⁰, de supprimer le budget spécial. La mise en œuvre de cette recommandation aurait pour conséquence de réintégrer ces crédits dans le budget de l'État, et plus particulièrement au sein du programme 354 – *Administration territoriale de l'État*.

Une difficulté supplémentaire tient à la méconnaissance par le responsable de programme des montants consacrés à ces missions par la Ville de Paris et, par conséquent, au manque de transparence de ces moyens pour la représentation nationale.

Ces moyens peuvent être évalués selon trois critères. Le premier est relatif à l'activité en matière de délivrance des titres y compris titres de séjour et demandes d'asile.

Le second critère d'analyse est le budget spécial lui-même. Dans la présentation au format LOLF du budget spécial de la Ville de Paris⁵¹, l'action « Délivrance des titres » relevant principalement des deux directions de la préfecture de police chargées de la police administrative⁵², représente 47,4 M€. Le poste de dépenses « Hygiène et sécurité préventive » qui contient des dépenses relevant également de la mission s'établit quant à lui à 29 M€. À ces coûts, il conviendrait d'ajouter les dépenses de soutien associées soit une part restant à déterminer des 52,46 M€ consacrés aux dépenses dites d'administration générale dans le budget spécial de la Ville de Paris. Ces éléments n'ont pas pu être actualisés du fait des modifications de présentation des documents budgétaires de la Ville de Paris.

Enfin, le troisième critère peut être celui du nombre de fonctionnaires de la Ville de Paris affectés aux missions de ces deux

⁴⁹ Missions relatives à la coordination zonale de la politique d'immigration, la prévention de la radicalisation et de la délinquance, la prévention des crises, le guichet unique pour demandeurs d'asile (GUDA).

⁵⁰ « La préfecture de police de Paris, réformer pour mieux assurer la sécurité dans l'agglomération parisienne », rapport public thématique, Cour des comptes, décembre 2019, p. 88.

⁵¹ Budget initial 2018 du budget spécial de la Ville de Paris, p. 252.

⁵² La direction de la police générale (DPG) et la direction des transports et de la protection du public (DTPP).

directions. Ils sont estimés à plus de 1 500 agents, compte tenu des transferts intervenus après l'adoption de la loi du 28 février 2017.

L'article 6 de la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés permet la création d'une police municipale à Paris et donne un argument supplémentaire à la suppression du budget spécial.

Étant données les sommes potentiellement concernées, il apparaît nécessaire que le responsable de programme délimite au moins les montants budgétaires qui devraient relever de sa responsabilité. La direction du budget précise que, dans le cadre d'une réforme globale des structures et des moyens de la préfecture de police, en lien entre l'État et la ville de Paris, elle soutiendrait toute initiative visant à retracer plus finement les moyens extrabudgétaires portés par le budget spécial de la préfecture de police (Ville de Paris) relevant des actions du programme 354.

Des informations disponibles, il ressort que ce travail n'a pas été effectué. La Cour maintient donc sa recommandation.

Recommandation n° 4. (RPROG 354 – Administration territoriale de l'État) : Retracer les moyens extrabudgétaires portés par le budget spécial de la préfecture de police (Ville de Paris) relevant des actions du programme 354 –Administration territoriale de l'État.

IV - L'analyse de la 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. Les résultats des indicateurs des programmes 354 - *Administration territoriale de l'État* et 216 - *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* sont reportés ci-après. Le programme 232 - *Vie politique, culturelle et associative* n'a pas encore consolidé le coût des dernières élections.

A - Programme 354 – Administration territoriale de l'État

Après une révision significative de la maquette de performance en 2020 pour tenir compte de la création du nouveau programme 354, deux modifications de la démarche de performance sont intervenues pour l'exercice 2021.

D'une part, un nouvel objectif « Assurer la parité des emplois de la filière préfectorale et territoriale de l'État », a été repris du programme 333 mais avec un périmètre élargi. L'indicateur associé est le taux de féminisation dans les primo-nominations.

