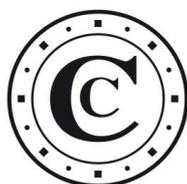


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2023

Mission « *Administration générale et
territoriale de l'État* »

Avril 2024

Sommaire

SYNTHÈSE	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS	9
INTRODUCTION	11
CHAPITRE I ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	15
I - LA PROGRAMMATION INITIALE	15
A - Les sous-jacents d'une programmation initiale des crédits en hausse	15
B - Des mesures de périmètre et de transferts limitées, un soclage des crédits du plan de relance qui peut interroger	18
C - Une programmation budgétaire ayant fait l'objet de réserves du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM).....	19
II - LA GESTION DES CRÉDITS ET SA RÉGULARITÉ	21
A - L'exécution des crédits de la mission s'établit à un montant comparable à 2022.....	21
B - Une mise en réserve presque intégralement utilisée.....	23
C - L'utilisation de la fongibilité asymétrique technique par le programme 216 dans le cadre de la création d'une nouvelle agence.....	25
D - La persistance de mouvements inadaptés	26
E - Les crédits « Plan de relance » et « France 2030 ».....	28
III - L'ANALYSE DE L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE ET DE SES COMPOSANTES	29
A - L'évolution des dépenses par titre	33
B - Emplois et dépenses de personnel	34
C - Des dépenses de fonctionnement en baisse	41
D - Des dépenses d'investissement en baisse malgré des prévisions en hausse.....	43
E - Des dépenses d'intervention en baisse	44
IV - PERSPECTIVES ASSOCIÉES À LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE	45
A - La soutenabilité à court terme.....	45
B - La soutenabilité à moyen terme	46
V - L'INCIDENCE DES DÉPENSES SUR L'ENVIRONNEMENT	47
CHAPITRE II LES POLITIQUES PUBLIQUES : POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME	51
I - LA NÉCESSITÉ DE CONSOLIDER LES BESOINS ET LES FINANCEMENTS EN MATIÈRE NUMÉRIQUE DANS LE CONTEXTE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOPMI	51
II - LES DÉPENSES DE LA PRÉFECTURE DE POLICE DE PARIS RELEVANT DE LA MISSION AGTE	54
III - LA PERFORMANCE	55
A - Programme 216 – Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	55
C - Programme 354 – Administration territoriale de l'Etat.....	59
IV - LA REVUE DE DÉPENSES ET LES ÉCONOMIES STRUCTURELLES	62
V - LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX JEUNES DE 15 À 25 ANS	62
CHAPITRE III LES MOYENS CONSACRÉS PAR L'ÉTAT À LA POLITIQUE DE LA MISSION AGTE	65
I - PRÉSENTATION DES OPÉRATEURS	65

II - LE CNAPS	66
III - L'ANTS ET LES TAXES AFFECTÉES DE LA MISSION	68
ANNEXES	71

Synthèse

Les crédits inscrits en LFI 2023, en hausse par rapport à la LFI 2022, se maintiennent au niveau des crédits exécutés en 2022

La mission Administration générale et territoriale de l'État (AGTE) a vu ses crédits s'accroître en loi de finances initiale (LFI) 2023 par rapport à la LFI 2022 : ils s'établissent à 4 859,60 M€ en AE et 4 568,77 M€ en CP. Cette hausse est particulièrement marquée concernant les autorisations d'engagement (AE) qui augmentent de 10,3 % (+ 454,56 M€), les crédits de paiement (CP) étant en hausse de 4,1 % (+ 181,58 M€).

Cette augmentation repose principalement sur les crédits de hors titre 2 (+ 18,9% en AE soit + 318,26 M€, et + 2,7% en CP soit + 45,28 M€) mais concerne aussi les crédits de titre 2 (+ 5% en AE/CP soit + 136,30 M€ dont 99,81 hors compte d'affectation spéciale (HCAS)). Le plafond d'emplois de la mission augmente de 221 ETPT en 2023 par rapport à 2022. Le schéma d'emploi positif après des années de réduction est réalisé par le programme 354, marquant un renforcement des effectifs dans l'administration territoriale.

Cette hausse des crédits de la mission AGTE en LFI 2023 doit toutefois être relativisée : en effet, les crédits inscrits en LFI 2023 se situent au niveau de l'exécution des crédits constatée en 2022 (fortement abondés en cours de gestion, en particulier par des décrets de transferts et de virements pour un montant de 265 M€), ce qui conduit à une augmentation effective, entre le réalisé 2022 et le prévisionnel 2023 de 1% seulement en AE (soit + 72 M€) et même à une diminution de 0,72% en CP (soit - 35,25 M€).

L'exécution 2023 est marquée par la mise en œuvre, pour la première année, de la loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI).

La hausse des autorisations d'engagement en 2023 relève de dépenses pluriannuelles marquées par la LOPMI, dans un contexte de réorganisation ministérielle

La programmation à la hausse des moyens de la mission ne concerne que les deux principaux programmes budgétaires 216 « *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* » et 354 « *Administration territoriale de l'État* », le programme 232 « *Vie politique* », non concerné par la LOPMI, étant lié essentiellement au calendrier électoral qui n'a pas été marqué en 2023 par des élections nationales majeures, contrairement à 2022.

Cette hausse s'inscrit dans les axes stratégiques de la mission, le numérique et l'immobilier, l'année 2023 pouvant à cet égard être considérée comme posant les bases d'un nouveau cadre de pilotage et de gestion pour les années à venir, avec la création de nouvelles entités. Conformément aux orientations arrêtées par la LOPMI, deux nouvelles directions ont été créées en juillet 2023 : la direction des entreprises et partenariats de sécurité et des armes (DEPSA) et la direction de la transformation du numérique (DTNUM) issue de la

réorganisation de la direction du numérique (DNUM) dans le cadre plus large de la réforme de la fonction numérique du ministère.

La création de la DEPSA, rattachée au secrétariat général, s'inscrit dans la volonté du ministère de l'Intérieur et des Outre-mer de repenser le pilotage de la sécurité globale en resserrant le lien fonctionnel entre l'ensemble des acteurs privés et publics qui contribuent à assurer la protection des Français. Cette direction prend également en charge à partir du 1^{er} janvier 2024 la gestion des crédits d'équipements en vidéoprotection du fonds interministériel de prévention de la délinquance mentionné aux articles R132-4-1 et suivants du code de la sécurité intérieure.

Chargée de la gouvernance et de l'impulsion de la transformation numérique du ministère, la DTNUM mène des actions en faveur de la mutualisation des moyens et de l'urbanisation du système d'information du ministère dans l'objectif d'une meilleure maîtrise des coûts et de l'amélioration du service rendu au citoyen. Elle assure également la tutelle de la nouvelle agence des communications mobiles opérationnelles de sécurité et de secours (ACMOSS), établissement public administratif créé par décret du 30 mars 2023, chargée de la réalisation du Réseau Radio du Futur (RRF).

La création de la DTNUM s'accompagne d'une rétrocession de crédits, pleinement opérationnelle en 2024 d'un point de vue budgétaire, depuis le programme 216 vers les programmes métiers. Il s'agit du mouvement inverse à celui opéré en 2020, où le regroupement était alors destiné à améliorer la programmation et la mise en œuvre pluriannuelle de la stratégie en matière de projets numériques. Ce mouvement inédit devra faire l'objet d'une attention soutenue quant à ses effets budgétaires et la qualité du pilotage des projets, qui s'inscrivent désormais dans une comitologie décisionnelle renforcée issue de la LOPMI.

Les dépenses numériques sont portées par le projet Réseau radio du futur et par le projet de transformation numérique engagé par la LOPMI.

Par ailleurs, plusieurs projets immobiliers importants sont en cours au titre du programme 216. Pour mémoire, le projet immobilier qui porte les enjeux financiers les plus élevés est le site unique de la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), d'une valeur totale de 1,29 milliards d'euros, engagé en janvier 2020 avec l'acquisition du foncier nécessaire à l'opération sur le territoire de la commune de Saint-Ouen-sur-Seine. Les travaux débuteront en 2024 et le marché de construction qui représente la majorité de la dépense sur ce projet¹ sera engagé cette même année.

Le niveau d'exécution des crédits en 2023 est comparable à celui de 2022, voire en retrait concernant les autorisations d'engagement

Les dépenses de la mission s'établissent en 2023 à 4 612,83 M€ en CP, contre 4 602,01 M€ en CP en 2022.

Malgré des crédits en hausse en LFI 2023 en AE et en CP, le montant des crédits effectivement disponibles a finalement été comparable à 2022.

¹ 1,09 Md€ sont inscrits sur les crédits d'investissement du programme 216 en 2024.

Le taux de consommation d'AE étant en baisse en 2023 (90,9% contre 94,2% en 2022), contrairement au taux de consommation de CP qui est stable (94,7% en 2023 contre 94,8% en 2022), les dépenses de la mission enregistrent logiquement une légère baisse de 110,43 M€ en AE par rapport à 2022, liée notamment au décalage de certains projets immobiliers, et une augmentation marginale de 10,82 M€ en CP. La soutenabilité de court terme, c'est-à-dire celle qui s'envisage sur l'année suivante, est maîtrisée.

Malgré des dépenses de personnel de la mission en légère augmentation en LFI 2023 (+ 5%), l'exécution annuelle des crédits (2 799,99 M€) reste stable. L'année 2023 bénéficie d'un schéma d'emploi positif, dont la réalisation au niveau de la mission est portée par le programme 354, qui a dépassé son schéma d'emploi. Quarante-deux emplois pérennes ont notamment été créés en 2023 au sein des préfetures et des sous-préfetures, en particulier pour renforcer la capacité de gestion de crise et de communication interministérielle, les services chargés des étrangers et les centre d'expertise et de ressources titres (CERT). Cette situation contraste avec le programme 216, dont l'exécution du schéma d'emploi est inférieure à celle prévue, compte-tenu selon le responsable de programme des difficultés de recrutements sur des profils très spécifiques (métiers de l'immobilier, des achats, du numérique en particulier).

Les dépenses hors titre 2, qui représentent 39 % des dépenses de la mission sont en baisse de 3 % par rapport à 2022.

Un nouvel opérateur dans la mission

Comme évoqué précédemment, il convient de signaler qu'en application de l'article 11 de la LOPMI, l'agence des communications mobiles opérationnelles de sécurité et de secours (ACMOSS) a été créée par le décret n° 2023-225 du 30 mars 2023. Cette agence, rattachée au programme 216, sera un opérateur à compter de 2024. Sa mission principale est de mettre en œuvre et d'opérer le réseau Radio du futur (RFF). Deux subventions ont été versées à l'agence en 2023 pour un montant total de 109 M€.

Les opérateurs « historiques » de la mission, le CNAPS et l'ANTS ont dû faire face quant à eux à une forte activité en 2023. Le plafond d'emplois des opérateurs a été relevé en prévision des jeux olympiques et paralympiques pour l'un, et dans la perspective du maintien à un niveau élevé des demandes de titres pour l'autre. En raison de difficultés de recrutement, ce plafond n'a pas pu être atteint. Les dépenses des opérateurs sont en forte augmentation depuis 2021, soit +99,1 M€ et + 33% en deux ans. Cette hausse est essentiellement portée par les dépenses de fonctionnement de l'ANTS, les dépenses de personnel restant stables sur la période. Alors même que le plafond des taxes affectées à l'ANTS avait été relevé, une subvention pour charges de service public lui a été exceptionnellement versée en fin de gestion. Au regard du montant élevé de la trésorerie de l'agence (90 M€ fin 2023), l'attribution par anticipation de cette subvention de 15 M€ n'apparaît pas nécessaire.

Des recommandations réitérées

L'analyse de l'exécution budgétaire 2023 de la mission AGTE conduit à reprendre les quatre recommandations déjà émises dans le cadre de l'analyse de la précédente exécution budgétaire : ces recommandations sont mentionnées dans le récapitulatif ci-après, et font l'objet d'un examen détaillé dans le corps de la présente note.

L'une de ces recommandations fait l'objet d'une légère reformulation, pour tenir compte des constats de l'enquête de suivi de la Cour des comptes de décembre 2023 concernant le rapport de la Cour de 2019 relatif à la préfecture de police de Paris, ayant mis en exergue la nécessité d'un travail conjoint préalable de remise à plat de la répartition des financements des missions exercées par la Préfecture de police pour aboutir à la suppression du budget spécial et ainsi envisager un nouveau régime des relations financières entre l'État, la Ville de Paris et les autres collectivités concernées.

Aucune nouvelle recommandation n'est formulée.

Liste des recommandations

1. (Recommandation réitérée) : 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 (*Direction du budget, RPROG 354 Administration territoriale de l'État*).
2. (Recommandation réitérée) : Revoir les modalités de financement du comité des finances locales et de l'observatoire des finances et de la gestion publique locale afin de les mettre en adéquation avec les dispositions de la LOLF (*RPROG 122 Concours spécifiques et administration, RPROG 216 Conduite et pilotage des politique de l'intérieur, direction du budget*).
3. (Recommandation réitérée) : Poursuivre l'identification des besoins pluriannuels de financement des différents projets d'investissements numériques et du maintien en condition opérationnelle des applications du ministère de l'intérieur et des Outre-mer et en assurer le suivi dans un document actualisé (*Secrétaire général du ministère de l'intérieur et des outre-mer*).
4. (Recommandation reformulée) : Mener à bien l'exercice de clarification des flux financiers engagé avec la mairie de Paris concernant le budget spécial de la Préfecture de police (*Secrétaire général du ministère de l'intérieur et des outre-mer*).

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* », 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 des responsables de programme : l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS) et le conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS). Il convient de signaler qu'en application de l'article 11 de la loi n°2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI), l'agence des communications mobiles opérationnelles de sécurité et de secours (ACMOSS) a été créée par le décret n° 2023-225 du 30 mars 2023. Cette agence, rattachée au programme 216, sera un opérateur à compter de 2024. Sa mission principale est de mettre en œuvre et d'opérer le réseau radio du futur (RFF).

La spécificité de cette mission réside dans son rôle de soutien, assuré par deux de ses programmes, aux politiques publiques menées sous la responsabilité du ministère de l'Intérieur et des Outre-mer.

L'exécution 2023 est marquée par la mise en œuvre pour la première année de la LOPMI, précitée, qui assigne des objectifs au ministère de l'Intérieur et des Outre-mer, dont la mission AGTE, et qui confère également de nouveaux moyens avec une dynamique inédite de création d'emplois.

La mission AGTE a vu ses crédits s'accroître en loi de finances initiale (LFI) 2023 par rapport à la LFI 2022 : ils s'établissent à 4 859,60 M€ en AE et 4 568,77 M€ en CP. Cette hausse est particulièrement marquée concernant les autorisations d'engagement (AE) qui augmentent de 10,3 % (+ 454,56 M€), les crédits de paiement (CP) étant en hausse de 4,1 % (+ 181,58 M€).

Cette programmation à la hausse des moyens de la mission ne concerne que les deux principaux programmes budgétaires 216 « *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* » et 354 « *Administration territoriale de l'État* », le programme 232 « *Vie politique* », non concerné par la LOPMI, étant lié essentiellement au calendrier électoral qui n'a pas été marqué en 2023 par des élections nationales majeures comme en 2022. Les dépenses de la mission s'établissent à 4 612,83 M€ en CP.

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

Mission « administration générale et territoriale de l'État »

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

Programme 232 – Vie politique

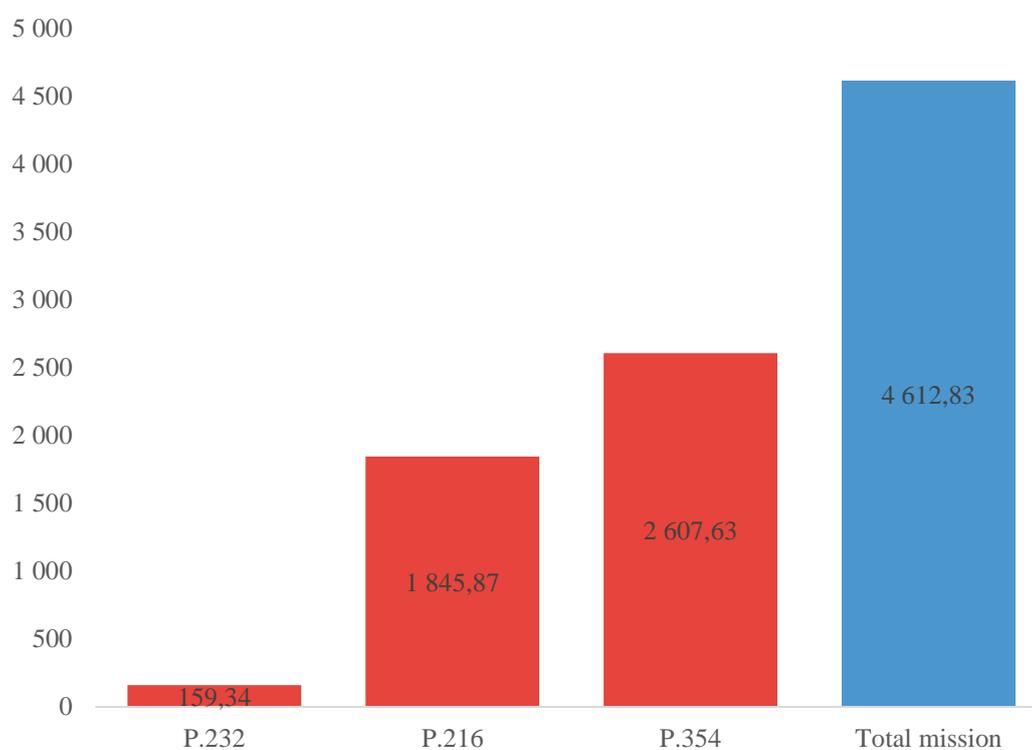
Programme 354 – Administration territoriale de l'Etat

Tableau n° 1 : crédits ouverts en LFI pour 2023 par programme à périmètre courant

<i>En M€</i>	AE	Évolution LFI 2023/LFI 2022	CP	Évolution LFI 2023/LFI 2022
<i>Programme 216</i>	1 956,18	+ 34,9 %	1 870,24	+ 25,8 %
<i>HT2</i>	1 126,40	+ 64,2 %	1 040,46	+ 44,0 %
<i>T2</i>	829,78	+ 8,6 %	829,78	+ 8,6 %
<i>Programme 232</i>	113,36	- 76,9 %	119,61	- 75,5 %
<i>HT2</i>	107,10	- 74,1 %	113,35	- 72,4 %
<i>T2</i>	6,26	- 92 %	6,26	- 92,0 %
<i>Programme 354</i>	2 790,06	+ 13,2 %	2 578,91	+ 6,9 %
<i>HT2</i>	769,08	+ 31,5 %	557,94	+ 4,6 %
<i>T2</i>	2 020,97	+ 7,6 %	2 020,97	+ %
Mission	4 859,60	+ 10,3 %	4 568,77	+ 4,1 %

Source : LFI 2022 et 2023

**Graphique n° 1 : les dépenses de la mission par programme - exécution 2023
(CP, en M€)**



Source : Cour des comptes

Chapitre I

Analyse de l'exécution budgétaire

I - La programmation initiale

La mission Administration générale et territoriale de l'État (AGTE) a vu ses crédits s'accroître en loi de finances initiale (LFI) 2023 par rapport à la LFI 2022 : ils s'établissent à 4 859,60 M€ en AE et 4 568,77 M€ en CP. Cette hausse est particulièrement marquée concernant les autorisations d'engagement (AE) qui augmentent de 10,3 % (+ 454,56 M€), les crédits de paiement (CP) étant en hausse de 4,1 % (+ 181,58 M€).

Cette augmentation repose principalement sur les crédits de hors titre 2 (+ 18,9% en AE soit + 318,26 M€, et + 2,7% en CP soit + 45,28 M€) mais concerne aussi les crédits de titre 2 (+ 5% en AE/CP soit + 136,30 M€ dont 99,81 hors compte d'affectation spéciale (HCAS)).

Cette hausse des crédits de la mission AGTE en LFI 2023 doit toutefois être relativisée : en effet, les crédits inscrits en LFI 2023 se situent au niveau de l'exécution des crédits constatée en 2022 (fortement abondés en cours de gestion, en particulier par des décrets de transferts et de virements pour un montant de 265 M€), ce qui conduit à une augmentation effective, entre le réalisé 2022 et le prévisionnel 2023 de 1% seulement en AE (soit + 72 M€) et même à une diminution de 0,72% en CP (soit - 35,25 M€).

A - Les sous-jacents d'une programmation initiale des crédits en hausse

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 leur dimension de programme support en particulier dans le domaine immobilier, et à la part importante des dépenses de personnel qui offrent peu de souplesse en programmation.

Elle est également marquée en 2023 par la LOPMI, dans laquelle s'inscrit la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2023-2027 du 18 décembre 2023².

² Introduites par la révision constitutionnelle de 2008, les lois de programmation des finances publiques fixent le cadre pluriannuel des finances publiques. La LPFP 2023 – 2027 fixe la trajectoire financière pour les prochains exercices budgétaires et les moyens qui permettront de la respecter. Le texte prévoit un retour du solde public sous le seuil des 3% du PIB d'ici 2027.

La loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI)

La LOPMI vise à répondre aux enjeux de transformation numérique, sécuritaires et de renforcement des capacités du MI face aux crises. Selon le rapport qui lui est annexé, cette loi « *est d'abord une loi de transformation numérique* », qui entend saisir toutes les opportunités offertes par les nouvelles technologies pour améliorer le service rendu au citoyen. Cette modernisation doit être rendue possible « *en offrant aux agents du ministère de l'intérieur les outils numériques et la formation pour en tirer pleinement profit.* »

À cette fin, la loi prévoit une évolution sur la période 2023-2027 des crédits du ministère de l'Intérieur et des Outre-mer et des plafonds des taxes affectées à ce ministère (hors charges de pensions) pour plusieurs missions dont la mission *AGTE*. Le budget du ministère de l'Intérieur et des Outre-mer est ainsi augmenté, selon le rapport annexé, de 15 milliards d'euros sur la période 2023-2027. Le montant des crédits est fixé à titre indicatif dans l'annexe de la loi, et ventilé en AE et CP, par programme et par année, en distinguant les crédits de titre 2 et hors titre 2 (se reporter au détail figurant dans le tableau versé en annexe 4). Les ressources prévues doivent permettre, comme le précise l'annexe à la lettre plafond du 8 août 2022 au ministère de l'Intérieur et des Outre-mer, de financer l'ensemble des dépenses portées par les programmes concernés, qu'il s'agisse de leur progression tendancielle, y compris liée à l'inflation, ou des mesures nouvelles sur la période, notamment les mesures salariales interministérielles et la sécurisation des grands événements (coupe du monde de Rugby de 2023, jeux olympiques et paralympiques de 2024).

La lettre plafond, précitée, prévoit « *afin d'assurer la soutenabilité de la programmation du ministère de l'Intérieur* » que « *cette trajectoire intègre une provision à hauteur de 150 M€ par an³ pour absorber les risques et aléas éventuels liés à l'exécution de la loi de programmation. Ce montant fera l'objet d'un surgel en début de gestion. Les crédits gelés seront débloqués afin d'assurer la couverture des besoins de la gestion, au regard des informations des comptes rendus de gestion. Les crédits non consommés seront débloqués en fin de gestion et reportés.*

La LOPMI prévoit enfin une réforme de la gouvernance des investissements (alinéa 11 de l'annexe), mise en œuvre à compter du 1er janvier 2023, qui s'applique aux opérations d'investissement majeures (projets numériques, immobiliers, acquisition d'équipements, etc.) et vise, en particulier, à assurer la soutenabilité de la trajectoire budgétaire du ministère. Un comité ministériel des investissements, présidé par le ministre de l'Intérieur et des Outre-mer, est institué pour examiner, pour chaque projet d'investissement majeur, la satisfaction du besoin opérationnel, la stratégie de maîtrise des risques, le coût global de l'investissement, intégrant en particulier les coûts d'exploitation et de maintenance, ainsi que la faisabilité financière d'ensemble. Le comité ministériel peut s'appuyer, s'agissant des principaux projets d'investissement, sur l'avis d'un comité financier interministériel, associant le ministère chargé du budget, qui procède à un examen contradictoire de la soutenabilité financière desdits projets de même que, chaque année, de la programmation pluriannuelle. Selon la loi, le renforcement du pilotage des investissements doit notamment permettre d'assurer la cohérence d'ensemble des décisions ministérielles en matière d'investissement, de maîtriser les coûts, les délais et les spécifications des projets d'investissement majeurs mais aussi de favoriser la recherche de mutualisations et de partenariats.

La trajectoire des crédits du programme 216 s'inscrit dans le cadre de la LOPMI, ce qui se traduit sur le quinquennal par la création de 466 ETP et des moyens supplémentaires conséquents (+ 242,15 M€ en AE et +122,45 M€ en CP sur le HT2 en 2023) alloués aux grands projets du ministère dans le domaine numérique, l'investissement immobilier et le renforcement

³ Ce montant global s'applique à l'ensemble des programmes du MI concernés par la LOPMI.

des moyens des structures de soutien aux forces de l'ordre. Le programme 354 voit aussi ses moyens progresser dans le cadre de la LOPMI avec la création de 350 ETP sur le quinquennal 2023 - 2027, dont 42 en 2023, ce qui représente une hausse de 124,38 M€ HCAS sur le titre 2 et 23,70 M€ sur le hors titre 2.

Cette programmation à la hausse des moyens de la mission ne concerne que les deux principaux programmes budgétaires 216 « *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* » et 354 « *Administration territoriale de l'État* ». Outre que le programme 232 « *Vie politique* » n'est pas directement mentionné par la LOPMI, il convient de souligner que sa programmation initiale dépend essentiellement du calendrier électoral et des conditions de financement de la vie politique. Or le calendrier électoral 2023 n'a pas été marqué par des élections nationales majeures, contrairement à 2022⁴. Sont à signaler en 2023 : l'organisation d'élections territoriales en Polynésie française et d'élections sénatoriales partielles ainsi que d'élections législatives partielles (4 en métropole et 3 pour des circonscriptions des Français de l'étranger). Il en résulte une diminution significative des crédits du programme 232 de l'ordre de 76,9 % en AE (- 377,9 M€) et 75,5 % en CP (- 368,9 M€).

En dehors des ressources accrues issues de la LOPMI, précitée, 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 4 % et 1 % du montant des crédits disponibles de la mission. Leur programmation ne présente pas de difficulté particulière.

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 titre des rétablissements de crédits est de 22,31 M€ en 2023, ce niveau ne posant pas de difficulté⁵.

Les responsables de programme font état de leur difficulté à rétablir les crédits, qui sont liés principalement aux indus de paye. En effet, chaque indu de paye est nominatif et il est nécessaire de le retrouver dans le système d'information financière « 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 informatique des dizaines de lignes comptables. Ces recherches sont particulièrement chronophages et nécessitent des agents parfaitement formés sur ce système d'information. Pour autant, le gain budgétaire est faible par rapport au temps de travail mobilisé. Cette difficulté,

⁴ 2022 a été marqué par deux scrutins nationaux relatifs aux élections présidentielles et législatives et quatre scrutins territoriaux outre-mer.

⁵ La direction du budget avait pour sa part considéré en 2021 que le stock de Rdc, s'élevant 23,68 M€ en 2021, était alors revenu à un niveau raisonnable.

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 (au nombre de 24).

Tableau n° 2 : construction de la loi de finances initiale 2023

En CP, en M€	LFI 2022	Mesures de périmètre et de transfert	Tendancier	Mesures nouvelles	LFI 2023
T2 hors CAS pensions	1 937,5	5,8	57,5	36,5	2 037,3
T2 CAS pensions	784,6	2,7	27,1	5,4	819,8
Hors T2	1 666,5	196,3	- 285,5	134,4	1 711,6
Total mission	4 388,6	204,8	- 200,9	176,2	4 568,7

Source : Cour des comptes, d'après les données du ministère de l'intérieur et des outre-mer

B - Des mesures de périmètre et de transferts limitées, un soclage des crédits du plan de relance qui peut interroger

Du point de vue des mesures de périmètre et de transfert, la LFI 2023 représente un solde de transferts entrants et sortants en diminution par rapport aux années précédentes mais qui reste positif (+ 9,44 M€ M€) en raison des transferts entrants du programme 354 ; cela témoigne d'une stabilisation du périmètre après les importants mouvements que la mission avait connus en 2020 et dont la stabilisation s'était poursuivie en 2021.

Le solde d'ETPT est en hausse par rapport à 2022 (+ 110 ETPT, contre + 60 ETPT en 2022), également en raison des transferts entrants du programme 354, dont les plus significatifs sont les suivants :

- la fin de la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État, qui se traduit par : un renforcement des services informatiques de certains secrétariats généraux communs départementaux (SGCD) en France métropolitaine avec le transfert de 54 emplois des services informatiques et de communication (ESIC) et de 2,73 M€ en provenance du programme 155 « *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* » (qui est le programme d'appui et de soutien aux politiques publiques du ministère du Travail, de l'Emploi, et de l'Insertion) ; le transfert des emplois de directeurs départementaux des emplois, du travail et de la solidarité, initié en loi de finances 2021 et bénéficiant d'une extension en année pleine à hauteur de 21 ETPT et de 2,89 M€ ;
- des évolutions de périmètre de l'administration territoriale : dans la région Grand Est, l'expérimentation de la gestion des effectifs administratifs de la sécurité routière par le programme 354 induit le transfert de 64 ETPT et de 3,52 M€ depuis le programme 207 ; en Nouvelle Calédonie, la fusion des services administratifs et techniques de la police nationale (SATPN) avec la DRH du Haut-Commissariat en raison de la création d'un SGC implique le transfert d'effectifs PN des fonctions supports du programme 176 à hauteur de

20 ETPT et de 1,40 M€ ; les prérogatives du conseil supérieur de l'administration territoriale de l'État (CSATE) ayant évolué, 18 ETPT et 3,35 M€ sont transférés depuis le programme 216 ; dans la région Auvergne-Rhône-Alpes, le transfert d'un ETPT est destiné à la gestion de l'axe fluvial Rhône-Saône.

Le programme 216 est quant à lui marqué par des transferts d'ETPT sortants (- 87) non compensés par les transferts entrants (+ 14).

Il convient de relever par ailleurs que les crédits du plan de relance avaient fait l'objet d'un décret de transfert en gestion en 2022⁶ pour un montant entrant de 198,4 M€ en AE et de 195,7 M€ en CP, ces crédits ayant été intégrés par le responsable de programme dans la construction de la LFI 2023 alors même qu'ils ne sont pas mentionnés au PLF 2023. Le soclage de crédits réalisé par le ministère de l'intérieur et des outre-mer, qui confirme la réalisation de cette opération (le socle 2023 de la LOPMI a bien été calculé en intégrant les crédits du plan de relance), peut questionner en ce qu'il aboutit à pérenniser des dépenses hors titre 2.

Pour sa part, la direction du budget indique que la mission AGTE a effectivement bénéficié de transferts de crédits relance en provenance du programme 363 « *Compétitivité* » de près de 200 M€ ; toutefois, ce resoclage des crédits transférés depuis le programme 363 a été limité, selon elle, par la trajectoire fixée par la LOPMI, qui a été construite en fonction des besoins réels du programme. Elle rappelle la position qu'elle avait déjà exprimée dans sa réponse lors de la NEB de la mission Sécurités en 2021 concernant, déjà, une question similaire de soclage des dépenses du plan de relance à l'occasion de laquelle elle avait indiqué qu'il « *conviendra d'être particulièrement attentif dans le cadre de la mise en œuvre de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur (LOPMI)* » dans la mesure où le plan de relance n'a pas vocation à créer des dépenses pérennes et vise à financer des mesures ponctuelles en appui des dépenses « permanentes » des programmes budgétaires.

En ce qui concerne le programme 232 « vie politique », il n'a fait l'objet en 2023 d'aucune mesure de périmètre et de transfert. Toutefois, pour l'organisation d'élections législatives partielles, le programme a transféré en gestion au programme 151 « *Français à l'étranger et affaires consulaires* », les crédits nécessaires à l'organisation de ces scrutins pour les Français de l'étranger, d'un montant de 1 881 558 € en AE et 1 954 207 € en CP, dont 110 826 € en AE/CP en T2 et 1 770 732 € en AE et 1 843 381 € en CP en hors-titre 2.

C - Une programmation budgétaire ayant fait l'objet de réserves du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM)

La programmation présentée au travers du document de programmation unique (DPU) et du document prévisionnel de gestion des emplois et crédits de personnel (DPGECP) pour 2023 pour les trois programmes de la mission AGTE a recueilli l'avis favorable avec réserve du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), conduisant à un maintien du compte-

⁶ Par décret du 23 mars 2022.

rendu de gestion (CRG) numéro 1, à l'exception toutefois du programme 232 dispensé du CRG1 pour les crédits hors titre 2⁷.

Concernant les crédits de hors titre 2, les responsables de programmes (RPROG) 216 et 354 ont en effet transmis des programmations faisant état d'une insuffisance prévisionnelle de crédits à hauteur de 16,4 M€ en AE/CP, soit le montant du surgel au titre de la provision pour risques et aléas éventuels liés à l'exécution de la LOPMI⁸, imposée dans la lettre plafond du ministère de l'Intérieur et des Outre-mer, comme cela a été précédemment indiqué (cf. encadré LOPMI au point A, supra). À cela s'ajoutaient des risques et aléas identifiés dès le début de gestion et rappelés par le CBCM à savoir :

- incertitudes face à la conjoncture économique dégradée notamment avec des dépenses énergétiques en hausse et une nette augmentation des coûts salariaux des prestataires informatiques ;
- dans le domaine immobilier, projets de grande ampleur et/ou urgents nécessitant la mobilisation de moyens exceptionnels⁹ ;
- dépenses de contentieux, avec des points d'attention sur le programme 216 concernant les postes de dépenses « refus de concours de la force publique » suite à la programmation d'un décret de transfert de 10 M€ depuis les crédits du ministère chargé du logement¹⁰, et « attroupements » compte tenu des risques liés aux éventuelles condamnations de l'État dans l'un des six contentieux engagés par les sociétés autoroutières (suite au mouvement des gilets jaunes) ;
- transfert à l'agence des communications mobiles opérationnelles de sécurité et de secours (ACMOSS), créée par le décret n° 2023-225 du 30 mars 2023 pour mettre en œuvre et opérer le réseau radio du futur (RRF), des crédits afférents à ce projet (ce qui a fait l'objet d'un accompagnement spécifique du département du contrôle budgétaire du CBCM).

Le programme 232 a quant à lui recueilli un avis favorable du CBCM concernant les crédits de hors titre 2 compte-tenu de la soutenabilité de la programmation.

Concernant les dépenses de titre 2, le CBCM a relevé que la programmation des dépenses hors compte d'affectation spéciale (HCAS) du programme 216 dépassait la ressource prévisionnelle de 3,10 M€, ce montant correspondant là encore au surgel LOPMI. S'agissant du programme 354, il a relevé que la prévision de consommation était en dépassement de la ressource prévisionnelle de 6,92 M€ HCAS.

⁷ Il convient de rappeler que le CBCM du MI s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de modalités de programmation et de contrôles budgétaires allégées, régies par l'arrêté du 17 décembre 2019 portant expérimentation relatives à l'élaboration, au contenu, à la validation et au contrôle des documents de programmation et de répartition budgétaires. Ce dispositif vise à donner davantage de marges d'action aux responsables de programme, notamment par une mise à disposition des crédits plus tôt dans l'année et un allègement des contrôles en gestion.

⁸ Source : CBCM.

⁹ Un exemple peut être donné avec l'évacuation complète de la préfecture de Haute-Corse en raison de présence d'amiante et de risque d'effondrement.

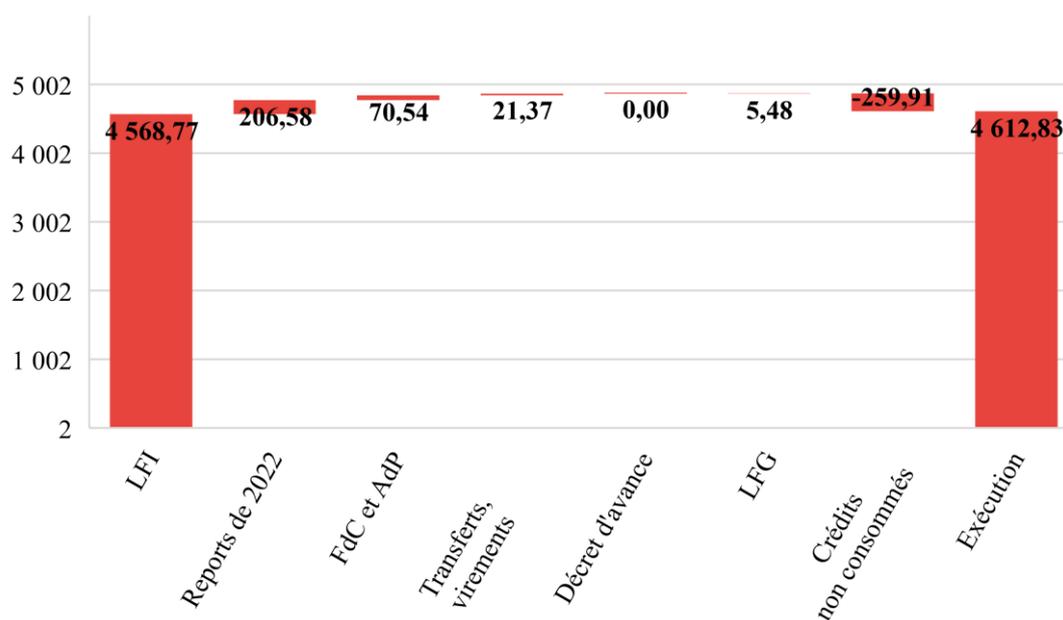
¹⁰ Des abondements du programme 216 ont été réalisés en 2021 et 2022 à hauteur de 10 M€ en provenance des programmes 135 « *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* » et 109 « *Aide à l'accès au logements* ».

S'agissant du programme 232, le CBCM a relevé que la prévision d'exécution concernant les dépenses sur le titre 2 faisait apparaître un dépassement à la ressource prévisionnelle de 2,16 M€.

II - La gestion des crédits et sa régularité

A - L'exécution des crédits de la mission s'établit à un montant comparable à 2022

Graphique n° 2 : de la LFI à l'exécution 2023



Source : Cour des comptes

Tableau n° 3 : exécution des crédits de la mission en 2023

En M€	Total Mission AGTE	
	AE	CP
LFI	4 859,60	4 568,77
LFR	0,00	0,00
<i>dont ouvertures</i>	0,00	0,00
<i>dont annulations</i>	0,00	0,00
Reports de crédits de -1	193,58	206,58
<i>dont hors FDC et ADP</i>	183,72	191,67
<i>dont FDC et ADP</i>	9,86	14,90
FDC & ADP (hors reports)	70,54	70,54
Autres mouvements	14,84	21,37
<i>Décrets de virements</i>	13,74	18,74
<i>Décrets de transferts</i>	-1,81	-0,28
<i>Décret d'avance</i>	0,00	0,00
<i>Annulations</i>	-2,67	-2,67
<i>Répartitions (art. 11 de la LOLF)</i>	5,57	5,57
<i>art. 21 de la LOLF</i>	0,00	0,00
LFG	8,98	5,48
<i>dont ouvertures</i>	15,00	15,00
<i>dont annulations</i>	-6,02	-9,52
Solde des crédits ouverts et annulés	5 147,54	4 872,74
Exécution (crédits consommés)	4 677,38	4 612,83

Source : Cour des comptes

La loi n° 2023-1114 du 30 novembre 2023 de finances de fin de gestion pour 2023 a eu plusieurs impacts sur les programmes de la mission.

Elle a ouvert des crédits supplémentaires sur le programme 216, pour un montant de 10 M€ en AE et en CP, au titre de la réparation des caméras de vidéoprotection suite aux émeutes de l'été 2023. S'agissant du programme 232, elle a annulé 6,02 M€ en AE et 9,52 M€ CP de crédits en hors titre 2. En ce qui concerne le programme 354, elle a relevé le plafond d'emploi de 110 ETPT permettant ainsi au programme 354 d'assurer : le renfort des services de centres d'expertise et de ressource des titres (CERT) CNI- Passeports à hauteur de 100 ETPT afin de réduire les délais d'instruction des titres d'identité et de voyage (au titre du plan gouvernemental « Engagement national pour les titres ») ; la création d'une équipe projet pour la cité administrative de Nanterre, avec le transfert de 2 ETPT depuis le programme 156 « gestion fiscale et financière de l'État et du service public local » ; le soutien à la clôture de

la programmation opérationnelle des crédits du fonds européen de développement régional (FEDER) 2014-2020 en Guadeloupe et à Mayotte pour 8 ETPT ; la réparation des atteintes aux bâtiments de l'administration territoriale de l'État durant l'épisode de violences urbaines de juin 2023.

En 2023, aucune loi de finances rectificative n'est intervenue.

Il n'y a pas eu non plus de décret d'avance en fin d'année.

Par ailleurs, les programmes de la mission AGTE n'ont pas été concernés par le décret n° 2023-883 du 18 septembre 2023 portant annulation de crédits¹¹.

Les crédits non consommés en 2023 à l'échelle de la mission sont de 470,16 M€ en AE et 259,91 M€ en CP, en augmentation respectivement de 58% et 3% par rapport aux crédits non consommés en 2022 (297,25 M€ en AE et 252,45 M€ en CP). S'agissant plus particulièrement des AE non consommées, celle-ci se répartissent principalement entre les programmes 216 (220,18 M€) et 354 (224,35 M€).

L'importance des crédits non consommés du programme 216 s'explique, selon le RPROG, notamment par le volume sur le hors titre 2 des reports de crédits de 2022 sur 2023 (96,43 M€ en AE et 120,28 M€ en CP) et le dégel de l'ensemble de la mise en réserve et des surgels en novembre 2023 (pour un montant total de 77,5 M€ en AE et 72,4 M€ en CP). Elle résulte également de la sous-exécution de la masse salariale sur l'année 2023, liée notamment à la non mise en œuvre de mesures catégorielles reportées sur l'année 2024, à l'exécution moins importante que prévue de certains postes de dépenses (prime de télétravail, de restructuration, de rupture conventionnelle) et à des difficultés à remplir les objectifs de recrutements, le schéma d'emploi n'étant pas atteint en 2023.