D'autre part, l'objectif « Améliorer l'efficacité de l'administration territoriale de l'État » compte un nouvel indicateur, en relation avec la mise en place des SGC en 2021. Il s'agit du ratio souteneurs/soutenus sur le volet des ressources humaines. Compte tenu de la date récente de mise en place de la réforme et de l'absence de données RH automatiquement consolidées sur le périmètre de l'administration territoriale de l'État, les prévisions 2020 et 2021 revêtent toujours un caractère provisoire. Les actions lancées en matière de convergence RH et le bilan des expérimentations en cours permettront de fiabiliser les données élémentaires de cet indicateur.

Tableau n° 14 : Résultats 2021 des indicateurs PAP/RAP du programme 354

| <i>Indicateur PAP 2020</i> | Cible 2021⁵³ | Résultats 2020⁵⁴ | Résultats 2021⁵⁵ |
|---|--------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| <i>Taux d'ERP et d'IGH soumis à obligation de contrôle visités par la commission de sécurité</i> | 85% | 85,02% | 87,98% |
| <i>Taux d'exercice de sécurité civile réalisés dans les délais réglementaires sur les sites soumis à un PPI</i> | 80% | 78,5% | 82,25% |

⁵³ Prévision PAP 2021

⁵⁴ Données rapport annuel de performance 2020.

⁵⁵ Résultats provisoires pour le premier semestre ou les trois premiers trimestres.

| <i>Indicateur PAP 2020</i> | Cible 2021⁵³ | Résultats 2020⁵⁴ | Résultats 2021⁵⁵ |
|---|--------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| <i>Taux de dossiers de fraude documentaire détectés par les CERT et les préfetures</i> | 6,5‰ | 7,63‰ | 9,86‰ |
| <i>Délai d'instruction en CERT des passeports biométriques</i> | 12j | 5,7j | 10j |
| <i>Délai d'instruction en CERT des CNI</i> | 15j | 7,5j | 14j |
| <i>Délai d'instruction en CERT des permis de conduire</i> | 8j | 6,5j | 11j |
| <i>Taux de contrôle des actes prioritaires reçus en préfecture</i> | 90% | 82,2% | 83% |
| <i>Taux de contrôle des actes budgétaires des collectivités locales et établissements publics</i> | 61% | 56,6% | 58% |
| <i>Taux d'actes transmis via le système d'information @ctes</i> | 68% | 68,7% | 73% |
| <i>Taux de préfetures certifiées ou labellisées sur le nouveau référentiel</i> | 75% | 22% | 27% |

Source : ministère de l'intérieur /* résultats sur les trois premiers trimestres.

S'agissant des CNI et des passeports, les prévisions de délai de traitement sont maintenues en l'état faute de disposer d'une visibilité suffisante sur l'évolution des flux entrants, soit 14 jours pour les CNI et 10 jours pour les passeports. En outre, le potentiel effet d'attractivité de la nouvelle CNI constitue un élément de vigilance. Les CERT CNI ont pu atteindre des délais conformes à la cible alors même que la nouvelle CNI a été déployée à effectifs constants.

S'agissant des demandes de permis de conduire, la prévision est actualisée à 16 jours, alors qu'elle était de 8 jours dans le PAP, en hausse pour 2021. En effet, un incident informatique majeur au début du deuxième trimestre, conjugué à l'instabilité particulière des outils informatiques

depuis lors et à une contrainte sur les effectifs, a dégradé de manière significative les performances en termes de délais d'instruction.

Le délai médian d'instruction des titres en CERT, plus conforme à la réalité en ce qu'il n'inclut ni les itérations avec les usagers, ni les conséquences des demandes abandonnées par ces derniers, est de 11 jours pour l'année 2021.

Certains indicateurs non présentés dans la maquette des PAP et RAP sont également intéressants pour apprécier la performance d'ensemble des services, notamment s'agissant de la délivrance des titres.