En ce qui concerne le programme 354, cette situation s'explique, selon le RPROG, principalement par le fait que les AE pluriannuelles ouvertes devaient couvrir les nouveaux marchés de gaz et d'électricité pour une période de quatre ans alors qu'ils n'ont été finalement renouvelés que pour une période de deux ans, réduisant ainsi le besoin de manière significative. S'agissant des crédits du titre 2, il a été constaté une sous-exécution du CAS pensions liée au recrutement plus important qu'en 2022 de contractuels à durée déterminée sur des postes pérennes, qui traduit selon le RPROG une tendance de fond concernant les difficultés d'attractivité, pour des agents titulaires, des postes en préfectures.

B - Une mise en réserve presque intégralement utilisée

La mise en réserve des crédits appliquée en 2023 a été constituée conformément aux instructions de la direction du budget¹² : à hauteur de 0,5% pour les dépenses de personnel et de 5% pour les autres titres, sur les crédits inscrits en loi de finances initiale. Par ailleurs, la

¹¹ Ont été annulés par ce décret pour 2023 des crédits d'un montant de 4 800 000 000 € en AE et de 5 000 000 000 € en CP applicables à trois programmes qui ne sont pas inclus dans la mission AGTE (552 « dépenses accidentelles et imprévisibles » ; 134 « Développement des entreprises et régulations » ; 723 « Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'Etat »).

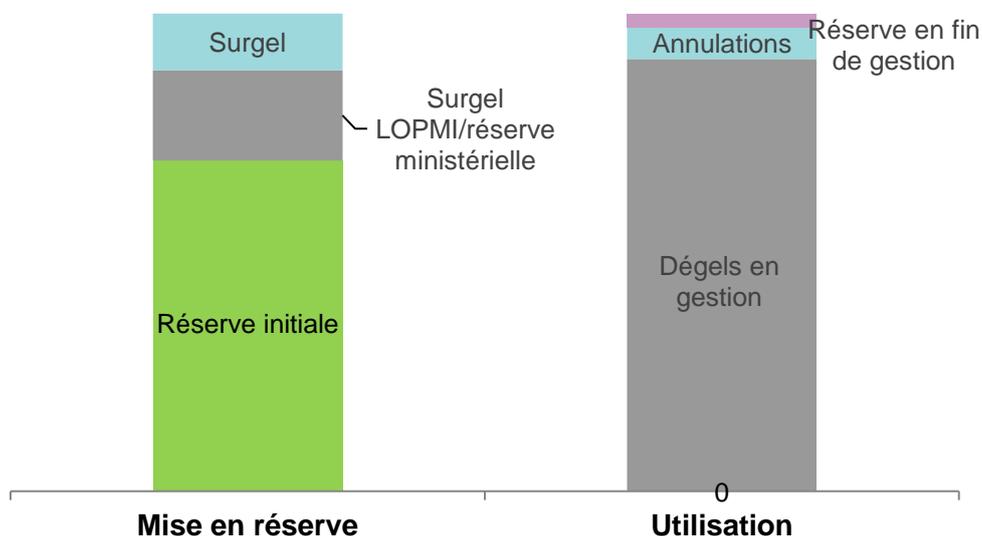
¹² Circulaire du 30 novembre 2022 relative au lancement de la gestion budgétaire 2023 et à la mise en place de la réserve de précaution.

lettre plafond adressée au ministère de l'Intérieur et des Outre-mer pour 2023 a prévu, comme cela a déjà été mentionné, une provision pour absorber les risques et aléas éventuels liés à l'exécution de la LOPMI, qui s'est donc traduite par un « surgel LOPMI » effectué en début de gestion, d'un montant de 27,1 M€.

Ce surgel LOPMI a tenu lieu de réserve ministérielle pour le programme 216 et partiellement pour le programme 354, le programme 232 n'ayant pas effectué de réserve ministérielle car n'étant pas concerné par la LOPMI.

Il convient de noter que, à la différence de la réserve ministérielle qui relève, dans la logique de la LOLF, de la précaution de gestion du RPROG auquel l'autorisation parlementaire confie une enveloppe globale de crédits, la mise en réserve au titre du surgel LOPMI est imposée au RPROG, comme la décision de dégel, sans pour autant être prévue par un texte (comme c'est le cas de la mise en réserve qui s'impose également au responsable de programme prévue à l'article 51 de la LOLF). Le programme étant l'unité de l'autorisation parlementaire, cette provision LOPMI peut interroger en ce qu'elle pourrait être vue comme restreignant le champ de l'autorisation législative confiant au RPROG une enveloppe budgétaire incluant la pleine responsabilité de sa gestion. En l'état des recherches entreprises, il n'existe pas de précédent de loi de programmation au ministère de l'intérieur ayant prévu, ou ayant été assortie, de dispositif de provision de ce type, prévoyant au surplus un déblocage de crédits afin d'assurer la couverture des besoins en gestion au regard des informations de compte-rendu de gestion, et le report en fin de gestion des crédits non consommés.

Graphique n° 3 : la réserve et son utilisation pour la mission AGTE en 2023



Source : Cour des comptes

La réserve totale de la mission, tous titres confondus, s'établit à 143,3 M€, dont 99,2 M€ au titre de la réserve initiale, 27,1 M€ au titre de la LOPMI¹³, et 17 M€ de surgel dans le cadre

¹³ La réserve LOPMI a été constitué sur le programme 216 de 10,7 M€ en hors titre 2 et de 3,10 M€ en titre 2, et sur le programme 354 de 5,7 M€ en hors titre 2 et de 7,60 M€ en titre 2.

de la mesure gouvernementale de mise en réserve supplémentaire de 1 % des crédits prévus dans la loi de finances et destiné à assurer la trajectoire en matière de finances publiques. Cette réserve totale représente 3% du montant des crédits de la mission en LFI. Il n'y a pas eu de surgel de reports pour la mission.

Aucune catégorie de crédits n'a été dispensée de gel sur les programmes de la mission, à l'exception des crédits contentieux portés par le programme 216 qui ont été dispensés du surgel LOPMI compte tenu des fortes contraintes pesant en 2023 sur les dépenses de contentieux, comme relevé par le CBCM (cf. supra, point I. C).

Le dégel en gestion s'est élevé à 129,66 M€ auxquels sont venus s'ajouter 9,51 M€ d'annulation. La réserve de fin de gestion est de 4,16 M€.

L'ensemble de la mise en réserve du hors titre 2 du programme 216 a été débloqué en novembre 2023, pour un montant total de 77,5 M€ en AE et 72,4 M€ en CP en vue de financer notamment les dépenses de contentieux, les projets numériques et immobiliers¹⁴ inscrits dans la LOPMI, les dépenses de vidéoprotection relevant du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), les opérations de maintenance lourde d'administration centrale. En ce qui concerne le titre 2, un dégel est intervenu à hauteur de 6 M€ AE/CP afin d'assurer le financement du programme 354 pour le versement d'une subvention pour charge de service public (SCSP) exceptionnelle à l'ANTS (dans le cadre d'un décret de virement vers le programme 354).

Le programme 232 n'a pas bénéficié de levée de ses réserves de précaution HCAS et CAS pour l'exercice 2023. Comme indiqué précédemment, la loi de finances de fin de gestion a annulé 6,02 M€ en AE et 9,51 M€ en CP de crédits en hors titre 2 ; cette annulation correspond aux crédits mis en réserve et à 2,71 M€ de crédits reportés non utilisés (sous-consommation des remboursements forfaitaires des comptes de campagne à l'élection présidentielle).

Le programme 354 a obtenu l'intégralité du dégel des crédits mis en réserve en hors titre 2 (réserve de précaution et surgel LOPMI) soit 51,8 M€ en AE et 39,2 M€ en CP. Le dégel de cette réserve a notamment permis de couvrir une partie des dépenses les plus inflationnistes du programme (fluides/énergies, déplacement). Des dépenses de titre 2 ont par ailleurs été couvertes « sous plafond » par le dégel de la réserve de précaution et du surgel LOPMI (cf. infra point III – B, Emplois et dépenses de personnel).

C - L'utilisation de la fongibilité asymétrique technique par le programme 216 dans le cadre de la création d'une nouvelle agence

Un mouvement de fongibilité asymétrique technique a été opéré le 15 décembre 2023 sur le programme 216 pour un montant de 737 866 € dont 502 276 € HCAS. Il correspond à la fongibilité vers le hors titre 2 des crédits de masse salariale perçus des autres programmes et ministères dans le cadre de décrets de virement et de transfert en gestion sur le titre 2 du

¹⁴ Exemple : la prise à bail de surfaces supplémentaires nécessaires à l'installation de l'Office central de lutte contre les violences faites aux mineurs (environ 1 400 m²), créé au sein de la Direction nationale de la Police Judiciaire

programme 216¹⁵, pour la contribution à la mise en place de l'agence des communications mobiles opérationnelles de sécurité et de secours (ACMOSS), créée au 1er avril 2023. Le ministère de l'intérieur et des Outre-mer indique que ces crédits ont été bloqués par le CBCM dans le système d'information financière Chorus en 2023, afin d'être reportés en 2024 pour, selon le responsable de programme, « *sécuriser la trajectoire financière de l'ACMOSS* » : ces crédits n'ont donc pas été versés en 2023 à l'ACMOSS.

En 2023, le programme 232 « *Vie politique* » n'a pas réalisé de mouvement de fongibilité asymétrique, contrairement à 2022 qui avait été marquée par le financement des élections et le recours à la fongibilité asymétrique en fin d'année.

Le responsable du programme 354 « *Administration territoriale de l'État* » a pratiqué la fongibilité asymétrique pour un montant de 272 073 € en décembre. Ce mouvement est relatif à un transfert en ETPT du programme 216 au programme 354, lié à l'intégration des agents de la direction du numérique au sein de l'ANTS.

D - La persistance 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 au profit du programme 147 « *Politique de la ville* ». La mise à disposition donne lieu à compensation en ETPT (plafond d'emplois) et en crédits de titre 2, sur une base forfaitaire de 60 000 € pour un agent de catégorie A et 45 000 € pour un agent de catégorie B, CAS inclus, alors que le coût moyen identifié par l'administration s'élève à 68 900 € pour un agent de catégorie A (74 100 € outre-mer) et 58 000 € pour un agent de catégorie B.

En 2023, le programme 354 a mis à disposition 138 ETPT au profit du programme 147 pour l'accomplissement des missions de la politique de la ville, soit le niveau le plus élevé constaté ces dernières années¹⁶. Dans ce cadre, le programme 354 bénéficie d'une compensation en ETPT et en crédits de titre 2 (8,21 M€)¹⁷ sur la base d'un montant forfaitaire inchangé de 60 000€ par agent de catégorie A et de 45 000 € par agent de catégorie B.

La Cour recommande depuis plusieurs années 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 gestion, alors que ces missions sont connues de longue date et *a fortiori* au stade de la LFI.

¹⁵ Programme 107 *Administration pénitentiaire* pour 52 109 M€ HCAS ; programme 212 *Soutien de la politique de la défense* pour 60 525 M€ HCAS ; programme 176 *Police nationale* pour 296 006 M€ ; programme 152 *Gendarmerie nationale* pour 93 636 M€.

¹⁶ Pour mémoire : 130 ETPT en 2022, 112 ETPT en 2021, 100 ETPT en 2020, 100 ETPT en 2019, 98 ETPT en 2018 et 100 ETPT en 2017.

¹⁷ En 2023, la compensation a fait l'objet de deux décrets de transfert en provenance du programme 147 « *Politique de la ville* » de la mission « *Cohésion des territoires* » : un premier décret n° 2023-511 du 27 juin 2023 portant transfert de crédits pour un montant de 4 050 450 € en AE et CP (68 ETPT) ; un second décret n° 2023-1061 du 20 novembre 2023 portant transfert de crédits pour un montant de 4 164 617 € en AE et CP (70 ETPT).

Dans sa réponse à la Cour, le ministère de l'Intérieur et des Outre-mer précise que « *le responsable de programme RPROG s'attache à ne recourir aux décrets de transferts que dans les cas où la dépense ne peut faire l'objet de transfert en base en LFI et si la facturation interne ne peut être mise en œuvre.* » Il invoque le fait que, s'agissant des délégués du préfet, le sujet concerne plusieurs ministères et programmes, avec pour chef de file le programme 147, en précisant que « *le maintien de ces emplois sur un programme propre avant transfert au titre du remboursement des programmes concernés permet d'assurer la visibilité de postes dont l'intérêt pour la politique de la ville est fondamental* ».

Lors de la contradiction, le ministère de l'Intérieur et des Outre-mer a rappelé les éléments déjà portés à la connaissance de la Cour lors de la précédente NEB, à savoir que la direction générale des collectivités locales, la direction des ressources humaines et la direction du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur du ministère ainsi que l'agence nationale de la cohésion des territoires travaillent sur l'évolution du statut des délégués du préfet ; le responsable du programme 147 a ainsi engagé des discussions interministérielles afin de faire évoluer ce dispositif.

Néanmoins, la Cour relève qu'aucune décision n'est prise à ce stade selon le ministère de l'Intérieur et des Outre-mer. Tout en prenant note de ces éléments, et dans l'attente de l'issue du travail interministériel en cours, elle maintient sa recommandation.

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 (CFL). Cette ressource sert notamment à rémunérer des collaborateurs contractuels qui renforcent les effectifs de la direction générale des collectivités locales (DGCL). Ils proviennent des prélèvements sur recettes de l'État opérés au bénéfice des collectivités territoriales¹⁸.

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.

¹⁸ Le dispositif actuel repose sur deux articles suivants du code générale des collectivités territoriales (CGCT). L'article L. 1211-5 du CGCT qui prévoit qu'une dotation, destinée à couvrir les frais de fonctionnement du comité des finances locales et le coût des travaux qui lui sont nécessaires est prélevée sur les ressources prévues pour la dotation globale de fonctionnement ouverte en LFI de l'année « n ». L'article R. 1211-17 du CGCT qui dispose que la dotation prévue à l'article précité est versée au trésor public et rattachée au budget du ministère de l'intérieur et des Outre-mer selon la procédure de fonds de concours pour dépenses d'intérêt public.

La Cour avait déjà, à l'occasion de l'analyse de l'exécution budgétaire 2010 puis dans une communication du Procureur général¹⁹, 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.

Dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015, la Cour avait souligné que la mise en place, prévue par la loi « NOTRe » de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales devait 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 2023, le montant de l'attribution de produit afférente rattachée au programme 216 s'élève à 0,92 M€²⁰.

Comme en 2022, le ministère de l'intérieur et des outre-mer 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 territoriales, sans réponse. Il rappelle également que le cabinet du Premier ministre avait décidé lors de la création de cette instance que la part État des crédits devait être financée en interne à la mission "*Relations avec les collectivités territoriales*" ; il souligne enfin néanmoins que le financement des crédits de personnel sur le programme 122 « *Concours spécifiques et administration* » n'est pas envisageable car ce programme ne porte pas de crédits de personnels et qu'une fongibilité du HT2 de ce programme vers le titre 2 du programme 216 n'est pas possible.

Ces explications n'emportent pas argument quant à la régularité de la procédure qui persiste à être suivie malgré les recommandations de la Cour²¹. Il convient de noter au surplus que selon les différentes entités concernées en lien avec les finances locales, plusieurs modes de financement existent, à la fois budgétaire et par prélèvement sur recettes, selon qu'il s'agit du comité des finances locales ou de sa formation spécialisée dénommée observatoire des finances locales (art. L. 1211-1 et suivants du CGCT) ou du conseil national d'évaluation des normes (art. R 12133-1 du CGCT). Dans l'attente d'une régularisation de cette situation conformément à la LOLF, la Cour ne peut que maintenir sa recommandation.

E - Les crédits « Plan de relance » et « France 2030 »

Le plan « France relance » présenté par le Premier ministre le 3 septembre 2020 dans la continuité des mesures mises en place en réponse à la crise sanitaire de la « COVID-19 » visait à soutenir l'accélération de la transition écologique, l'amélioration de la compétitivité des entreprises, le renforcement des compétences et le développement des territoires. L'effort

¹⁹ Communication du Procureur général près la Cour des comptes n° 61-169 du 30 mai 2011.

²⁰ Pour mémoire : ce montant était de 0,91 M€ en 2022 et de 0,87 M€ en 2021.

²¹ Cette observation sur la procédure de financement est sans incidence sur le choix du programme d'imputation de la ressource destinée à rémunérer les collaborateurs de la DGCL. À cet égard, il y a lieu de mentionner pour information la recommandation formulée par la Cour de manière réitérée dans sa NEB « *Relations avec les collectivités territoriales* » concernant les crédits de fonctionnement et d'investissement de la DGCL, dont le CFL et l'OFGL, tendant à regrouper les crédits de fonctionnement et d'investissement propres de la direction générale des collectivités locales, y compris ceux du comité des finances locales et de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales au sein du programme 216 – Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur (DGCL).

budgétaire a été concentré sur la mission « Plan de relance » dans l'objectif d'en assurer un meilleur suivi²².

Comme indiqué au point I – B supra, les crédits du plan de relance (195,7 M€ en CP) avaient fait l'objet d'un décret de transfert en gestion en 2022 et ont été soclés par le responsable de programme dans la construction de la LFI 2023 ; ils ne sont plus en tant que tels considérés comme des crédits du plan de relance.

Pour autant, il existe en 2023 un reliquat de crédits du plan relance²³ de 56 293 € en AE et 29,75 M€ en CP, issus exclusivement de reports de crédits 2022. La consommation finale sur l'exercice 2023 est de -320 168 € en AE et 12 467 471 € en CP. Le montant négatif en AE s'explique par des retraits d'engagements juridiques d'années antérieures²⁴.

Le programme 354 n'a pas bénéficié de crédits France 2030 (les programmes 216 et 232 non plus). Il n'a pas non plus bénéficié de crédits plan de relance en 2023 (qui s'est achevé en 2022 pour le P 354).

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

Les dépenses de la mission s'établissent en 2023 à 4612,83 M€ en CP, contre 4602,01 M€ en CP en 2022.

Malgré des crédits en hausse en LFI 2023 en AE et en CP, le montant des crédits effectivement disponibles a finalement été comparable à 2022, année dont il convient de rappeler qu'elle avait été marquée par des abondements importants en gestion (en particulier par des décrets de transferts et de virements pour un montant de 265 M€).

Le taux de consommation d'AE étant en baisse en 2023 (90,9 % contre 94,2% en 2022), contrairement au taux de consommation de CP qui est stable (94,7 % en 2023 contre 94,8 % en 2022), les dépenses de la mission enregistrent logiquement une légère baisse de 110,43 M€ en AE 2023 par rapport à 2022, liée au décalage notamment de certains projets immobiliers, et une augmentation marginale de 10,82 M€ en CP.

C'est surtout le programme 216 qui accuse un faible taux de consommation en AE (89,4%), concentré sur les crédits de l'action 5 « affaires immobilières » où, selon l'analyse effectuée par les rapporteurs, le taux de consommation est de seulement 71,47 % par rapport aux crédits inscrits en LFI. Dans sa réponse, l'administration indique que, en intégrant également les reports de crédits dans la ressource disponible, la sous-consommation de l'action 5 est de 96,9 M€ en AE, et est la conséquence notamment des éléments suivants :

²² Cette mission est constituée des programmes 362 - *Écologie*, 363 - *Compétitivité* et 364 - *Cohésion*.

²³ Ces crédits sont positionnés sur le BOP 0363-CDCR : quand bien même ce BOP ne relève pas du programme 216 mais du programme 363, il est placé sous la responsabilité du la DEPAFI qui assure également les fonctions de responsable délégué du programme 216.

²⁴ Une consommation est toujours négative en fin d'exercice, c'est qu'il y a eu plus de retraits d'engagement d'années antérieures que de consommations d'AE 2023.

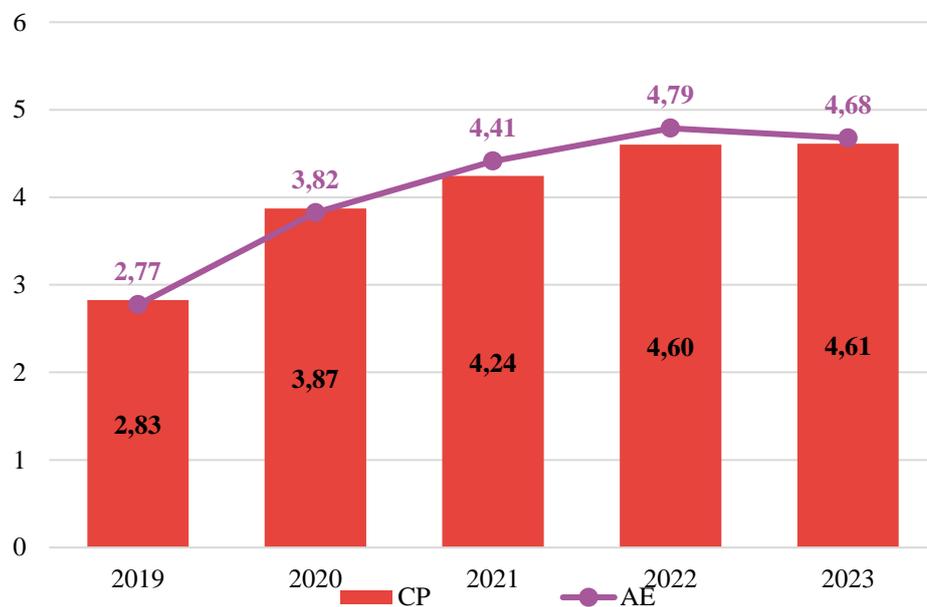
- la sous-consommation de 4,9 M€ d'AE suite au décalage du renouvellement du bail de l'immeuble « Le Gouverneur » à Lyon qui abrite le SGAMI sud-est en raison des négociations non abouties entre le bailleur et le service local des domaines ;
- la sous-consommation de 77,8 M€ d'AE affectées sur tranches fonctionnelles, correspondant à des opérations d'investissement non engagées en raison principalement d'un « déficit chronique » de conducteurs d'opérations et de spécialistes internes conduisant à un ralentissement de l'activité au regard du calendrier initial et à l'obligation de mettre en place des prestations extérieures qui rallongent les délais et repoussent le début des travaux ;
- le redéploiement de 10,1 M€ d'AE vers l'action 06 (CAJC) afin de couvrir des besoins identifiés en cours de gestion pour les dépenses de contentieux et 4,1 M€ en AE vers l'action 01 (CNAPS) afin de couvrir les besoins complémentaires du CNAPS.