Tableau n° 15 : Résultats 2021 des indicateurs de délivrance de titres absents des PAP/RAP

| <i>Indicateur</i> | Cible 2021 | Résultat 2020 | Résultat 2021 |
|--|-----------------------|--------------------------|--------------------------|
| <i>Délai d'instruction en CERT des certificats d'immatriculation (en jours)⁵⁶</i> | 17 | 19 | 13 |
| <i>Délai moyen de délivrance des premières demandes d'admission au séjour (en jours)</i> | 90 | 114,5 | 100 |
| <i>Délai moyen des demandes de renouvellement de titres de séjour (en jours)</i> | 30 | 63,4 | 64 |

Source : ministère de l'intérieur

Avec la mise en œuvre du plan préfectures nouvelle génération, les demandes relatives aux certificats d'immatriculation sont transmises par télé-procédures (TP) ou réalisées directement par des professionnels dans le système d'immatriculation des véhicules (SIV). Ces dernières, qui représentent 85 % des opérations, ne passent donc pas en CERT. Au final, 15 % seulement des opérations, représentant les cas les plus sensibles ou complexes, sont instruites par télé-procédures en CERT.

⁵⁶ Ce délai ne concerne que les demandes qui sont traitées en CERT et qui représentent 5 à 8 % des demandes totales de certificats d'immatriculation, les autres étant traitées automatiquement ou directement par les professionnels de l'automobile.

Les délais de délivrance pour les télé-procédures traitées automatiquement (sans passage en CERT) et les opérations réalisées directement par les professionnels de l'automobile correspondent strictement au délai de production et d'acheminement, soit 3 jours.

S'agissant des opérations traitées en CERT, le délai moyen constaté est de 13,4 jours en 2021.

En prenant en considération les trois modes d'instruction de la demande, le délai moyen national pondéré est de 4 jours. Ce délai inclut, lorsque cela est nécessaire, l'instruction par les CERT, les itérations entre les CERT et l'utilisateur, le paiement, la production et l'acheminement.

Pour les titres de séjour, le délai moyen de traitement des premières demandes d'admission au séjour en 2021 est de 100 jours, résultats en amélioration par rapport à 2020. Sur la même période, le délai moyen de traitement des demandes de renouvellement de séjour est de 64 jours, sensiblement au même niveau qu'en 2020. Ces performances sont à apprécier au regard de la crise sanitaire qui continue d'affecter le fonctionnement des services étrangers des préfectures.

B - Programme 216 – Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur

L'analyse de la performance du programme 216 appelle un certain nombre d'observations.

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. La DLPAJ y a ajouté de nouveaux indicateurs de suivi à partir de l'exercice 2019. Elle poursuit la mise en œuvre d'une démarche de performance qui s'appuie sur le déploiement de l'outil de suivi informatique des affaires juridiques SIAJ. Celui-ci permet un recensement des contentieux et du risque financier afférent.

**Tableau n° 16 : Résultats de certains indicateurs PAP du programme
216**

| <i>Indicateurs</i> | Résultat 2019 | Résultat 2020 | Cible 2021 | Cible actualisée |
|---|--------------------------|--------------------------|-----------------------|-----------------------------|
| <i>Taux de réussite pour les autres contentieux (hors contentieux des étrangers) devant les juridictions administratives et judiciaires Unité : %</i> | 76,32 | 77,80 | 80 | 80 |
| <i>Coût de la protection fonctionnelle par agents du ministère de l'intérieur Unité : €</i> | 77,15 | 72,33 | 75 | 75 |
| <i>Coût moyen du litige – contentieux des étrangers Unité : €</i> | 414,64 | 498,27 | 360 | 360 |
| <i>Coût moyen de la protection auto-assurantielle des véhicules opérationnels Unité : €</i> | 121,52 | 135 | 120 | 120 |
| <i>Coût des refus de concours de la force publique Unité : €</i> | 2 763,75 | 2 719,51 | 3 000 | 3 000 |

| <i>Indicateurs</i> | Résultat 2019 | Résultat 2020 | Cible 2021 | Cible actualisée |
|--|--------------------------|--------------------------|-----------------------|-----------------------------|
| <i>Taux de couverture des besoins de formation à la prise de poste Unité : %</i> | 86,7 | 69 | 90 | 72 |
| <i>Nombre d'heures d'indisponibilité des applications informatiques</i> | 10h15 | 08h01 | 33h | 25h |
| <i>Gains relatifs aux actions achat Unité : M€</i> | 40,9 | Non déterminé | 51,6 | 51,6 |

Source : PAP 2022 et RAP 2020

Les prévisions pour 2021 sont en baisse par rapport à 2020 et stables par rapport à 2019 s'agissant du coût moyen de la protection auto-assurantielle qui apparaît maîtrisé grâce à une stabilisation globale de la dépense. Afin de poursuivre cet effort de maîtrise, la DLPAJ pilote la création du service d'assurance automobile du ministère de l'Intérieur (SAAMI), service à compétence nationale, dédié au traitement des dossiers d'accidents matériels et corporels de la circulation, qui a été mis en place à compter du 1er septembre 2020 et qui devra permettre une gestion uniformisée et optimisée de ces dossiers.

S'agissant du coût de la protection fonctionnelle par agent, les prévisions 2021 sont stables par rapport aux années précédentes. Depuis 2019, la dépense est mieux maîtrisée en raison de la passation de conventions d'honoraires d'avocats et du déploiement, au sein des SGAMI, d'un nouveau module de gestion du suivi informatisé des affaires juridiques (SIAJ-NG).

La dégradation de l'indicateur de formation à la prise de poste s'explique par la crise sanitaire qui continue d'affecter fortement l'activité de la sous-direction du recrutement et de la formation (SDRF), dans un contexte de hausse de la volumétrie des personnes à former à la suite de la fusion des programmes 307 et 333. En dépit des reports au second semestre 2021 de certaines formations et du développement des classes virtuelles, les difficultés perdurent. Aussi, en prévision d'une sortie de crise en 2022, il sera effectué un « rattrapage » des sessions sur 2022 dans la perspective d'une reprise normale des formations « prise de poste » de 2022 à 2023.

Avec la mise en œuvre progressive des nouvelles infrastructures du Datacenter B015, une diminution des indisponibilités est constatée depuis 2019. Les résultats 2021 ne sont pas connus pour l'instant mais la cible a été revue à la baisse pour prendre en compte les résultats précédents et les améliorations attendues des investissements réalisés.

Le programme dispose également de six indicateurs, qualifiés de transversaux, relatifs à la performance des fonctions support mais qui ne font l'objet d'aucune mise en perspective avec les programmes support d'autres missions. La direction du budget ne parvient pas à harmoniser ces indicateurs ni à en tirer une analyse en gestion. Au sein de la mission AGTE, un travail de comparaison et d'harmonisation de l'indicateur d'efficience bureautique va être engagé avec le responsable du programme 354.

La démarche de performance du programme 216 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 type, ne permet pas au responsable de programme d'assoir ses hypothèses de budgétisation sur les cibles et résultats de la démarche. De plus, l'intérêt de la comparaison interministérielle n'apparaît pas valorisé par la direction du budget qui ne dispose pas de doctrine concernant ces indicateurs transversaux (efficience informatique et bureautique, efficience immobilière et efficience de la fonction achat).

Il résulte de cette situation que les indicateurs ne sont pas mobilisés en cours de gestion. La collecte des données est réalisée à l'occasion de la rédaction du rapport annuel de performance et aucune étude provisoire n'est réalisée en gestion.

En définitive, la démarche de performance du programme ne reflète absolument pas la diversité et la richesse des outils mobilisés par le responsable de programme, secrétaire général du ministère, dans le pilotage de ses missions.

Il conviendrait que les indicateurs de performance du programme 216 soient choisis parmi les outils réellement utilisés par le responsable de programme pour ce pilotage. Compte tenu des limites de la démarche de performance du programme 216 - *Conduite et pilotage des politiques de*

l'intérieur, il n'apparaît pas utile de reconduire la recommandation formulée par la Cour les années précédentes⁵⁷.