Si le programme 354 a un taux d'exécution de consommation d'AE plus élevé (92,3 %), il accuse également une faible consommation sur son action 6 « dépenses immobilières de l'administration territoriale » à 70,19%, liée au retard pris dans l'engagement d'opérations immobilières prévues. Il indique que, initialement programmées à 527 M€, les AE n'ont été exécutées qu'à hauteur de 369,4 M€ soit une différence de 157,6 M€ qui s'explique principalement par :

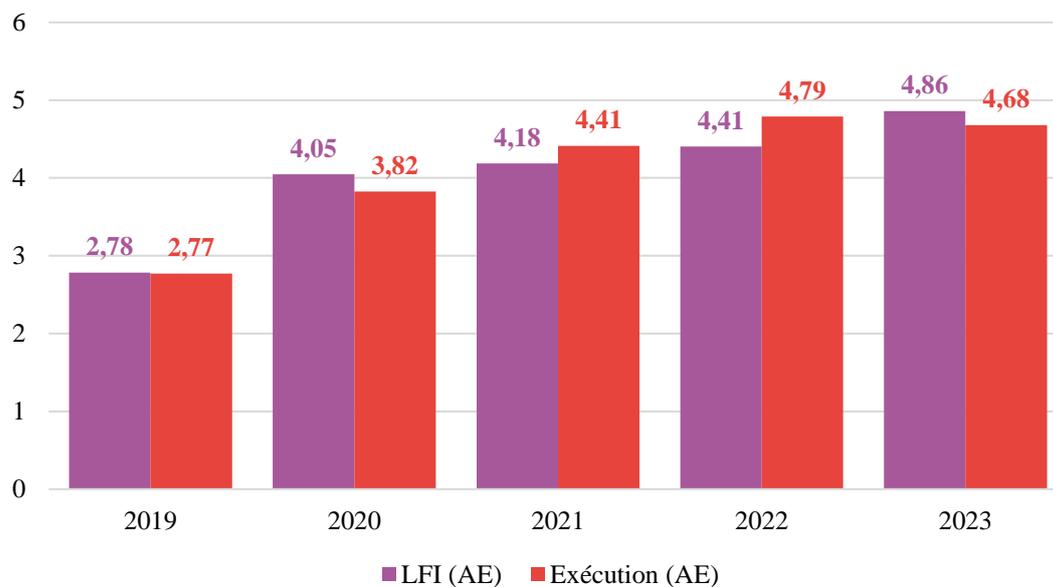
- une moindre consommation d'AE pour le renouvellement des marchés de fluides d'énergie : le responsable de programme avait anticipé un besoin pour des marchés d'une durée de 4 ans alors que les marchés ont été conclus pour une durée de deux ans (- 71,5 M€) ;
- des estimations erronées sur le besoin en AE pluriannuelles pour les loyers (-43 M€) ;
- des diminutions d'engagement sur l'entretien courant et les contrats de maintenance (- 17,4 M€) ;
- des décisions locales de réaliser des économies sur l'immobilier du propriétaire (- 22 M€) ;
- des décalages d'opérations sur le programme national d'équipement (-3,7 M€).

Ces éléments révèlent une réelle fragilité du ministère de l'intérieur et des outre-mer à mener à bien ses opérations immobilières.

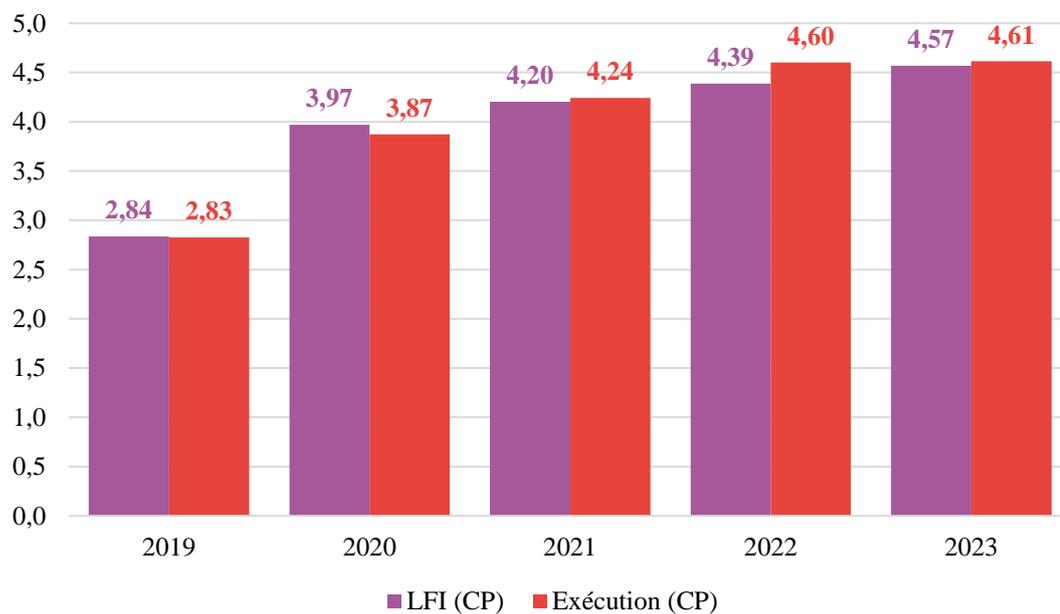
La soutenabilité de court terme, c'est-à-dire celle qui s'envisage sur l'année suivante, est maîtrisée.

Graphique n° 4 : exécution 2019 – 2023 (en Md€)

Source : Cour des comptes

Graphique n° 5 : LFI et exécution 2019 – 2023 (AE, en Md€)

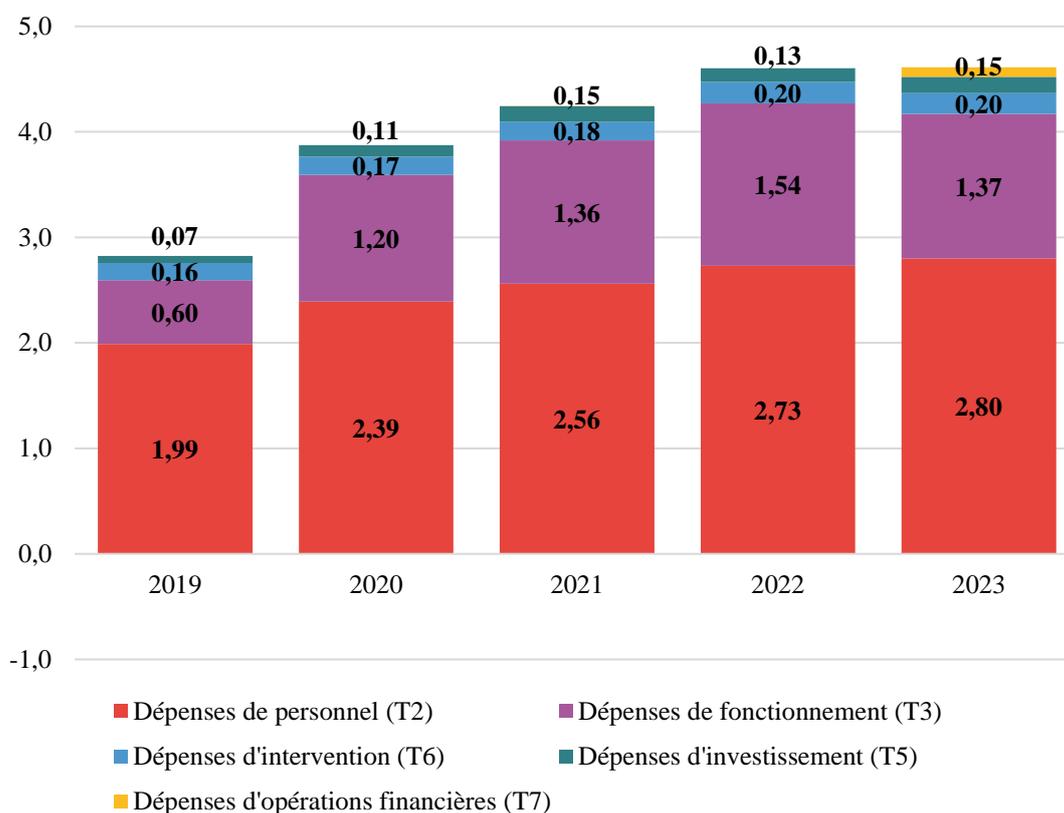
Source : Cour des comptes

Graphique n° 6 : LFI et exécution 2019 – 2023 (CP, en Md€)

Source : Cour des comptes

A - L'évolution des dépenses par titre

Graphique n° 7 : les dépenses 2019-2023 de la mission par titre (CP, en M€)



Source : Cour des comptes

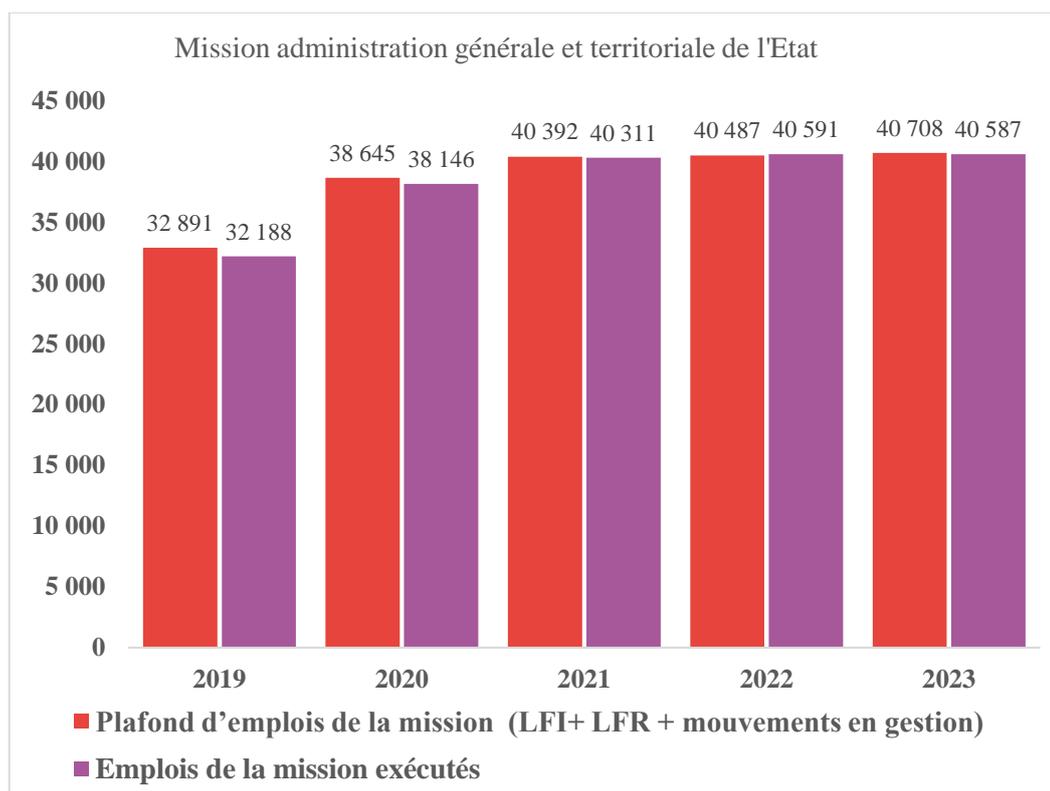
La structure de la mission, restée relativement stable depuis 2015 par titre de dépense, avait connu des changements en 2020²⁵. La stabilité constatée depuis 2020 se retrouve en 2023 : les dépenses de personnel représentant 61% des crédits de la mission, les dépenses de fonctionnement 30 %, les dépenses d'investissement et d'intervention se situant chacune à 4 %. Il convient de noter en 2023 des dépenses d'opérations financières du titre 7 représentant 2 %, en raison d'une dotation en fonds propres du programme 216 au bénéfice de l'agence des communications mobiles opérationnelles de sécurité et de secours (ACMOSS) pour un montant de 92,2 M€.

²⁵ Les changements intervenus en 2020 étaient liés à l'évolution des périmètres des programmes : 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 étaient restées stables par rapport à 2020, représentant respectivement 60 % et 32,5 % des crédits de la mission (62 % et 31 % en 2020), de même que les crédits d'investissement et ceux d'intervention qui s'élevaient à respectivement 2,3 % et 4,7 % des crédits en 2021 (3 % et 4 % en 2020).

B - Emplois et dépenses de personnel

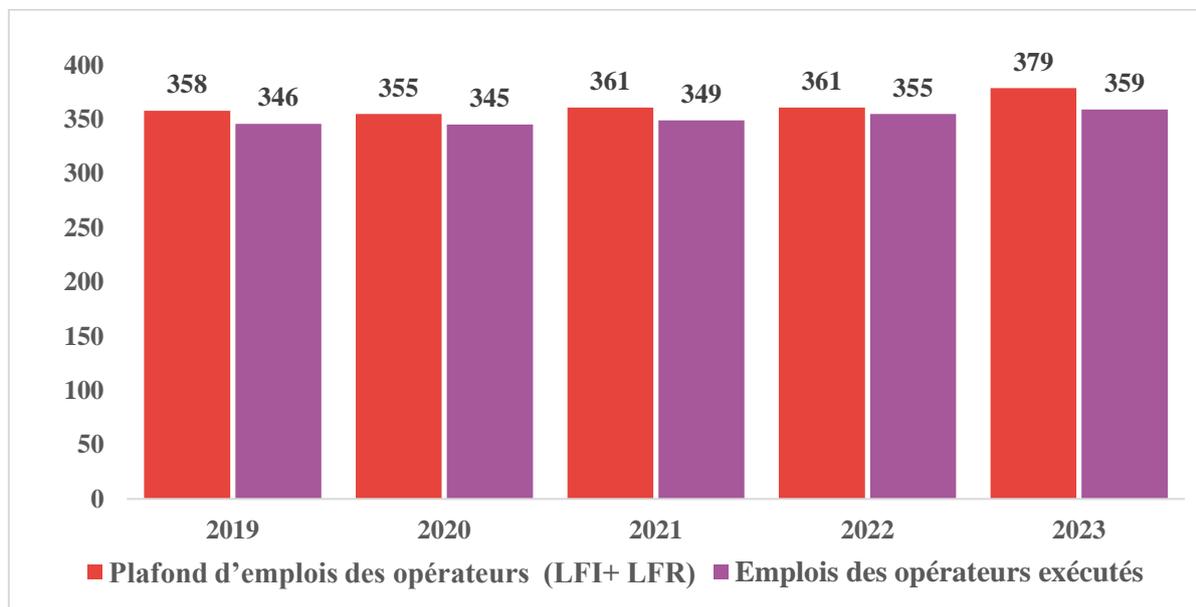
1 - Le plafond d'emplois et le schéma d'emploi

Graphique n° 8 : plafond d'emplois et exécution de 2019 à 2023 (en ETPT pour la mission)



Source : Cour des comptes

Le plafond d'emplois de la mission augmente de 221 ETPT en 2023 par rapport à 2022. Son taux d'exécution est de 99,70 %.

Graphique n° 9 : plafond d'emplois et exécution de 2019 à 2023 pour les opérateurs (en ETPT)

Source : Cour des comptes

Le plafond d'emplois des opérateurs et son exécution sont en augmentation en 2023, passant de 361 ETPT en LFI 2021 et en LFI 2022, à 379 ETPT en LFI 2023, soit + 18 ETPT. Cette augmentation se constate également en exécution mais elle est moindre (+ 9 ETPT) passant de 350 ETPT exécutés en 2022 (349 ETPT exécuté en 2021) à 359 ETPT en 2023.

Tableau n° 4 : schéma d'emplois de la mission de 2021 à 2023 (en ETP)

	Exécution 2021	Exécution 2022	LFI 2023	Exécution 2023
Schémas d'emplois et transferts	-88	-88	104	103
Programme 354	23	11	48	58
Programme 232	0	0	0	0
Programme 216	-111	-99	56	45

Source : ministère de l'intérieur et des outre-mer

Depuis 2018, le schéma d'emplois était exigeant pour l'ensemble de la mission. L'année 2023 est marquée par un schéma d'emploi positif porté en LFI par les programmes 216 et 354, dont la réalisation au niveau de la mission est assurée par le programme 354.

Le solde initial en LFI pour le programme 354 s'élevait à 48 ETP, ce qui a permis de créer 42 emplois pérennes en 2023 au sein des préfetures et des sous-préfetures, en particulier pour renforcer la capacité de gestion de crise et de communication interministérielle (10 ETP), les services chargés des étrangers (12 ETP, la lutte en matière de fraude en matière de titre

(7 ETP) et les CERT, l'accueil du public (5 ETP), les capacités de pilotage immobilier et numérique (3 ETP) et la lutte contre le séparatisme et la radicalisation (5 ETP). A ces 42 ETP se sont ajoutés 6 ETP créés au titre du renforcement de l'évaluation de l'encadrement supérieur.

Ce schéma d'emploi initial du programme 354 a ensuite connu une évolution en cours de gestion de +10 ETP suite à des arbitrages interministériels relatif à la constitution de l'équipe projet concernant la cité administrative de Nanterre²⁶ (+2 ETP) et la constitution d'équipes d'appui dans le cadre de la clôture de la gestion opérationnelle du FEDER pour Mayotte et Guadeloupe (+ 8 ETP).

En ce qui concerne le programme 216, l'exécution du schéma d'emploi est de 45 ETPT au lieu de 56 ETPT. Cette sous-consommation s'explique selon le RPROG par une difficulté à réaliser les recrutements prévus dans le cadre de la LOPMI sur des profils très spécifiques. Ces difficultés sont rencontrées sur les métiers de l'immobilier, des achats, du numérique mais également concernant les inspecteurs du permis de conduire et de la sécurité routière pour lesquels un nombre important de lauréats a finalement renoncé au bénéfice du concours. Le programme 216 demande le report sur 2024 du schéma d'emplois non réalisé en 2023.

Si le programme 216 n'avait pas sous-exécuté son schéma d'emploi, compte-tenu du dépassement par le programme 354 de son propre schéma d'emploi, le plafond d'emploi de la mission aurait été dépassé.

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

Tableau n° 5 : dépenses de personnel par programme de la mission en 2023

En M€	LFI 2022	Exéc. 2022	LFI 2023	Exéc. 2023
P 216	764,14	774,12	829,79	804,40
P 354	1878,62	1917,99	2020,97	1989,18
P 232	77,97	38,8	6,26	6,41
Mission AGTE	2720,73	2730,91	2857,02	2799,99

Source : Cour des comptes

Malgré des dépenses de personnel de la mission qui sont en légère augmentation en LFI 2023 (+ 5%), l'exécution des crédits (2 799,99 M€) reste stable en 2023. 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 une sous-exécution de la masse salariale sur l'année 2023. Celle-ci est due en particulier à :

- la non mise en œuvre d'un certain nombre de mesures catégorielles qui seront reportées sur l'année 2024 ;
- la sous-exécution de certaines dépenses ou enveloppes par rapport aux prévisions en budgétisation (prime télétravail, PSC, rupture conventionnelle) ;

²⁶ Le centre administratif départemental de Nanterre qui fait l'objet d'un projet de rénovation regroupe 14 services de l'État et près de 2000 agents.

- la sous-exécution de dépenses type prime de restructuration ;
- la non-atteinte de l'objectif de recrutements d'apprentis.

Par ailleurs, le programme 216 compte 86 agents mis à disposition d'autres programmes ou ministères en 2023, dont 60 % à titre gratuit, comme en 2022. Le manque à gagner²⁷ 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). Le responsable de programme indique s'attacher depuis plusieurs années à réduire le nombre de personnels mis à disposition à titre gratuit. Il précise en outre que si le ministère de l'intérieur et des Outre-mer met à disposition 51 agents à titre gratuit, il a aussi bénéficié de 28 agents en mise à disposition gratuite entrante (c'est-à-dire depuis d'autres ministères).

Concernant le programme 232 et à l'instar de la dépense hors titre 2, la dépense en titre 2 est très sensible au calendrier électoral qui détermine le nombre de scrutins à organiser et donc le niveau d'indemnités électorales à verser ainsi que le niveau d'activité de la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) et par conséquent sa masse salariale²⁸. C'est la raison pour laquelle la prévision et l'exécution de la masse salariale en 2023 (6,26 M€ en LFI pour une exécution à 6,41 M€ du fait de reports de charge, couverts par le biais d'un arrêté de répartition et d'un décret de transfert) sont en net retrait par rapport à celles de 2022 (77,97 M€ en LFI 2022 pour une exécution à 38,80 M€ du fait en particulier d'une fongibilité asymétrique à hauteur de 38,2 M€). Le plafond d'emplois accordé à la CNCCFP en 2023, année sans échéance électorale générale, a donc connu une baisse, passant à 55 ETPT (contre 65 ETPT en 2022). Il convient de relever que l'année 2023 a été marquée par un renouvellement important des effectifs entraînant des vacances de postes et, en conséquence, une sous-consommation du plafond d'emploi (52,71 ETPT sur les 55 autorisés).

En ce qui concerne les mises à disposition, les emplois rémunérés sur le programme 232 sont placés à la CNCCFP. Aucune mise à disposition n'est faite sur le programme, que ce soit à titre onéreux ou à titre gracieux.

S'agissant de la masse salariale du programme 354, celle-ci s'est exécutée à 1 449,7 M€ HCAS en 2023. Les dépenses sont marquées par des facteurs d'évolution qui ne sont pas forcément liés au programme et notamment :

- des mesures catégorielles à hauteur de 13 M€ dont la réforme de la haute fonction publique (11,6 M€) et les mesures de bas de grilles pour les agents de catégorie B (1,4 M€) ;
- des mesures générales de 31,9 M€ comprenant le rebasage de la garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA, 2,5 M€), l'extension en année pleine de la revalorisation du point d'indice de 3,5 % en 2022 (17,8 M€) et l'augmentation en 2023 du point d'indice (7,9 M€) ainsi que les mesures bas salaires (3,7 M€) ;

²⁷ Manque à gagner estimé à 8,4 M€ par le ministère de l'intérieur et des Outre-mer 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.

²⁸ Il s'agit de la rémunération du président, du vice-président, des agents permanents et des renforts temporaires, ainsi que de l'indemnisation des rapporteurs généraux et des rapporteurs pour le contrôle des comptes de campagne.

- d'autres dépenses exécutées en 2023 (23,2 M€) telles que l'indemnisation des jours de compte épargne temps (CET, 8 M€), les mesures de restructuration (0,1 M€) et d'autres dépenses (15,1 M€) parmi lesquelles la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat (9,2 M€) et la prime de précarité des contractuels à durée déterminée.

Les autres variations des dépenses de personnel du programme 354 (6 M€) s'expliquent en particulier par le renfort des centres d'expertise et de ressource titres (CERT) pour les cartes nationales d'identité et les passeports (100 ETPT dont l'impact en masse salariale s'est élevé à 3,2 M€).

L'exécution finale 2023 de la masse salariale du programme 354 laisse ainsi apparaître un solde positif de 1,9 M€ HCAS qui s'explique notamment par d'importantes dépenses reportées en janvier 2024 concernant en particulier des recrutements de contractuels à durée déterminée (CDD) en fin d'année 2023.

Certaines de ces dépenses de titre 2 du programme 354 ont été couvertes « sous plafond », compensées par le dégel de la réserve de précaution et du surgel LOPMI, en particulier : l'impact indiciaire de la réforme de la haute fonction publique pour les autorités préfectorales et les emplois directeurs de l'administration territoriale de l'État (DATE), l'impact indemnitaire de la réforme pour les autorités préfectorales, le complément indemnitaire annuel (CIA) interministériel des préfets, versé en mars et avril 2023, et deux relèvements de l'indice minimum de traitement dans la fonction publique.

Tableau n° 6 : structure de la variation des dépenses de personnel (hors CAS pension) en 2023

Mission AGTE	en M€
Dépenses de personnel 2022	1 979,69
Mesures de transfert et de périmètre	6,21
Débasage de dépenses au profil atypique	-66,19
Dépenses de personnel 2022 retraitées	1 919,71
Effet de noria GVT négatif	-8,72
Schéma d'emplois	19,8
Mesures générales	39,8
Mesures catégorielles	15,91
Mesures individuelles GVT positif	20,56
Rebasages de dépenses au profil atypique	29,77
Autres variations de dépenses	6,91
Dépenses de personnel 2023	2 043,74

Source : Cour des Comptes

3 - Un recours croissant aux personnels contractuels

Au titre de l'année 2023, la dépense totale liée aux contractuels du programme 354 s'établit à 144,5 M€ pour 4 200,4 ETPT répartis dans l'ensemble des BOP déconcentrés : il s'agit de la dépense totale liée aux contractuels, y compris les cotisations patronales et prime de précarité (3,3 M€).

L'évolution de la masse salariale relative aux contractuels traduit à la fois la hausse de leur nombre et les deux relèvements du minimum de traitement de la fonction publique en lien avec l'évolution du SMIC et de l'inflation, la revalorisation du point d'indice opérée à mi année et enfin la hausse du coût moyen de recrutement (+8 % en France métropolitaine entre 2022 et 2023 du coût moyen des contractuels recrutés sur des postes pérennes) qui constitue un levier d'amélioration de l'attractivité des postes. En outre, en 2023, 9,6 M€ ont été versés au titre de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) au bénéfice de 1 009 bénéficiaires.

**Tableau n° 7 : masse salariale et ETPT contractuels au sein du programme 354
2021-2023**

	2021	2022	2023
CP en M€	65,4	111,3	144,5
ETPT	2 253,6	3 487,6	4 200,4
Coût moyen	29 018,3	31 914,3	34 415,4

Source : ministère de l'intérieur et des outre-mer

La hausse du recours aux CDD par rapport à 2022 s'explique essentiellement par des plans de renfort fléchés par le responsable du programme 354 sur l'instruction et la délivrance des titres, et par des recrutements sur des postes pérennes encore plus importants qu'en 2022. Cela confirme selon l'administration le manque d'attractivité de certains postes et impose aux SGCD de proposer à des contractuels des postes normalement dévolus à des agents titulaires, parfois avec une rémunération attractive.

Sur les 4 200,4 ETPT susmentionnés, 1 610 ETPT ont été consacrés à la mission d'instruction et de délivrance des titres (38 % du total des CDD mobilisés par le programme), ainsi répartis :

- services étrangers (séjour, asile, éloignement, naturalisation) : 1 017 ETPT (+400 ETPT), soit 63 % consacrés à cette mission et 24 % de l'ensemble des moyens contractuels ;
- instruction des autres titres (permis de conduire, CIV et titres d'identité) : 593 ETPT (en hausse de 160 ETPT par rapport à 2022), soit 37 % consacrés à cette mission et 14 % du total général ; cette hausse s'explique par les plans de renforts complémentaires opérés pour les CERT CNI-PSP en 2023 en lien avec l'engagement national en faveur des titres porté par le Gouvernement et, dans une moindre mesure pour les CERT PC.

Tableau n° 8 : répartition des personnels contractuels au sein du programme 354

Missions	2021		2022		2023		Evolution 2022/2021	Evolution 2023/2022
	ETPT	Part/total	ETPT	Part/total	ETPT	Part/total		
Instruction et délivrances de titres	934,8	41,5%	1 409,2	40,4%	1 610,7	38,3%	50,7%	14,3%
Représentation de l'Etat et communication, standard et accueil général	335,5	14,9%	508,6	14,6%	627,8	14,9%	51,6%	23,4%
Animation des politiques interministérielles	200,9	8,9%	265,3	7,6%	319,6	7,6%	32,1%	20,5%
Immobilier / Moyens	162,7	7,2%	249,2	7,1%	315,8	7,5%	53,2%	26,7%
Sécurité	133,4	5,9%	216,7	6,2%	306,6	7,3%	62,4%	41,5%
Ressources humaines	98,9	4,4%	198,3	5,7%	222,9	5,3%	100,5%	12,4%
Informatique	98,6	4,4%	161,6	4,6%	191,6	4,6%	63,9%	18,6%
Management et appui au pilotage stratégiques	75,0	3,3%	128,8	3,7%	159,0	3,8%	71,7%	23,5%
Elections, expertise juridique et lutte contre la fraude	76,2	3,4%	121,0	3,5%	112,7	2,7%	58,8%	-6,9%
Budget et achats	55,9	2,5%	101,0	2,9%	122,4	2,9%	80,7%	21,2%
Relations avec les collectivités locales	63,4	2,8%	99,4	2,8%	150,9	3,6%	56,8%	51,8%
Divers	18,1	0,8%	28,7	0,8%	60,3	1,4%	58,6%	110,2%
TOTAL	2 253,4	100%	3 487,8	100%	4 200,4	100%	54,8%	20,4%

Source : ministère de l'intérieur et des outre-mer

En ce qui concerne le programme 216, les contractuels portés par ce programme en 2023 ont représenté une enveloppe totale de 82,1 M€, en nette augmentation par rapport à 2022 (68,4 M€). L'effectif en 2023 est également en hausse par rapport à 2022 : 1 415 ETPT en moyenne contre 1 243 ETPT en moyenne pour 2022. Le coût moyen croît en 2023 à 4836 € contre 4606 € en 2022. Les hausses en masse salariale et en effectifs s'expliquent, selon le ministère de l'Intérieur et des Outre-mer, par la part croissante des contractuels affectés dans les SGAMI et au secrétariat général. L'ARE a bénéficié à 185 personnes pour un montant de 1 073 811 € en 2023, ce qui est là encore en augmentation par rapport à 2022 où l'ARE avait bénéficié à 110 personnes pour un montant de 723 590 €.

Comme évoqué précédemment concernant le schéma d'emploi, le programme 216 est confronté à la nécessité de recourir à un nombre important de contractuels, en particulier sur des métiers en tension compte tenu de la rareté de l'offre en ce qui concerne des expertises pointues en particulier dans les domaines de l'immobilier et du numérique. L'administration, qui indique ne pas disposer de suffisamment de ressources en interne, est conduite à recourir à des personnels contractuels pour lesquels elle se retrouve en situation de concurrence avec le secteur privé. Ces facteurs de rareté de l'offre et de concurrence conduisent l'administration à devoir être plus attractive en termes de rémunérations.

C - Des dépenses de fonctionnement en baisse

Tableau n° 9 : dépenses de fonctionnement de la mission par programme 2022 – 2023 en CP, en M€)

En M€	LFI 2022	Exéc. 2022	LFI 2023	Exéc.2023	Taux d'exécution	Évolution dépenses 2023/2022
P 216	553,4	598,5	631,9	751,3	119%	+26 %
<i>Dont SCSP</i>	17,5	17,3	17,2	23	-	-
P 354	468	501	507,3	535,1	105%	+7%
P 232	307,6	351,9	43,7	85,1	195 %	-76%
Mission AGTE	1 329	1 451,4	1 182,9	1 371,5	115%	-6%

Source : d'après les données des responsables de programme

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* » ou des fonds de concours et attributions de produit pour le programme 354 « *Administration territoriale de l'État* » essentiellement. Enfin, l'inflation a eu un impact sur les dépenses de fonctionnement de la mission. Les dépenses de fonctionnement représentent 30 % des dépenses de la mission AGTE.

Les dépenses de fonctionnement de la mission d'un montant total de 1 371,5 M€ sont en baisse de 6 % par rapport à 2022 (1 451,4 M€). Cette diminution s'explique par celle des dépenses de fonctionnement du programme 232 (-76%), aucun scrutin au suffrage universel direct n'ayant été organisé en 2023, qui compense largement l'augmentation des dépenses de fonctionnement des programmes 216 et 354.

S'agissant du programme 216, les dépenses en lien avec le numérique (291 M€ en AE et 309 M€ en CP) sont en baisse en AE par rapport à 2022 (296 M€) et à la LFI 2023 (302 M€) et en hausse en CP par rapport à 2022 (258 M€) et aux prévisions de la LFI 2023 (263 M€ en CP). L'évolution des coûts liés à l'inflation a eu des conséquences sur ceux des équipements informatiques, des fluides et des conditions d'intervention des prestataires informatiques dont les coûts salariaux sont en nette augmentation. Enfin, la LOPMI a doté le ministère de moyens supplémentaires conséquents alloués aux grands projets numériques (41 M€ en titre 3 en 2023).

Les dépenses de l'action 6 « affaires juridiques et contentieuses » (133 M€ en CP) connaissent une forte augmentation par rapport à 2022 (101 M€ en CP) et à la LFI 2023 (91 M€ en CP). La consommation 2023 particulièrement dynamique, s'explique par le report des charges 2022 recensé par les RUO, de 20 M€ dont 12,4 M€ au titre des refus de concours de la force publique. Le montant de report des charges a doublé par rapport à 2022. La consommation

reste soutenue dans l'ensemble des domaines de l'action, et plus particulièrement sur le contentieux des étrangers.

En revanche, le montant exécuté des dépenses immobilières (129 M€ en CP), s'il est en hausse par rapport à 2022 (114 M€ en CP) est inférieur aux prévisions 2023 (156 M€ en CP) en raison, notamment, du paiement en avance de phase des deux crédits bails immobiliers pour un montant de 7,3 M€ (Garance et Levallois). Le responsable de programme explique que ce paiement, réalisé en accord avec le comptable, procède d'une volonté d'optimiser la consommation des crédits de paiement sur l'exercice 2022, ouvrant ainsi la possibilité de dégager des ressources sur l'exercice suivant. Il convient en revanche de noter que le paiement en avance de phase ne peut expliquer à lui seul la sous-consommation des crédits à propos de laquelle le responsable de programme ne fournit pas d'autre explication.

Les dépenses de fonctionnement du programme 354 varient à la hausse de 7% par rapport à 2022 et de 9 % par rapport au prévisionnel 2023. Cette augmentation de la consommation des crédits de paiement s'explique, dans les deux cas, par la hausse des prix et des coûts de matières premières. À titre d'exemple, dans le domaine des énergies et des fluides, les dépenses sont en hausse de 45 % par rapport à 2022. En 2023, de manière exceptionnelle, 15 M€ de subvention pour charges de service public ont été versées à l'ANTS en fin de gestion afin de lui permettre d'atteindre son niveau prudentiel de trésorerie (cf infra).

Le montant prévisionnel des dépenses de fonctionnement du programme 232 (43 M€ en CP), en forte baisse par rapport au montant exécuté en 2022, s'explique par le calendrier électoral de l'année. En effet les dépenses de fonctionnement du programme comprennent les remboursements aux candidats, la mise sous pli ainsi que l'acheminement de la propagande électorale. Pour autant le montant des dépenses de fonctionnement réellement exécuté a atteint le double de la prévision en LFI (85 M€ en CP) en raison de l'organisation de sept élections législatives partielles non budgétées ainsi que des surcoûts en matière de papier mais également de stockage de volume important d'enveloppes dans l'hypothèse où il serait nécessaire d'organiser un scrutin rapidement (par exemple en cas d'organisation d'un référendum ou d'une dissolution de l'Assemblée nationale). Le compte-rendu de gestion n° 2 du programme prévoyait des dépenses de fonctionnement d'un montant de 96 M€, supérieur au montant finalement exécuté. Les aléas de gestion ont en définitive été couverts grâce à des dépenses en retrait (-10 M€ par rapport au CRG2). Il n'en demeure pas moins que le contexte de hausse des coûts (papier, transport, énergie), relativement circonscrit en 2023 en raison du nombre restreint d'élections, va affecter durablement et significativement l'organisation et le financement des élections.

Les responsables de programme ont poursuivi pour leurs dépenses de fonctionnement des démarches d'économies, dans le prolongement de la création du service de l'achat, de l'innovation et de la logistique du ministère de l'intérieur (SAILMI) en 2019, de la mutualisation des dépenses de fonctionnement dans les préfetures ou de la recherche d'économies dans l'organisation des élections.

Le SAILMI, destiné à renforcer la performance de la chaîne achat du ministère, 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 et des Outre-mer, exceptés ceux de la direction générale de la sécurité intérieure.

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 selon le ministère de l'intérieur et des Outre-mer, 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 2023, les économies réalisées à l'échelle de la mission grâce au SAILMI sont évaluées par le ministère de l'Intérieur et des Outre-mer à 60,4 M€ (66 M€ en 2022 et 61 M€ en 2021). Le programme 216 a réalisé 36,9 M€ d'économies (23 M€ en 2022), ce qui représente 61 % du volume total des économies réalisées.

La mise en place des SGCD au 1^{er} janvier 2021 devrait également 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).

Pour le programme 232, le contexte d'inflation des prix du papier et du stockage précédemment rappelé conduit le ministère de l'intérieur et des Outre-mer à considérer qu'il est difficile de mettre en œuvre des économies structurelles. La dématérialisation de la propagande électorale pourrait constituer une alternative permettant de réaliser des économies. 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 - Des dépenses d'investissement en baisse malgré des prévisions en hausse

Les dépenses d'investissement représentent toujours une très faible part des crédits de la mission (4 %) soit 194,2 M€ en AE et 169,2 M€ en CP.

Tableau n° 10 : dépenses d'investissement de la mission 2022 - 2023

En M€	LFI 2022 Format 2023	Exéc.2022 Format 2023	LFI 2023	Exéc.2023	Taux exécution	Évolution 2023/2022
AE	143,2	279,5	447,1	194,2	43%	31 %
CP	168,3	227,4	403	169,2	42%	26%

Source : d'après les données des responsables de programme

Les crédits d'investissement ouverts en LFI 2023 connaissent une augmentation importante par rapport à la LFI 2022 (+ 304 M€ en AE et + 235 M€ en CP). Pour autant, le taux d'exécution de ces crédits s'établit 43 % en AE et 42 % en CP.

Le programme 216 concentre 78 % des AE et 80% des CP d'investissement ouverts en LFI.

La Cour avait noté la tendance du programme 216 à la sous-exécution des 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'était améliorée en 2021 (74 % en CP) et 2022 (76 % en CP). En 2023, le taux d'exécution est en forte baisse. Les délais inhérents aux grandes opérations immobilières du ministère ainsi que le report de la subvention à l'ACMOSS expliquent une part de la sous-exécution des dépenses d'investissement.

Certains marchés ont en effet été reportés à 2024 en raison d'un décalage entre le processus de rédaction et de notification des marchés (travaux de sécurité à Oudinot et de sûreté à Garance). L'opération de réhabilitation complète de la crèche située au 14, rue de l'Élysée a été reprogrammée en 2024. Les crédits numériques portés par le programme 216 ont d'autre part augmenté fortement en LFI 2023 par rapport à 2022 en raison de la prévision de la création de l'agence des communications mobiles opérationnelles de sécurité et de secours (ACMOSS) et de la mise en œuvre de la LOPMI. La programmation 2023 prévoyait donc les crédits liés à la création de l'agence, inscrits en titre 5, qui ont été finalement exécutés en titre 7 (dotation en fonds propres) à hauteur de 92,2 M€ en AE et CP.

Concernant le programme 354, la baisse de la consommation des AE par rapport au prévisionnel de la LFI s'explique par le retard pris dans l'engagement d'opérations immobilières prévues. En CP, la consommation est également en baisse et se justifie par les difficultés à obtenir des factures de la part des prestataires.

Plus généralement, le ministère de l'intérieur et des Outre-mer souligne que la sous-consommation des crédits notamment d'investissement peut s'expliquer par deux facteurs : d'une part le dégel de la provision pour aléas, prévue dans le cadre de la LOPMI, intervenu selon lui « tardivement » en fin de gestion ; d'autre part la possibilité, prévue dans sa lettre plafond, de reconduire les crédits non consommés, qui l'a conduit à une gestion 2023 prudente dans la perspective des dépenses de l'année 2024 (Jeux olympiques et paralympiques et aléas susceptibles d'affecter les grands projets numériques et immobiliers).

Il n'en demeure pas moins que la Cour déplore à nouveau cette sous-exécution récurrente des dépenses d'investissement et appelle à la vigilance en programmation et exécution, particulièrement s'agissant du programme 216. Il doit impérativement être mis fin à cette situation.

E - Des dépenses d'intervention en baisse

Les dépenses d'intervention représentent une faible part des crédits de la mission, 4 %, soit 162,9 M€. Elles sont en baisse de 13,2 M€, soit 7,5 % par rapport à 2022.

Tableau n° 11 : dépenses d'intervention de la mission 2021 – 2023

En CP, en M€	LFI 2021	Exéc. 2021	LFI 2022	Exéc.2022	LFI 2023	Exéc.2023
Dépenses de guichet	100,2	103,6	102,4	97,8	69,2	67,4
Dépenses discrétionnaires	69,1	71,3	71,2	77,7	86,2	95,5
TOTAL	169,3	174,9	173,7	176,1	155,4	162,9

Source : d'après les données des responsables de programme

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

Les dépenses d'intervention du programme 232 concernent le financement des partis (68,7 M€²⁹ en AE/CP en LFI 2023) et dans une moindre mesure les frais d'assemblée électorale versés³⁰ aux communes en compensation de l'organisation des élections (0,5 M€). Le calendrier électoral explique la baisse des crédits en LFI 2023.

Les dépenses de guichet du programme 216 sont relatives au financement des actions portées par le fonds interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (FIPDR). La programmation initiale 2023 pour le BOP 0216-CIPD s'élevait à 82,2 M€ en AE et 84,7 M€ en CP, en augmentation de 15,6 M€ en CP par rapport à la LFI 2022. La consommation 2023 est de 83,5 M€ en AE et 75,9 M€ en CP. La consommation en hausse de 11,7 % par rapport à 2022 s'explique par la prise en compte des mesures LOPMI notamment en matière de vidéoprotection dans le cadre des grands événements sportifs (Coupe du monde de rugby en 2023 et JOP 2024) et par les dépenses de réparation de ces équipements suite aux émeutes urbaines de juin 2023.