C - Programme 232 – Vie politique, culturelle et associative

La démarche de performance du programme 232 est centrée sur le coût des élections. Les résultats du seul indicateur du programme, « coût moyen de l'élection par électeur inscrit sur les listes électorales », dépendent du calendrier électoral. Le coût réel d'une élection n'est arrêté que deux ans après le scrutin. Il est donc encore trop tôt pour mesurer les résultats des élections 2020 et 2021.

⁵⁷ Recommandation n° 6 de la NEB 2020 adressée au responsable du programme 216 : « Utiliser les résultats des indicateurs de performance en cours de gestion afin d'en faire de réels instruments de pilotage. »

Annexe n° 1 : Liste des publications récentes de la Cour des comptes en lien avec les politiques publiques concernées par la NEB AGTE

- Référé sur la gestion des logements de fonction du ministère de l'intérieur, juin 2016 : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-gestion-des-logements-de-fonction-du-ministere-de-linterieur>;
- La régulation des jeux d'argent et de hasard, octobre 2016 : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-regulation-des-jeux-dargent-et-de-hasard>;
- Le contrôle de la légalité et le contrôle budgétaire, rapport public annuel 2016 : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-rapport-public-annuel-2016>;
- Les services déconcentrés de l'État, décembre 2017 : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-services-deconcentres-de-letat>;
- La gestion des opérations funéraires, rapport public annuel 2019 : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-rapport-public-annuel-2019>.
- La préfecture de police de Paris, réformer pour mieux assurer la sécurité dans l'agglomération parisienne, décembre 2019 : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-prefecture-de-police-de-paris> ;
- Gains de productivité et qualité de services : la dématérialisation de la délivrance de titres par les préfectures, insertion au rapport public annuel 2020 : <https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-02/20200225-01-TomeII-gains-de-productivite-qualite-de-services.pdf>

Annexe n° 2 : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2020

| N° 2020 | Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2020 | Réponse de l'administration | Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre* |
|---------|---|--|---|
| 1 | (CBCM du ministère de l'intérieur, direction du budget : Identifier et suivre en lien avec les acteurs concernés les possibilités de simplification de rétablissements de crédits concernant les indus de paye notamment, afin de permettre aux responsables de programme de les mobiliser davantage en gestion et limiter la constitution de stocks. | Les responsables de programmes ont réussi à mobiliser davantage leurs rétablissements de crédits. La question de l'automatisation des rétablissements de crédits concerne l'ensemble de l'Etat, et non la seule mission AGTE. Une réflexion est menée par l'AIFE sur ce point. | Mise en œuvre pour ce qui relève des compétences de la mission AGTE |
| 2 | (RPROG 354-ATE) : Ne pas recourir aux décrets de transfert lorsque les décisions sont connues avant le vote de la LFI, en particulier s'agissant du transfert concernant les agents exerçant l'emploi de délégué du préfet. | Le transfert en question a été reconduit cette année. Une réflexion est en cours entre la DGCL et l'ANCT. | Non mise en œuvre |
| 3 | (RPROG 122 – Concours spécifiques et administration, RPROG 216 et Direction du budget) Revoir les modalités de financement du comité des finances locales et de l'observatoire des finances et de la gestion locale, afin de les mettre en adéquation avec les dispositions de la LOLF. | Les modalités de financement du comité des finances locales n'ont pas été revues. | Non mise en œuvre |

| | | | |
|---|--|--|-------------------|
| 4 | (Secrétaire général du ministère de l'intérieur) : Consolider les besoins de financement des différents projets immobiliers et de la stratégie d'entretien du parc immobilier de la mission AGTE et les mettre en regard des crédits disponibles au titre de la loi de programmation des finances publiques. | La consolidation de ces besoins au niveau du SGMI a été réalisée sur une base pluriannuelle, allant jusqu'à 2027. | Mise en œuvre |
| 5 | (RPROG 354 , RPROG 216) : Retracer les moyens extrabudgétaires portés par le budget spécial de la préfecture de police (Ville de Paris) relevant des actions du programme 354- <i>Administration territoriale de l'Etat</i> et du programme 216- <i>Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur</i> | Le responsable de programme indique que ce travail n'a pas été réalisé jusqu'à présent. | Non mise en œuvre |
| 6 | (RPROG 216 – CPPI) : Utiliser les résultats des indicateurs de performance en cours de gestion afin d'en faire de réels instruments de pilotage. | Les indicateurs du programme 216 - <i>CPPI</i> sont établis une fois dans l'année à l'occasion du RAP. Ils ne sont donc pas des instruments de pilotage. | Non mise en œuvre |