IV - Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

A - La soutenabilité à court terme

Les crédits non consommés et demandés en reports en 2024 à l'échelle de la mission s'élèvent à 243,62 M€ en AE et 194,3 M€ en CP (contre 240,2 en AE et 218,4 en CP en 2022). L'utilisation des reports de crédits sur la mission est conforme à la LOLF.

S'agissant du programme 216, les reports de droits s'élèvent à 121,3 M€ en AE et 2,9 M€ en CP (118,6 M€ au titre des AENE et 2,7 M€ en AE et 2,9 M€ en CP au titre des fonds de concours). Les autres reports demandés en 2024 s'élèvent à 65,9 M€ en AE et 160,1 M€ en CP

²⁹ Pour la dixième année consécutive, le montant de l'aide publique aux partis politiques s'établit à 68,7 M€.

³⁰ 44,73 € par bureau de vote et 0,1 € par électeur inscrit.

et concernent notamment les grands projets immobiliers (site unique de la DGSI pour 37,9 M€ en CP et site Universeine pour 2,65 M€ en CP).

Le programme 232 demande le report de 8,52 M€ en AE (aucune AENE) et 9,38 M€ en CP.

Le montant des crédits 2023 dont le report sur 2024 est sollicité pour le programme 354 s'élève à 47,9 M€ en AE (dont 21,2 M€ d'AENE) et 22 M€ en CP. Sont compris dans ces montants les reports en provenance du programme 216 correspondant aux reliquats de crédits non consommés en fin de gestion sur le programme 216 (0,5 M€).

Le montant des charges à payer au 31 décembre 2023 s'élève pour la mission à 78,78 M€, en baisse de 15 % par rapport à 2022 (93 M€) ; il représente un volume faible à l'échelle des crédits de la mission.

Ces charges à payer représentent 45,23 M€ d'euros pour le programme 216, principalement concentrés sur les crédits numériques de l'action 6 du programme (33,1 M€) et les crédits immobiliers (4,4 M€) : la quasi-totalité de ces charges à payer s'explique par des factures non parvenues (en particulier 33,05 M€ pour les crédits numériques). Pour le programme 232, le montant des charges à payer s'élève à 7,2 M€ concentré sur les dépenses de fonctionnement (notamment dépenses liées à l'organisation des scrutins, bail de la CNCCFP). Concernant le programme 354, les charges à payer s'élèvent à 26,2 M€.

B - La soutenabilité à moyen terme

Le montant total des restes à payer (RAP) sur les crédits de la mission s'élève à 1644,79 M€ au 31 décembre 2023, contre 1 776 M€ fin 2022, soit une baisse de 7%. 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.

De façon plus détaillée, les restes à payer augmentent sur le programme 216 concernant les crédits en matière numérique qui s'élèvent au 31 décembre 2023 à 252,4 M€. Trois postes expliquent essentiellement cette augmentation : les dépenses engagées pour le maintien en condition opérationnelle de l'hébergement en 2023, les dépenses engagées au titre des infrastructures réseaux, télécom et sécurité, ainsi que les dépenses relatives aux applications qui ont fortement augmenté laissant un reliquat de restes à payer important à la fin de l'année. Concernant le montant des restes à payer sur l'immobilier, il est de 759,4 M€ au terme de l'exercice 2023, à comparer aux 776,2 M€ en 2022.

En ce qui concerne le FIPD, le montant des restes à payer au 31 décembre 2023 s'élève à 41,98 M€, ce qui représente 51 % de la ressource du FIPD en 2023 (reports de crédits inclus) laquelle s'élève à 82,22 M€. Selon les éléments de réponse fournis par l'administration, le montant des restes à payer a fortement augmenté depuis 2019 (1,18 M€ en 2019, 2,90 M€ en 2020, 2,27 M€ en 2021, 7 M€ en 2022 et 27 M€ en 2023). Certains restes à payer sont anciens : ainsi, 2 M€ restent encore à payer en cumulé sur les engagements correspondant à la période 2016 – 2019, ce qui est significatif.

Sur l'ensemble de la période 2016 - 2023, l'essentiel des restes à payer est constitué par le volet « S » sécurisation du FIPD (31,26 M€) et plus particulièrement la vidéoprotection qui représente à elle seule 27,12 M€ soit 87% des restes à payer du volet « S » et 65 % de l'ensemble des restes à payer. Dans ce contexte, une revue de ces différents engagements gérés au niveau des préfetures pourrait être engagée, à l'occasion du transfert de la gestion des crédits d'équipements en vidéoprotection à la DEPSA à partir du 1^{er} janvier 2024.

Le montant des restes à payer constatés au terme de l'exercice 2023 sur le programme 232 s'élève à 12,8 M€ contre 25,7 M€ fin 2022 et 27 M€ fin 2021. Il concerne essentiellement les dépenses liées à l'organisation des différents scrutins (4,5 M€) et au paiement du loyer de la CNCCFP (8,3 M€). L'évolution du montant des RAP 2023 par rapport aux RAP 2022 et 2021 est liée au calendrier électoral, les RAP issus d'une année électorale N étant généralement payés en année N+1.

Pour le programme 354, les RAP 2023 s'élèvent à 578,19 M€ et se ventilent de la manière suivante : 28,17 M € concernant le programme national d'équipement (PNE) ; 8,61 M€ pour le programme national informatique et production de la CNI ; 541,41 M€ pour divers marchés pluriannuels et loyers dans les BOP déconcentrés. Pour mémoire, les RAP en 2021 et 2022 s'élevaient respectivement à 582,77 M€ et 512,62 M€. Ils ont donc évolué depuis trois ans d'abord à la baisse, principalement du fait de fins d'opérations immobilières lancées antérieurement à l'année 2023, puis à la hausse avec une nouvelle augmentation de 65,57 M€ cette fois liée au renouvellement des marchés de gaz et d'électricité au cours du dernier trimestre 2023.

V - L'incidence des dépenses sur l'environnement

Le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, annexé au projet de loi de finances pour 2023, mentionne (page 94) 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 2023 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'État » 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 et des Outre-mer 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. Les dépenses numériques sont encore considérées comme « non cotées ». Ainsi 28 % des crédits de la mission AGTE sont considérés comme non cotés.

Dans la NEB 2022, la direction du budget avait indiqué que des travaux de cotation des dépenses conduisant à la production de déchets papier (élections et titres) étaient conduits dans

le cadre de la préparation du budget vert 2024. En effet, dans le rapport 2024 sur l'impact environnemental du budget de l'État, une part de la mission correspondant aux crédits dédiés à la propagande électorale (100 M€) se voit attribuer une cotation défavorable sur l'objectif de gestion des déchets du fait de l'utilisation massive et non optimisée de papier.

Pour 2023, 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 exercices de cotation éditions ultérieurs puissent lui donner un contenu plus tangible, notamment s'agissant des dépenses qui s'y prêtent le plus, comme les dépenses immobilières et numériques.

RECOMMANDATIONS

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. *(Recommandation réitérée) : 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 (Direction du budget, RPROG 354 Administration territoriale de l'État) ;*
 2. *(Recommandation réitérée) : revoir les modalités de financement du comité des finances locales et de l'observatoire des finances et de la gestion publique locale afin de les mettre en adéquation avec les dispositions de la LOLF (RPROG 122 Concours spécifiques et administration, RPROG 216 Conduite et pilotage des politique de l'intérieur, direction du budget).*
-

Chapitre II

Les politiques publiques : points d'attention par programme

I - La nécessité de consolider les besoins et les financements en matière numérique dans le contexte de la mise en œuvre de la LOPMI

Les crédits informatiques du programme 216 ont connu ces dernières années, et vont continuer à connaître dans le contexte de la mise en œuvre de la LOPMI, une forte augmentation. Depuis le 1^{er} janvier 2020 et la création de la direction du numérique (DNUM), ils regroupent l'ensemble des crédits du ministère de l'intérieur et des Outre-mer liés aux systèmes d'information et de communication.

Or, compte tenu de l'étendue des compétences du ministère de l'intérieur et des Outre-mer, les projets informatiques que le programme 216 a vocation à financer concernent des chantiers majeurs de 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. 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.

C'est dans ce contexte que la Cour a souligné dans sa NEB 2021 que le regroupement de ces crédits sur le programme 216 et la création de la DNUM, 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, pouvaient être de nature à améliorer la visibilité et la capacité de décision à l'échelle du ministère.

En sens inverse, la Cour notait que la persistance d'autres sources de financement, comme le plan de relance ou les contributions des directions métiers, si elle permettait le bouclage des financements des projets informatiques, ne contribuait 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.

La Cour relevait en outre dans sa NEB 2021, précitée, que le manque de visibilité sur les besoins de financement des projets numériques du ministère de l'intérieur et des Outre-mer et du maintien en condition opérationnelle de ses applications informatiques était un constat partagé par la direction du budget, la CBCM et la DEPFI. La Cour considérait qu'un travail analogue à celui qui avait été mené sur l'immobilier devait 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 et des Outre-mer, dans le cadre d'une démarche partagée entre le ministère, la direction du budget et la CBCM.

En réponse à la Cour, la direction du budget indiquait qu'elle partageait cette orientation et qu'elle souhaitait intégrer, dans le cadre de la préparation du projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI), un volet visant à renforcer la gouvernance budgétaire des principaux investissements, notamment numériques. Le ministère de l'intérieur et des Outre-mer faisait valoir pour sa part qu'un recensement des trajectoires pluriannuelles des opérations était engagé afin de construire une vision pluriannuelle des besoins au-delà des grands projets informatiques suivis dans le cadre des projets annuels de performance.

En 2022, l'administration a indiqué avoir engagé des actions visant à construire une vision pluriannuelle des besoins informatiques sur le modèle adopté pour l'immobilier du ministère, suivre périodiquement la trajectoire budgétaire et le calendrier d'exécution des projets faisant l'objet d'un avis conforme de la DNUM, et anticiper le renouvellement par la DNUM des marchés et achats d'équipements et infrastructures. Prenant note de ces éléments, la Cour a formulé une recommandation engageant l'administration à poursuivre cette démarche, compte-tenu des enjeux numériques portés par le programme 216 pour l'ensemble du ministère.

En 2023, l'administration indique que la nouvelle gouvernance des investissements prévue par la LOPMI vise à renforcer la maîtrise et à optimiser les opérations d'investissement notamment numérique, avec des comités ministériels des investissements (CMI) et des comités financiers interministériels (COFIN) chargés de l'examen d'opérations d'investissements dont le coût est supérieur à 15 M€ et d'émettre un avis sur la programmation pluriannuelle des principaux investissements du ministère notamment en matière immobilière et numérique³¹. La DTNUM s'appuie sur le Comité stratégique du numérique (COSTRAT numérique) qui permet d'assurer la gouvernance collégiale du budget ministériel dédié au numérique, de prioriser les projets et d'assurer la coordination des acteurs SIC du ministère.

Elle précise en outre que le « Papagena », outil validé en COSTRAT du numérique, est un document de programmation budgétaire destiné à obtenir une vision d'ensemble de la

³¹ Des « COFIN objet » constituant un premier niveau de contrôle, complété par la tenue d'un « COFIN synthèse » chaque année au printemps dont l'objet sera d'apprécier la programmation pluriannuelle des dépenses d'investissement et notamment immobilières et numériques. Cette démarche s'inscrit selon le ministère de l'intérieur et des outre-mer dans le cadre d'un processus itératif de suivi et de programmation des principales opérations d'investissement structurantes du ministère.

dépense numérique par programme du budget général. Son objectif est de documenter la totalité des besoins numériques du ministère dans une perspective pluriannuelle, en détaillant les projets les plus significatifs. Ce fichier précise les montants budgétés jusqu'en 2027 par grande catégorie de dépense (« projets d'investissement numérique (T5) », « MCO - applications (T3) », « MCO - autres (T3) », « Postes informatiques, licences (T3) », « Autres dépenses de fonctionnement (T3) », « Divers »).

Sur la thématique spécifique du maintien en condition opérationnelle (MCO) des applications informatiques, le ministère de l'intérieur et des Outre-mer précise qu'une identification spécifique des postes de dépense est réalisée afin d'en permettre le suivi et la maîtrise, soulignant que cette maîtrise est une préoccupation constante et qu'un groupe de travail spécifique a été mis en place en 2023 dans le cadre du COSTRAT du numérique.

Il convient de souligner que la Cour, malgré sa demande réitérée, n'a pas eu communication du document « papagena » précité.

De façon plus générale, si cette nouvelle gouvernance stratégique doit effectivement permettre d'envisager la poursuite de l'identification pluriannuelle des besoins comme le recommandait la Cour, il s'avère selon les informations communiquées par la direction du budget que les comités financiers interministériels (COFIN) n'ont à ce jour pu examiner que des projets isolés sans disposer d'une programmation d'ensemble qui permette de s'assurer de la soutenabilité des projets présentés.

À cet égard, la Cour recommande la tenue d'un « COFIN programmatique global » dans les plus brefs délais et attend, plus généralement, que la comitologie annoncée dans le cadre de la LOPMI produise ses effets.

En outre, il convient de relever que cette comitologie s'accompagne d'un mouvement inverse au regroupement entamé en 2020 et qui devait pourtant être définitif. En effet, la création de la direction de la transformation numérique (DTNUM) en 2023, qui succède à la DNUM, s'est accompagnée d'une rétrocession depuis le programme 216 vers les programmes métiers des crédits qui avaient été apportés par ces mêmes programmes en 2020, auxquels s'ajoutent les crédits prévus par la LOPMI. Cette rétrocession, qui porte uniquement sur les crédits HT2 car il n'y a pas de transfert d'ETP (comme en 2020 lors de la création de la DNUM³²), est pleinement effective depuis le 1^{er} janvier 2024.

Huit nouvelles UO ont ainsi été créées en 2023 pour le BOP numérique (CNUM) du programme 216, afin de mettre en œuvre la réforme numérique prévue par la LOPMI, et notamment la rétrocession des crédits, précitée. La solution technique mise en place de façon transitoire en 2023 a consisté à créer une UO par programme (soit huit UO) sur le BOP CNUM du programme 216, chacune des directions ayant vocation à assumer le rôle de RUO pour ses crédits au sein du BOP CNUM³³. Chaque RPROG a ainsi disposé d'une enveloppe contenant

32 Concernant les effectifs, la DTNUM, rattachée au secrétaire général et portée par le P216, n'a pas vu ses effectifs impactés par la création de l'agence du numérique des forces de sécurité intérieure (ANFSI). Par ailleurs, dans le cadre de la LOPMI et du PLF 2024, la DTNUM bénéficie de la poursuite des créations d'emplois sur le volet numérique axées en particulier sur la réinternalisation des compétences.

33 Police nationale, gendarmerie nationale, direction générale des étrangers en France, sécurité civile, sécurité routière, direction générale des collectivités locales, direction du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (dans deux dimensions distinctes : administration territoriale et élections).

l'ensemble des crédits de son périmètre, ce qui a permis selon le responsable de programme 216 d'anticiper les nouvelles modalités de gestion à partir de 2024.

Au surplus, ce mouvement de réinternalisation « métiers » des crédits s'inscrit dans un contexte de création de la nouvelle agence des communications mobiles opérationnelles de sécurité et de secours (ACMOSS), relevant du périmètre de la mission AGTE et qui sera opérateur à partir de 2024³⁴ et de l'agence du numérique des forces de sécurité intérieure (ANSFI). L'ANSFI dépend désormais budgétairement des programmes 152 – *Gendarmerie nationale* et 176 « *police nationale* », qui portent donc de nouveau les crédits numériques rétrocédés par le programme P216.

Vis-à-vis de l'ANSFI, la DTNUM va remplir un rôle de gouvernance et de suivi des grands projets. Elle est dirigée par le secrétaire général adjoint du ministère de l'intérieur et des Outre-mer chargé du numérique (SGANum) qui exerce, à ce titre, une mission de pilotage et de contrôle sur le domaine numérique au sein du ministère. Selon le schéma ainsi défini, l'ANSFI s'inscrit dans la stratégie numérique élaborée par la DTNUM : les projets d'une certaine dimension budgétaire ou sensibles, réalisés par l'ANSFI, sont soumis à l'avis du SGANum. La DTNUM, pour l'exercice de ses missions, s'appuie notamment sur l'ANSFI.

La Cour prend acte de l'ensemble de ces évolutions mais souligne la complexité de la nouvelle organisation ainsi arrêtée par le ministère pour la fonction numérique, trois ans après la mise en œuvre de la configuration actuelle. Elle rappelle les leviers d'action identifiés dans sa note thématique de juillet 2023³⁵, notamment la nécessité de « *Préserver les budgets d'investissement des aléas de gestion et des risques de sous-budgétisation pour réaliser les ambitions affichées par la LOPMI et publier une programmation pluriannuelle pour les principaux projets immobiliers et numériques* ».

Dans l'attente des premiers résultats tangibles de la nouvelle organisation en termes de consolidation des besoins pluriannuels de financement des projets numériques, elle estime toutefois devoir reconduire sa recommandation, encore cette année, concernant la poursuite de l'identification des besoins pluriannuels de financement des différents projets d'investissements numériques et du maintien en condition opérationnelle des applications du ministère de l'intérieur et des Outre-mer.

II - Les dépenses de la préfecture de police de Paris 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, dérogatoire du droit commun de la décentralisation et issue de l'arrêté des consuls du 12 Messidor an VIII.

³⁴ cf. partie 3 de la présente NEB.

³⁵ *Les forces de sécurité intérieure : des moyens accrus, une efficacité à renforcer*, Contribution à la revue des dépenses publiques, juillet 2023.

La Cour avait recommandé, dans son rapport de 2019 relatif à la préfecture de police de Paris³⁶, de supprimer le budget spécial. Elle estimait en effet que ce budget, censé traduire le partage de compétences entre le Préfet de police et le maire de Paris, était peu lisible, incomplet et obsolète.

En décembre 2023, dans son enquête de suivi du rapport sur la préfecture de police précitée³⁷, la Cour a relevé que les constats formulés en 2019 conservent leur actualité. Elle a souligné qu'un travail conjoint préalable de remise à plat de la répartition des financements des missions exercées par la préfecture de police est nécessaire pour aboutir à la suppression du budget spécial et ainsi envisager un nouveau régime des relations financières entre l'État, la Ville de Paris et les autres collectivités concernées. La Cour formule ainsi la recommandation suivante : « *pour mener à bien la suppression du budget spécial, clarifier les clés de financement des missions exercées par la préfecture de police entre l'État, la Ville de Paris et les autres financeurs.* »

Dans le prolongement des précédentes NEB AGTE et conformément à l'enquête de suivi susmentionnée, la Cour invite à mener à bien l'exercice de clarification des flux financiers engagé avec la Mairie de Paris.

III - 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.

La maquette de performance du programme 232 qui ne portait qu'un seul indicateur sur le coût des élections a été revue, deux nouveaux objectifs ayant été introduits en 2023 (cf. infra).

La maquette de performance du programme 354 pour 2024 intègrera de nouveaux indicateurs. Elle demeure stable en 2023, à l'instar de celle du programme 216.

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

Le programme 216 compte deux indicateurs spécifiques au programme, visant à mesurer l'efficacité de la fonction juridique du ministère.

S'agissant des indicateurs relatifs à l'activité contentieuse du ministère, les résultats sont en progression. Le taux de réussite de l'État devant les juridictions administratives et judiciaires est en hausse en 2022 (80 %). Grâce à ses sept pôles d'appui juridique qui prodiguent des conseils aux préfectures et SGAMI, mis en place depuis 2016, à ses actions pour renforcer la défense du ministère et au déploiement de l'outil de suivi informatique des affaires juridiques SIAJ dont une nouvelle version est en cours déploiement (certains modules ayant déjà été livrés,

³⁶ « *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.

³⁷ « *La préfecture de police de Paris : enquête de suivi du rapport public thématique publié en 2019 - Exercices 2019-2023* », décembre 2023.

d'autres étant attendus pour début 2025), la DLPAJ travaille à une meilleure prévention du contentieux.

Tableau n° 12 : résultats de certains indicateurs PAP du programme 216

Indicateurs	Résultat 2020	Résultats 2021	Résultats 2022	Cible 2023
Taux de réussite pour les autres contentieux (hors contentieux des étrangers) devant les juridictions administratives et judiciaires Unité : %	77,8	75,5	80	80
Coût de la protection fonctionnelle par agents du ministère de l'intérieur Unité : €	72,33	79,36	75	75
Coût moyen du litige – contentieux des étrangers Unité : €	498,27	442,42	360	420
Coût moyen de la protection auto-assurantielle des véhicules opérationnels Unité : €	99,8	143,4	120	120
Coût des refus de concours de la force publique Unité : €	2 719,51	2181,48	3 000	3000
Taux de couverture des besoins de formation à la prise de poste Unité : %	69	82,1	85	90
Nombre d'heures d'indisponibilité des applications informatiques	08h01	17h28	20h	30h
Gains relatifs aux actions achat Unité : M€	Non déterminé	7,3	Non déterminé	51,6

Source : ministère de l'intérieur et des outre-mer

S'agissant du deuxième indicateur de la mission relatif au coût moyen de la fonction juridique du ministère de l'intérieur et des Outre-mer, les prévisions pour 2023 sont stables par rapport à 2022 compte tenu des actions mises en œuvre par la DLPAJ pour mieux maîtriser cette dépense.

Il convient toutefois de souligner que l'indicateur de performance relatif au coût de la protection fonctionnelle fait ressortir un montant minoré. En effet, il est calculé en rapportant la somme des dépenses de l'action 06 du programme 216 relatives à la protection fonctionnelle et du coût des ETPT affectés au traitement de la protection fonctionnelle à l'ensemble des agents du ministère de l'Intérieur et des Outre-mer, y compris ceux qui n'ont pas recouru à cette protection.

Ce rapprochement du coût de la protection fonctionnelle avec le nombre d'agents du ministère permettrait selon le ministère de l'Intérieur et des outre-mer de relativiser la portée de ce dispositif au regard de son utilisation réelle par les agents. L'indicateur permettrait ainsi de représenter un coût « assurantiel » global pour le ministère.

Cette explication n'apparaît pas convaincante. La construction actuelle de l'indicateur conduit à sous-évaluer fortement le coût réel de la protection fonctionnelle. Ce coût devrait être

rapporté aux seuls agents qui en ont bénéficié, d'autant qu'une grande partie des agents n'a qu'une très faible probabilité d'y avoir jamais recours.

Par ailleurs et comme indiqué précédemment (point I – C et point II – B), les crédits contentieux portés par le programme 216 ont été signalés comme facteur de risque par le CBCM, et dispensés du surgel LOPMI compte tenu des fortes contraintes pesant en 2023 sur ces dépenses, dont il convient de souligner que la gestion est marquée par une dégradation en 2023, observable notamment au travers des reports de charges : ceux-ci avaient diminué de 2018 à 2020, mais on observe une remontée de ces reports de charges en 2022 (10 M€) et encore plus en 2023 (20 M€). Cette dégradation va de pair avec un retour à la sous-budgétisation puisque les crédits inscrits en LFI 2022 (88 M€) et 2023 (90,6 M€) sont nettement inférieurs aux consommations constatées en année N-1 (respectivement 94,8 M€ en 2021 et 101,3 M€ en 2022).

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'efficacité bureautique va être engagé avec le responsable du programme 354, chargé du même indicateur décliné sur le périmètre de l'administration territoriale.

En 2022, l'indicateur de formation à la prise de poste atteint 91 %, la cible de 90 % étant maintenue pour 2023. Les efforts entrepris par la sous-direction du recrutement et de la formation (SDRF) ont permis de rattraper, notamment grâce au développement des classes virtuelles, le retard accumulé pendant la crise sanitaire.

Avec la mise en œuvre de plans de continuité pour les principales applications et la généralisation de l'hébergement dans le cloud, une diminution des indisponibilités de 40 % est constatée depuis 2019. Malgré les résultats 2022 en forte baisse (9h18 d'indisponibilité pour une cible de 20 heures), la cible fixée en 2023 augmente à 30 heures, avant de redescendre de nouveau à 25 heures les années suivantes. Cette augmentation de la cible n'apparaît nécessaire au vu de la trajectoire constatée en 2022, et n'est pas justifiée par le ministère de l'intérieur et des Outre-mer.

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 (efficacité informatique et bureautique, efficacité immobilière et efficacité 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.

B - Programme 232 – Vie politique

Jusqu'en 2022, la démarche de performance du programme 232 était centrée sur le coût des élections dont les résultats de l'indicateur unique, « coût moyen de l'élection par électeur inscrit sur les listes électorales », dépendent du calendrier électoral, le coût variant en fonction du nombre de candidats et des résultats qu'ils obtiennent. Le coût réel d'une élection n'est arrêté que deux ans après le scrutin. La prévision du coût par électeur des élections sénatoriales 2023 s'appuie sur une budgétisation construite à partir du coût des élections précédentes, en 2020.

Tableau n° 13 : coût moyen de l'élection par électeur inscrit sur les listes électorales

	2017	Réalisation 2017	Prévisions 2020	Réalisation 2020	Prévisions 2022	Prévisions 2023
Présidentielle	2,43	4,22	Sans objet	Sans objet	4,72	Sans objet
Législatives	2,85	3,52	Sans objet	Sans objet	3,97	Sans objet

Source : PAP 2017, 2020, 2022 et 2023

Deux nouveaux objectifs assortis d'indicateurs ont été introduits en 2023 et viennent utilement compléter la maquette de performance du programme.

Le premier, formalisé dans le PLF, concerne l'amélioration de l'information des citoyens. Il est assorti d'un indicateur de performance intitulé « amélioration de l'acheminement de la propagande à l'électeur à la bonne adresse », constitué du taux des plis non distribués (PND qui s'établit à 1,02 % en 2023) et du taux des plis sous contrat de réexpédition et n'ayant pas pu être distribués par les services postaux (0,43 % en 2023). Il a vocation à mettre en lumière les résultats des actions réalisées par les mairies et les préfectures pour fiabiliser les adresses des électeurs enregistrées dans le répertoire électoral unique (REU).

Le second, formalisé en LFI, concerne l'optimisation du délai de remboursement des candidats. Il est assorti de deux indicateurs de performance concernant, d'une part, le délai moyen de remboursement de la propagande électorale, c'est-à-dire des frais d'impression des professions de foi, des bulletins de vote et des affiches et, d'autre part, le délai moyen de remboursement forfaitaire des dépenses de campagne. Absents du PAP 2023, ces indicateurs sont introduits dans le PAP 2024. Ces nouveaux sous-indicateurs nécessitant le recueil de données connues des seules préfectures, ces délais moyens ne peuvent être calculés à ce stade. Par ailleurs, comme pour l'indicateur de coût à l'électeur, ils ne seront fiabilisés que deux années après l'élection.

C - Programme 354 – Administration territoriale de l'Etat

Tableau n° 14 : résultats 2022-2023 des indicateurs PAP/RAP du programme 354

Indicateur	Cible 2023 ³⁸	Résultats 2022	Résultats 2023 ³⁹
Taux d'ERP et d'IGH soumis à obligation de contrôle visités par la commission de sécurité	94%	90,9%	Non disponibles
Taux d'exercice de sécurité civile réalisés dans les délais réglementaires sur les sites soumis à un PPI	94%	65%	Non disponibles
Taux de dossiers de fraude documentaire détectés par les CERT et les préfetures	1,3‰	1,1‰	8,2‰
Délai d'instruction en CERT des passeports biométriques	15j	18j	20j
Délai d'instruction en CERT des CNI	15j	21j	19j
Délai d'instruction en CERT des permis de conduire	15j	14,3j	28,1j ⁴⁰
Délai moyen des demandes de renouvellement de titres de séjour ⁴¹ (en jours)	60	74	73,9
Taux de contrôle des actes prioritaires reçus en préfecture	90%	84%	83,4%
Taux de contrôle des actes budgétaires des collectivités locales et établissements publics	61%	60%	92,4%
Taux d'actes transmis via le système d'information @ctes	78%	70%	76,2%
Taux de préfetures certifiées ou labellisées sur le nouveau référentiel	100%	98%	Non disponibles

Source : ministère de l'intérieur et des outre-mer /* résultats sur les trois premiers trimestres

³⁸ Prévision PAP 2022.

³⁹ Résultats provisoires pour le premier semestre ou les trois premiers trimestres.

⁴⁰ Délai moyen – il n'inclut ni les itérations avec l'utilisateur ni les scories dues aux demandes abandonnées.

⁴¹ Indicateur intégré au PAP 2023.

S'agissant des CNI et des passeports, la forte augmentation de la demande en lien avec le rattrapage des demandes reportées durant la crise sanitaire a provoqué une mise en tension de la chaîne de délivrance des titres d'identité. L'année 2023 a été marquée par une nouvelle hausse de la demande de titres, largement supérieure à celle de l'année 2022 pourtant déjà élevée. La demande de titres, de l'ordre de 11,5 millions en 2022 a dépassé les 14 millions en 2023⁴².

En 2023, les délais d'instruction⁴³ (19 jours pour les passeports et 20 jours pour les CNI) dépassent largement le cible prévue (15j). Ces délais diminuent à compter du dernier trimestre 2023 sous l'effet des mesures de renforts dont ont bénéficié les CERT. Il convient de noter qu'au-delà des délais d'instruction par les CERT, les délais de délivrance des titres d'identité prenant en compte le processus dans sa totalité, depuis la pré-demande en ligne jusqu'à la récupération du titre par l'utilisateur, qui ne font pas l'objet d'un indicateur de performance dans les documents budgétaires, ont beaucoup augmenté en avril 2023⁴⁴ en raison d'un allongement du temps moyen d'attente pour obtenir un rendez-vous dans une mairie équipée d'un dispositif de recueil des empreintes digitales.

S'agissant des demandes de permis de conduire, la prévision de délai de 15 jours, malgré une augmentation par rapport à la cible 2022 (8 jours) est largement dépassée, le délai moyen sur l'année s'établissant à 28,1 jours, soit le double par rapport à 2022. Cet écart s'explique en particulier par le fonctionnement parallèle de l'ancien et du nouveau système d'information (SI), indispensable pour assurer une parfaite fiabilité des données, qui a entraîné de forts ralentissements et a eu un impact important sur les délais d'instruction. La bascule définitive sur le nouveau SI le 20 novembre 2023 a permis de constater aussitôt, selon le ministère, une amélioration du fonctionnement et de la rapidité de traitement des demandes.

Des renforts en effectifs ont été alloués aux CERT PC les plus en difficulté lors de trois plans de renfort répartis au long de l'année afin de permettre de contenir l'augmentation des délais. Des opérations d'entraide entre CERT ont également été organisées.

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

⁴² Avant 2020, les demandes de titres atteignaient les 9 M par an. En 2024, les prévisions envisagent 14 M de demandes.

⁴³ Les indicateurs de mesure des délais de traitement des demandes de titres d'identité imputables aux CERT mesurent le temps d'instruction des demandes à l'exclusion des délais de rendez-vous auprès de la mairie, de fabrication, d'acheminement, de retrait par l'utilisateur.

⁴⁴ Assemblée nationale, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2024, annexe n° 2, Administration générale et territoriale de l'État.

Tableau n° 15 : résultats 2022 et 2023 des indicateurs de délivrance de titres absents des PAP/RAP

Indicateur / en jours	Cible 2023	Résultat 2022	Résultat 2023
Délai d'instruction en CERT des certificats d'immatriculation (en jours) ⁴⁵	17	13	30
Délai moyen de délivrance des premières demandes d'admission au séjour (en jours)	90	123	144

Source : ministère de l'intérieur et des outre-mer

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. En définitive, 15 % seulement des opérations, représentant les cas les plus sensibles ou complexes, sont instruites par télé-procédures en CERT.

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 6 jours. Le délai a doublé par rapport à 2022.

S'agissant des opérations traitées en CERT, le délai moyen constaté est de 30 jours (13 jours en 2021) et dépasse largement la cible des 17 jours fixée dans le PAP.

En prenant en considération les trois modes d'instruction de la demande, le délai moyen national pondéré est de 5 jours (+ 1 jour par rapport à 2022). 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. Des renforts en effectifs (vacataires) ont été alloués aux CERT CIV lors de plans de renfort répartis au long de l'année.

Pour les titres de séjour, le délai moyen de traitement des premières demandes d'admission au séjour en 2023 est de 144 jours, résultats dégradés par rapport à 2022, et bien au-delà de la cible. Les délais de traitement des demandes de renouvellement, intégrés aux indicateurs PAP/RAP à compter de l'exercice 2023, demeurent stables par rapport à 2022 (74 jours) et au-delà de la cible. Un plan de renforts triennal à hauteur de 570 ETPT (vacataires) est en cours pour les années 2022 à 2024. Ces renforts viennent soutenir l'activité des services étrangers à hauteur de 190 ETPT par an sur la période.

⁴⁵ Ce délai ne concerne que les demandes qui sont traitées en CERT, les autres étant traitées automatiquement ou directement par les professionnels de l'automobile.

L'allongement des délais de traitement des demandes de titres de séjour s'explique par l'augmentation du flux des demandes. La mise en place progressive de nouveaux SI et leur prise en main par les agents (ANEF pour le séjour et NATALI pour les naturalisations) ont aussi pesé sur les performances des services.

IV - La revue de dépenses et les économies structurelles

Après le déploiement des plans d'urgence et de relance, le Gouvernement a souhaité mettre en place des outils de nature à soutenir le rétablissement des comptes en sortie de crise. Articulées avec les calendriers budgétaire et parlementaire, les revues de dépenses constituent un exercice complémentaire des outils existants pour éclairer la préparation et la discussion, au Parlement, des textes financiers : projet de loi de finances (PLF) et projet de loi de finances de la sécurité sociale (PLFSS). Douze missions ont été lancées au premier semestre 2023. Sept ont été confiées à des inspections générales, dont l'Inspection générale des Finances (IGF). Le périmètre de la mission *AGTE* n'a pas été concerné en 2023 ni en PLF 2024 par les thèmes de la première vague d'évaluation⁴⁶.

V - Les crédits consacrés aux jeunes de 15 à 25 ans

En ce qui concerne le programme 216, les mesures « apprentissage » constituent le principal dispositif dédié à la jeunesse et représentent 5,35 M€ en AE/CP sur les crédits de titre 2 en 2023. Ces mesures s'inscrivent dans le cadre du « plan 10 000 jeunes » du ministère de l'intérieur et des Outre-mer. Elles visent à faire découvrir aux jeunes les métiers du ministère de l'intérieur et des Outre-mer et les agents qui les incarnent, dans une logique de professionnalisation et de montée en compétences grâce aux missions confiées. En 2023 les apprentis ont représenté en moyenne 355 ETPT sur le programme 216. En association de ce dispositif, l'engagement des agents exerçant la fonction de maître d'apprentissage est valorisé par le versement d'une allocation forfaitaire annuelle de 500 euros, représentant 116 000 euros en 2023 de crédits de titre 2. Les coûts de formation liés à l'apprentissage représentent 2,40 M€ de crédits hors titre 2 en 2023.

En ce qui concerne l'action sociale, aucun dispositif financé par le ministère de l'intérieur et des Outre-mer ne vise spécifiquement la tranche d'âge 15-25 ans. Les dispositifs mis en œuvre visent au contraire la petite enfance ou les jeunes enfants (colonies, arbre de Noël). Les plus de 13 ans peuvent être bénéficiaires des colonies de vacances mais il n'est pas possible d'identifier les plus de 15 ans en leur sein. De la même manière, les enfants de plus de 15 ans peuvent être bénéficiaires de prestations mises en œuvre dans le cadre du budget départemental

⁴⁶ Ces thèmes sont les suivants : l'adaptation de la fiscalité aux exigences de la transition écologique ; le dispositif "pactes régionaux d'investissement dans les compétences" ; les modalités de financement des centres de formation d'apprentis ; le Fonds national d'action sociale (FNAS) de la branche famille (hors petite enfance) ; le niveau de trésorerie des opérateurs de l'État ; les investissements locaux ; la maîtrise de la masse salariale et des achats externes des collectivités territoriales ; les indemnités journalières ; la politique du logement ; les emplois francs ; les dépenses de nuitées hôtelières de l'hébergement d'urgence ; les coûts de gestion des caisses de sécurité sociale et leur action sociale.

d'initiative local (rentrée scolaire, permis de conduire...) mais il n'est pas non plus possible d'identifier le nombre de 15-25 ans et les coûts associés.

Il convient de signaler deux dispositifs en faveur des personnes en situation de handicap qui sont mis en œuvre à un niveau interministériel, l'un couvrant les moins de 18 ans, l'autre visant les 20-27 ans. Là encore, la tranche des 15-25 ans est difficile à discriminer. Ce dispositif a profité en 2022 à 19 jeunes adultes pour 14 000 €.

Pour sa part, le secrétariat général du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR), a adopté la stratégie nationale de prévention de la délinquance 2020-2024 (SNPD) le 5 mars 2020, laquelle a vocation à s'appliquer à l'ensemble du territoire national, dont les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et les quartiers de reconquête républicaine (QRR), sans pour autant imposer une politique uniforme.

Cette stratégie s'articule, entre autres, autour des jeunes afin d'agir plus tôt et d'aller plus loin dans la prévention de la délinquance. En effet, les dispositifs mis en œuvre ciblent les plus jeunes (moins de 12 ans) par la mobilisation plus systématique des familles et la mise en œuvre d'actions de sensibilisation et d'éducation sur des nouvelles formes de délinquance, comme notamment la cyber-délinquance, l'éducation aux médias et à la citoyenneté mais également les jeunes (jusqu'à 25 ans) par un soutien aux acteurs contribuant à l'insertion au sens large. Toutefois, il n'est pas possible d'identifier la proportion des jeunes de 15-25 ans ciblés par ce type de dispositifs et les coûts associés.

Pour sa part, le programme 354 a versé en 2023 4,74 M€ en CP pour l'aide financière à la formation des apprentis, et 670 104 € pour les volontaires du service civique, étant souligné que ces dispositifs ne sont pas exclusivement dédiés aux 15-25 ans.

Le programme 232 - *Vie politique* ne finance pas de dispositif dédié à la jeunesse (15-25 ans).

RECOMMANDATIONS

La Cour formule les recommandations suivantes :

3. (Recommandation réitérée) : poursuivre l'identification des besoins pluriannuels de financement des différents projets d'investissements numériques et du maintien en condition opérationnelle des applications du ministère de l'intérieur et des Outre-mer et en assurer le suivi dans un document actualisé (*Secrétaire général du ministère de l'intérieur et des outre-mer*) ;
 4. (Recommandation reformulée) : mener à bien l'exercice de clarification des flux financiers engagé avec la mairie de Paris concernant le budget spécial de la Préfecture de police (*Secrétaire général du ministère de l'intérieur et des outre-mer*).
-

Chapitre III

Les moyens consacrés par l'État à la politique de la mission AGTE

I - Présentation des opérateurs

En 2023, la mission compte deux opérateurs : le conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS), rattaché au programme 216 – *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* et l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS), qui relève du programme 354 – *Administration territoriale de l'État*.

Le financement de ces deux opérateurs est très différent. Le CNAPS bénéficie d'une subvention pour charge de service public de 20,3 M€ en 2023, en hausse de près de 3 M€ par rapport aux années précédentes (17,5 M€ en 2022 et 2021 et 17,3 M€ en 2019). L'ANTS est entièrement financée par des taxes ou redevances affectées et des ressources propres. Il convient de signaler que 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 340 M€ en 2023 (294,55 M€ en 2021).

La création de l'agence des communications mobiles opérationnelles de sécurité et de secours (ACMOSS)

En application de l'article 11 de la loi n°2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur, l'Agence des communications mobiles opérationnelles de sécurité et de secours (ACMOSS) a été créée par le décret n° 2023-225 du 30 mars 2023.

Sa mission principale est de mettre en œuvre et d'opérer le réseau Radio du futur (RFF). L'ACMOSS est rattachée au programme 216.

L'ACMOSS est qualifié d'opérateur de l'État à compter du PLF 2024. En 2023, elle a bénéficié d'une subvention de fonctionnement de 16,7 M€ (titre 3) et d'une dotation en fonds propres de 92,2 M€ (titre 7) versées par le programme 216. Au PLF 2024, la SCSP atteint 13,7 M€ et la subvention pour charges d'investissement 60,7 M€, soit 74,4 M€ de financements publics.

Au budget initial 2023, 61 emplois sont rémunérés par l'agence. Les effectifs sont constitués d'agents directement recrutés ainsi que d'agents transférés en gestion ou mis à disposition par les programmes contributeurs. Au PLF 2024, afin d'accompagner la montée en puissance de l'agence, le plafond d'emploi est relevé à 76 ETPT, 72 ETPT provenant des programmes P 175 – *Police nationale* et P 152 – *Gendarmerie nationale*.

**Tableau n° 16 : les ressources et les dépenses des deux opérateurs de la mission AGTE
2021-2023 (en CP, en M€)**

En CP, en M€	Exéc. 2021	Exéc. 2022	LFI 2023	Execution 2023
Ressources	289,6	314,2	335,6	362,3
Dont subventions pour charges de service public (T3)	17,3	17,3	17,2	35,3
Dont subventions pour charges d'investissement (T5)			3	4
Dont intervention (T6)	29,9	25,6	26,5	33,4
dont taxes affectées	206,5	241	263,2	263,2
dont ressources propres	35,9	32,8	25,7	26,4
Dépenses	302,8	337,2	383,3	401,9
dont personnels (titre 2)	21,5	22,2	24,5	24,1
dont autres (hors titre 2)	281,3	315	358,8	377,8

Source : d'après les données du ministère de l'intérieur et des outre-mer

Les dépenses des opérateurs sont en forte augmentation entre 2021 et 2023, +99,1 M€ soit + 33 %. Cette hausse est essentiellement portée par les dépenses de fonctionnement de l'ANTS (cf. infra), les dépenses de personnel restant stables sur la période.

II - 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).

L'exercice 2023, dans la continuité de celui de 2022, demeure marqué par la mise en œuvre de l'ordonnance n° 2022-448 du 30 mars 2022 relative aux modalités d'organisation, de fonctionnement et d'exercice des missions du CNAPS et du décret n° 2022-449 pris pour son application. Ces textes ont modifié la gouvernance du CNAPS dont le collège est devenu un conseil d'administration. Le contrat d'objectifs et de performance 2018-2022 avait été reconduit par le collège en 2022. Les travaux d'élaboration du COP 2023-2026 ont coïncidé avec la mise en œuvre de la réforme du CNAPS qui a provoqué un retard dans son adoption. Un projet abouti a été présenté au conseil d'administration le 7 décembre 2023. Le COP devrait donc être prochainement conclu.