Annexe n° 3 : Évolution des flux croisés entre l'ANTS et la mission AGTE 2020-2021

| Montants versés par le programme 354– ATE à l'ANTS | | |
|---|---|-----------------|
| 2020 | redevance pour services rendus au titre de l'acheminement des certificats d'immatriculation des véhicules | 25 220 344,42 € |
| 2021 | redevance pour services rendus au titre de l'acheminement des certificats d'immatriculation des véhicules | 29 884 009,16€ |
| Montants versés par l'ANTS au programme 354 - ATE | | |
| 2020 | participation aux dépenses supportées par l'administration territoriale pour la production des titres sécurisés | 1 926 594,32 € |
| | remboursement des dépenses supportées par le programme 354 pour produire et acheminer la carte nationale d'identité | 13 102 797,69 € |
| 2021 | participation aux dépenses supportées par l'administration territoriale pour la production des titres sécurisés | 2 397 366 € |
| | remboursement des dépenses supportées par le programme 354 pour produire et acheminer la carte nationale d'identité | 15 897 392,87€ |
| Montants versés par l'ANTS au programme 216 - CPPI | | |
| 2020 | Remboursement des dépenses liées à l'exploitation et l'hébergement de l'application SIV | 4 244 647,86 €* |
| 2021 | Remboursement des dépenses liées à l'exploitation et l'hébergement de l'application SIV | 6 971 697,75 € |
| 2020 | Remboursement des dépenses liées à l'exploitation et l'hébergement de l'application Alicem | 157 041,66 € |
| 2021 | Remboursement des dépenses liées à l'exploitation et l'hébergement de l'application Alicem | 27 500€ |
| 2021 | Remboursement des dépenses liées à l'exploitation et l'hébergement de l'application TES | 2 580 228,69 € |

Source : Ministère de l'intérieur

Annexe n° 4 : Évolution des plafonds et produits des taxes affectées à l'ANTS (2015- 2021)

| | 2015 | | 2016 | | 2017 | | 2018 | | 2019 | | 2020 | | 2021 | |
|--|----------|---------|----------|---------|----------|---------|----------|---------|----------|---------|----------|---------|----------|---------|
| | Produit* | Plafond |
| Total en M€ | 357,17 | 193,19 | 379,17 | 187,69 | 372,2 | 195 | 386,2 | 195 | 407,21 | 195 | 275,55 | 206 | 282,41 | 206 |
| Passeport | 257,64 | 118,75 | 259,15 | 118,75 | 276,1 | 126,06 | 295,43 | 126,06 | 308,66 | 126,06 | 187 | 137,06 | 188,65 | 137,06 |
| Certificat d'immatriculation | 50,64 | 38,7 | 50,02 | 36,2 | 47,2 | 36,2 | 15,93 | 36,2 | 48,51 | 36,2 | 43,86 | 36,2 | 48 | 36,2 |
| Titres de séjour et de voyage (TSVE) | 19,93 | 14,49 | 16,67 | 14,49 | 19,3 | 14,49 | 15,36 | 14,49 | 18,08 | 14,49 | 16,15 | 14,49 | 20,06 | 14,49 |
| Carte nationale d'identité (CNI) | 20,3 | 11,25 | 20,67 | 11,25 | 19,8 | 11,25 | 22,1 | 11,25 | 22,36 | 11,25 | 18,59 | 11,25 | 18,5 | 11,25 |
| Permis de conduire | 8,66 | 10 | 11,99 | 7 | 9,8 | 7 | 7,38 | 7 | 9,6 | 7 | 9,95 | 7 | 7,2 | 7 |