Les ressources du CNAPS sont majoritairement constituées par la subvention pour charge de service public. Alors que le montant prévu en LFI de la SCSP 2023 était de 16,9 M€⁴⁷, 20,3 M€ lui ont finalement été versés. La différence s'explique par des versements complémentaires : 0,2 M€ au titre du surplus d'activités en prévision des jeux olympiques et paralympiques 2024 et 3,2 M€ au titre des mesures salariales pour les années 2022-2024. En complément de la subvention pour charge d'investissement d'un montant de 0,3M€ en LFI 2023, une subvention complémentaire de 1 M€, destinée au remplacement du SI a été versée.

Les dépenses de l'opérateur en 2023 étaient estimées au stade du budget rectificatif n°2 à 18 M€ en AE et 19,3 M€ en CP, dont 14,25 M€ de dépenses de personnel et 5 M€ de dépenses hors titre 2. Le CNAPS a consommé 224 ETPT et, malgré une hausse par rapport à 2022 (213 ETPT), ne parvient pas à saturer son plafond d'emploi (231 ETPT) relevé de 10 ETPT par rapport à 2022 dans la perspective de l'augmentation de l'activité en vue des Jeux olympiques et paralympiques 2024. L'augmentation du plafond d'emploi 2023 est temporaire, le PLF 2024 prévoyant un plafond de 221 ETPT, à l'image de celui de 2022. Ce relèvement doit permettre le recrutement de 10 agents contractuels sur une durée de 12 mois entre juillet 2023 et juin 2024. Le taux de rotation des personnels en 2023 s'élève à 18 %. Après deux années de hausse (21,5 % en 2021 et 26,7 % en 2022), il diminue jusqu'à retrouver son niveau de 2020 (17,5 %).

Les dépenses de fonctionnement ont augmenté de 0,8 M€ depuis 2021, soit + 21,7 %. Cette augmentation s'explique essentiellement par les tendances inflationnistes des tarifs de l'énergie et des divers prestataires (fluides, frais postaux, hébergement hôtelier), ainsi que par les frais de recherche de nouveaux locaux⁴⁸ et l'exécution du marché de tierce maintenance applicative du SI DRACAR.

Tableau n° 17 : évolution des dépenses de fonctionnement du CNAPS depuis 2021

En CP, en €	CF 2021	CF 2022	Exécution 2023 (BR2)
Fonctionnement	3 589 155	3 989 995	4 369 000
Évolution % par rapport à l'année précédente	-	+11,17 %	+ 21,73%

Source : d'après les données du ministère de l'intérieur et des outre-mer

Enfin, en raison de la suppression, en 2022, des commissions locales d'agrément et de contrôle (CLAC) et de la commission nationale d'agrément et de contrôle (CNAC), les dépenses du CNAPS portées par d'autres programmes budgétaires correspondent aux montants consommés au titre des réservistes sur le programme 176 et s'élèvent à 0,17 M€ en 2021-2022.

⁴⁷ Le montant brut de la SCSP était de 17,2 M€. La réserve de précaution s'est élevée à 0,3 M€ soit une dotation de 16,9 M€. Les versements complémentaires décidés en cours d'exercice n'ont pas fait l'objet de mise en réserve.

⁴⁸ Dans le contexte du projet des déménagements des sites du siège et de la délégation territoriale d'Île-de-France.

III - L'ANTS et les taxes affectées de la mission

Créée par le décret 2007-240 du 22 février 2007, l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS) est un établissement public administratif dont l'objet est de répondre aux besoins des administrations, y compris hors du ministère de l'intérieur et des Outre-mer, en matière de titres sécurisés⁴⁹.

L'année 2023 a été marquée par le changement de tutelle de l'ANTS qui relève à nouveau de la direction du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (DMATES) et non plus de la direction de la transformation numérique⁵⁰ (DTNUM) qui exerçait la tutelle depuis le 1^{er} janvier 2020 au titre de la prévalence des projets numériques de l'agence. Ce transfert doit permettre de garantir une cohérence dans l'accompagnement global des prestations aux usagers en renforçant les relations entre l'agence et la direction. En effet, la DMATES chargée de l'animation du réseau territorial, des préfectures, des guichets, ainsi que de la gestion des ressources humaines, de la répartition des moyens et de la qualité globale des process est déjà très présente dans la chaîne de délivrance des titres.

Le COP 2021-2023 a pris fin le 31 décembre 2023 ; le prochain COP couvrira la période 2024-2026.

Des ressources en hausse de 10 %

Le programme 354 ne verse pas de subvention pour charges de service public à l'ANTS dont les ressources sont constituées de taxes ou redevances affectées et de ressources propres. L'ANTS bénéficie de 5 taxes affectées⁵¹ toutes plafonnées (cf. tableau infra) qui correspondent à des droits de timbre. Le montant du plafond des taxes affectées était de 241 M€ en 2022, en forte augmentation par rapport à 2021, en raison en particulier de l'augmentation du nombre de demandes de titres. Pour 2023, le plafond est relevé de 21,9 M€ pour atteindre 263 M€ pour le financement des projets et missions de l'agence (5,9 M€ pour le développement du support aux usagers de l'identité numérique et 10 M€ pour faire face à l'augmentation des dépenses de fonctionnement en lien avec celle des demandes de titre). Au PLF 2024, un relèvement du plafond de 23,8 M€ a été accordé à l'agence.

En outre, en fin de gestion 2023, le programme 354 a attribué par anticipation une subvention pour charges de services public d'un montant de 15 M€ afin de sécuriser son niveau de trésorerie dans la perspective du maintien à un niveau élevé (14 M) des demandes de titres en 2024. Le relèvement du plafond des taxes affectées et le versement d'une SCSP en fin de gestion s'expliquent par la forte hausse des dépenses de l'agence (cf infra).

⁴⁹ La liste des titres qui relèvent de l'ANTS est fixée par le décret n°2007-255 du 27 février 2007. Il recense 14 titres dont les 5 principaux : carte nationale d'identité, passeport biométrique, titre de séjour, permis de conduire et certificat d'immatriculation des véhicules.

⁵⁰ Anciennement direction du numérique (DNUM).

⁵¹ Les 5 taxes affectées sont la taxe pour la gestion des certificats d'immatriculation des véhicules, la taxe sur les titres de séjour et de voyage électroniques, le droit de timbre pour la délivrance du permis de conduire en cas de perte ou de vol, la fraction des droits de timbre sur les passeports sécurisés.

Tableau n° 18 : évolution du rendement des taxes plafonnées affectées à l'ANTS 2020-2024

En M€	2020	2021	2022	PLF 2023	PLF 2024
Produit	275,55	282,41	480,4	388,4	559,3
Plafond	205,5	206,5	241	262,9	286,7

Source : ANTS et documents budgétaires 2023 et 2024

En 2024 l'ANTS bénéficie, dans le cadre de la LOPMI, d'un rehaussement du plafond des taxes affectées inscrites à son budget pour faire face au maintien à un niveau élevé de la demande de titres et assurer le financement des projets SI (identité numérique et système d'immatriculation des véhicules).

Parmi les ressources de l'agence, les sommes perçues au titre de la redevance d'acheminement destinée à couvrir les frais d'acheminement des certificats d'immatriculation des véhicules ne sont pas versées directement à l'agence. Comme indiqué précédemment, elles transitent par une attribution de produits au programme 354 (identifiées en tant que transferts, en titre 6) avant d'être reversées à l'ANTS. En 2023, au budget initial, l'agence prévoit une redevance à hauteur de 26,5 M€ sur la base d'une estimation de production de 11,4 millions de certificats d'immatriculation.

Les ressources propres sont, entre autres, liées à la fabrication des cartes d'agents pour différents ministères ou à l'utilisation du système de transmission électronique des données d'état civil (COMEDec) par les notaires. En 2023, en exécution, elles sont en forte baisse par rapport à 2022 mais restent conformes au budget initial (26 M€).

Tableau n° 19 : évolution des ressources et des dépenses de l'ANTS 2021-2023

En CP, en M€	Exéc. 2021	Exéc. 2022	BI 2023	Exéc. 2023	Évolution 2023/2022
Ressources	315,2	324,5	315,4	356,4	10 %
Fiscalité affectée	206,5	241	263,2	263,2	9 %
Recettes propres	35,8	57,9	25,7	26,4	-54 %
Plan de relance	41,6	-	-	-	-
FTAP	1,4	-	-	18,4	-
Transferts	29,9	25,6	26,5	33,4	30 %
SCSP				15	-
Dépenses	285,9	303,3	364,9	382,6	26,1%
Personnels	8,6	8,5	10,8	9,9	15 %

En CP, en M€	Exéc. 2021	Exéc. 2022	BI 2023	Exéc. 2023	Évolution 2023/2022
<i>Hors personnels</i>	277,3	294,7	354,1	372,7	26 %

Source : données de l'ANTS

Des dépenses en hausse de 26 %

Le budget, 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.

Les dépenses liées au fonctionnement s'établissent à 325,8 M€, en hausse par rapport à 2022 (278,19 M€). Elles correspondent aux dépenses de production et d'acheminement des titres, à celles qui sont en lien avec les systèmes d'information ainsi qu'au contrat d'externalisation du centre de contact citoyen.

Les dépenses de personnel augmentent de 16 % en 2023 par rapport à 2022, en cohérence avec l'évolution du plafond d'emplois. Le plafond d'emploi de 148 ETPT n'est pas atteint au 31/12/2023. Cela s'explique par la difficulté à recruter sur des métiers en tension avec des profils très techniques ainsi que par des sorties qui n'étaient pas envisagées.

Le montant des dépenses d'investissement atteint 46,9 M€, en hausse par rapport à 2022 (32,3 M€). L'agence est en effet engagée dans deux chantiers majeurs.

L'accord-cadre de réalisation de la refonte du système d'information des véhicules (SIV) a été notifié le 20 mars 2023. Les dépenses 2023 (5,1 M€) prennent en considération la mise en place de l'équipe intégrée dédiée à ce projet de refonte et le démarrage des travaux en octobre. En outre, les difficultés de recrutement ont entraîné un besoin supplémentaire d'accompagnement.

Les dépenses du projet « identité numérique régaliennne » dans son ensemble font l'objet d'un financement conjoint, sur quatre ans, entre le Fonds de transformation de l'action publique (FTAP) et l'ANTS. Sur un budget total de 45,5 M€, la part du FTAP est de 27,7 M€ et celle de l'agence de 17,8 M€ dont 14 M€ de CP consommés en 2023. La conduite du projet s'est accélérée, avec notamment l'ouverture généralisée au public de l'application « France Identité » début 2024.

Le niveau de trésorerie au 31 décembre 2023 est de 90,1M €, en baisse par rapport à 2022 (113,24 M€) ; il représente 99 jours de dépenses. Au regard du montant élevé de la trésorerie, la nécessité d'attribuer par anticipation une SCSP de 15 M€ en fin de gestion 2023 pouvait interroger (un seuil de 50 M€ de trésorerie apparaissant suffisant pour assurer la gestion quotidienne de l'agence).

Annexes

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

- Les services déconcentrés de l'État, décembre 2017 ;
- La préfecture de police de Paris, réformer pour mieux assurer la sécurité dans l'agglomération parisienne, décembre 2019 ;
- Gains de productivité et qualité de services : la dématérialisation de la délivrance de titres par les préfectures, insertion au rapport public annuel 2020 ;
- Les effectifs de l'administration territoriale de l'État (exercices 2010-2021), mai 2022 ;
- Contrôle de légalité et contrôle des actes budgétaires en préfecture (exercices 2015 – 2021), décembre 2022 ;
- La gestion de l'immobilier préfectoral (exercices 2016 – 2021), janvier 2023 ;
- Rapport public annuel sur le bilan de la décentralisation, mars 2023 ;
- La capacité d'action des préfets, novembre 2023 ;
- La préfecture de police de Paris : enquête de suivi du rapport public thématique publié en 2019 – (exercices 2019-2023), novembre 2023 ;
- La délivrance des titres d'identité et de circulation, mars 2024.

Annexe n° 2 : suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2022

	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2022	Réponse de l'administration	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre
1	(direction du budget, RPROG 354 – <i>Administration territoriale de l'Etat</i>) : 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.	<p>Le RPROG s'attache à ne recourir aux décrets de transferts que dans les cas où la dépense ne peut faire l'objet de transfert en base en LFI et si la facturation interne ne peut être mise en œuvre.</p> <p>S'agissant des délégués du préfet, le sujet concerne plusieurs ministères et programmes, avec pour chef de file le programme 147. Le maintien de ces emplois sur un programme propre avant transfert au titre du remboursement des programmes concernés permet d'assurer la visibilité de postes dont l'intérêt pour la politique de la ville est fondamental.</p>	Non mise en œuvre
2	(RPROG 122 – <i>Concours spécifiques et administration</i> , RPROG 216 – <i>Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur</i> , 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.	<p>Il serait plus pertinent de proposer cette recommandation à la DB concernant le volet P216. En effet, ce sujet est régulièrement soulevé par la Cour des Comptes qui indique que le CFL contrevient à l'article 17 de la LOLF (les fonds de concours / attributions de produits sont constitués par les fonds à caractère non fiscaux versés par des personnes morales et physiques, ce qui n'est pas le cas du CFL). Aucune solution alternative n'est proposée.</p> <p>En effet, le dispositif actuel repose sur les articles du CGCT suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'article L. 1211-5 du CGCT qui prévoit qu'une dotation, destinée à couvrir les frais de fonctionnement du comité des finances locales et le coût des travaux qui lui sont nécessaires est prélevée sur les ressources prévues pour la dotation globale de fonctionnement ouverte en LFI de l'année n ; - l'article R. 1211-17 du CGCT qui dispose que la dotation prévue à l'article précité est versée au trésor public et rattachée au budget du ministère de l'intérieur selon la procédure de fonds de concours pour dépenses d'intérêt public. <p>Or, le cabinet du premier ministre avait décidé lors de la création de cette instance que la part État des crédits de l'OFGPL (personnel et fonctionnement), évaluée à 180 000€, devait être financée en interne à la mission "Relations avec les collectivités territoriales". Néanmoins, le financement des crédits de</p>	Non mise en œuvre

		<p>personnel sur le programme 122 n'est pas possible, le programme ne portant pas de crédits de personnels, ceux-ci sont portés par le P 216.</p> <p>De plus, la possibilité d'effectuer un décret de virement depuis les crédits HT2 du P122 vers le titre 2 du programme 216 est interdit par la LOLF.</p> <p>La DB a été sollicitée afin d'envisager les modalités d'un abondement du budget général sur le programme 216 ou une modification du CGCT. Sans réponse à ce jour.</p>	
3	<p>(Secrétaire général du ministère de l'intérieur) : Poursuivre l'identification des besoins pluriannuels de financement des différents projets d'investissements numériques et du maintien en condition opérationnelle des applications du ministère de l'intérieur et des outre-mer et en assurer le suivi dans un document actualisé.</p>	<p>Concernant le P216, l'administration confirme :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la mise en place d'une vision pluriannuelle des besoins informatiques du ministère, sur le modèle existant pour l'immobilier ("Papagena" numérique). Ce suivi couvre l'ensemble des programmes du périmètre ministériel ; - la création et la mise à jour trimestrielle d'un tableau de suivi des grands projets numériques du ministère, l'objectif étant d'assurer le suivi d'une trentaine de projets simultanément ; - la mise en place d'un groupe de travail sur la maîtrise du MCO numérique. Pour 2024, la création d'une cellule de 2 agents est envisagée au sein de la DTNUM. <p>En outre, en 2023, a été mise en place une nouvelle gouvernance des investissements du ministère de l'Intérieur, fruit d'une profonde réforme partenariale engagée dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI) entre le ministère de l'intérieur et le ministère chargé des comptes publics.</p> <p>L'augmentation du budget du ministère, prévue par la LOPMI (+15Md€ sur la période 2023-2027), oblige le ministère de l'intérieur comme corollaire à une présentation programmatique de ses principaux investissements afin de s'assurer de leur soutenabilité et de l'atteinte des objectifs qui lui ont été assignés. Cette nouvelle gouvernance des investissements vise donc à renforcer la maîtrise et à optimiser les opérations d'investissement notamment numérique dans le cadre des chroniques de la LOPMI.</p> <p>Les comités ministériels des investissements (CMI) et des comités financiers interministériels (COFIN) sont chargés, d'une part, de l'examen d'opération d'investissement dont le coût est supérieur à 15 M€ et d'autre part, d'émettre un avis sur la</p>	Non mise en œuvre

		<p>programmation pluriannuelle des principaux investissements du ministère notamment en matière immobilière et numérique.</p> <p>Les « COFIN objet » constituent un premier niveau de contrôle, complété par la tenue d'un « COFIN synthèse » chaque année au printemps dont l'objet sera d'apprécier la programmation pluriannuelle des dépenses d'investissement et notamment immobilières et numériques. Cette démarche s'inscrit dans le cadre d'un processus itératif de suivi et de programmation des principales opérations d'investissement structurantes du ministère.</p> <p>S'agissant du P 354</p> <p>La rétrocession des crédits du numérique aux directions métier prévue par le PLF pour 2024 a entraîné la création d'un BOP et de 4 UO au sein du programme 354. La prise en compte des besoins pluriannuels de financement des différents projets d'investissements numériques et du maintien en condition opérationnelle des applications du ministère de l'intérieur fait partie des priorités retenues par le responsable du programme 354.</p>	
4	<p>(RPROG 354 – <i>Administration territoriale de l'Etat</i>) : 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>.</p>	<p>La rebudgétisation des dépenses de la préfecture de police fait partie des chantiers sur lesquels une discussion ne pourrait être lancée qu'à l'issue des Jeux olympiques et paralympiques 2024.</p>	Non mise en œuvre

-

Annexe n° 3 : évolution des flux croisés entre l'ANTS et la mission AGTE

<i>Montants versés par le programme 354- ATE à l'ANTS</i>		
2022	redevance pour services rendus au titre de l'acheminement des certificats d'immatriculation des véhicules	25 564 516,42 €
2023	redevance pour services rendus au titre de l'acheminement des certificats d'immatriculation des véhicules	33 415 204,90 €
<i>Montants versés par l'ANTS au programme 354 - ATE</i>		
2022	participation aux dépenses supportées par l'administration territoriale pour la production des titres sécurisés	1 363 731 €
	remboursement des dépenses supportées par le programme 354 pour produire et acheminer la carte nationale d'identité	-
2023	participation aux dépenses supportées par l'administration territoriale pour la production des titres sécurisés	3 339 053 €
	remboursement des dépenses supportées par le programme 354 pour produire et acheminer la carte nationale d'identité	159 867 €
<i>Montants versés par l'ANTS au programme 216 - CPPI</i>		
2022	Remboursement des dépenses liées à l'exploitation et l'hébergement de l'application SIV	-
2023	Remboursement des dépenses liées à l'exploitation et l'hébergement de l'application SIV	1 478 573 €
2022	Remboursement des dépenses liées à l'exploitation et l'hébergement de l'application Alicem	75 729,32 €
2023	Remboursement des dépenses liées à l'exploitation et l'hébergement de l'application Alicem	123 633,98 €
2022	Remboursement des dépenses liées à l'exploitation et l'hébergement de l'application TES	
2023	Remboursement des dépenses liées à l'exploitation et l'hébergement de l'application TES	559 811,70 €

Montants versés par le programme 354– ATE à l'ANTS		
2022	Remboursement des dépenses liées à l'exploitation et l'hébergement de l'application COHERIS	105 500 €
2023	Remboursement des dépenses liées à l'exploitation et l'hébergement de l'application COHERIS	

Source : ministère de l'intérieur et des outre-mer

**Annexe n° 4 : programmation budgétaire indicative des crédits prévus
par la loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de
programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI)**

	LFI 2022 + Plan de relance		2023		2024		2025		2026	2027	TOTAL 2023- 2027
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	CP	CP	CP
<i>Mission AGTE (hors programme 232 - Vie politique)</i>											
<i>Titre 2</i>	1 860	1 860	2 025	2 025	2 062	2 062	2 088	2 088	2 111	2 135	10 421
<i>Hors titre 2</i>	1 490	1 473	1 895	1 598	2 823	1 810	1 900	2 361	2 455	2 752	10 976
TOTAL	3 350	3 333	3 920	3 623	4 885	3 872	3 988	4 449	4 566	4 887	21 397
<i>Programme 354 - Administration territoriale de l'État</i>											
<i>Titre 2</i>	1 319	1 319	1 433	1 433	1 457	1 457	1 476	1 476	1 492	1 510	7 368
<i>Hors titre 2</i>	606	555	768	557	617	565	627	574	588	604	2 888
TOTAL	1 925	1 874	2 201	1 990	2 074	2 022	2 103	2 050	2 080	2 114	10 256
<i>Programme 216 - Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur</i>											
<i>Titre 2</i>	541	541	592	592	605	605	612	612	619	625	3 053
<i>Hors titre 2</i>	884	918	1 127	1 041	2 206	1 245	1 273	1 787	1 867	2 148	8 088
TOTAL	1 425	1 459	1 719	1 633	2 811	1 850	1 885	2 399	2 486	2 773	11 141

Source : Journal officiel de la République française du 23 janvier 2023 – Point 4 « Programmation budgétaire » du rapport annexé à la loi