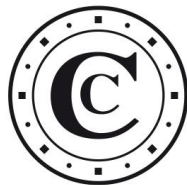


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2024

*Mission Administration générale et
territoriale de l'État*

Avril 2025

Sommaire

SYNTHESE.....	5
RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	11
INTRODUCTION	13
CHAPITRE I ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE.....	16
I - LA PROGRAMMATION INITIALE	16
A - Les sous-jacents de la programmation initiale des crédits	16
B - Des mesures de périmètre et de transferts marquées par la rétrocession des crédits numériques du programme 216	19
C - Un avis défavorable du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) dans un contexte budgétaire atypique	21
II - LA GESTION DES CREDITS ET SA REGULARITE	23
A - L'exécution des crédits de la mission au même niveau qu'en 2023	23
B - Une mise en réserve intégralement utilisée	27
C - L'utilisation de la fongibilité asymétrique	29
D - La persistance de mouvements inadaptés	30
E - Les plans sectoriels.....	33
III - L'ANALYSE DE L'EVOLUTION DE LA DEPENSE ET DE SES COMPOSANTES	33
A - L'évolution des dépenses par titre	37
B - Emplois et dépenses de personnel	38
C - Des dépenses de fonctionnement en baisse	46
D - Des dépenses d'investissement en hausse, marquées par l'engagement des travaux de construction du site unique de la DGSJ	50
E - Des dépenses d'intervention en baisse	52
IV - PERSPECTIVES ASSOCIEES A LA TRAJECTOIRE BUDGETAIRE.....	54
A - La soutenabilité à court terme.....	54
B - La soutenabilité à moyen terme	56
V - L'INCIDENCE DES DEPENSES RELATIVES AUX JEUX OLYMPIQUES	56
VI - L'INCIDENCE DES DEPENSES SUR L'ENVIRONNEMENT	57
CHAPITRE II LES POLITIQUES PUBLIQUES : POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME	59
I - UNE ANNEE 2024 MARQUEE PAR LA RETROCESSION DES CREDITS NUMERIQUES DU PROGRAMME 216 AUX DIRECTIONS « METIERS »	59
II - LE FINANCEMENT DES ELECTIONS SUR LE PROGRAMME 232	61
III - LES DEPENSES DE LA PREFECTURE DE POLICE DE PARIS RELEVANT DE LA MISSION AGTE	63
IV - LA PERFORMANCE.....	64
A - Programme 216 – Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	64
B - Programme 232 – Vie politique	67
C - Programme 354 – Administration territoriale de l'État.....	70
V - LES REVUES DE DEPENSES.....	73

CHAPITRE III LES MOYENS CONSACRES PAR L'ÉTAT A LA POLITIQUE	
DE LA MISSION AGTE	75
I - PRESENTATION DES OPERATEURS	75
II - LE CNAPS	76
III - L'ACMOSS	78
IV - L'ANTS ET LES TAXES AFFECTEES DE LA MISSION.....	80
V - LES DEPENSES FISCALES.....	83
ANNEXES.....	85

Synthèse

Les crédits inscrits en LFI 2024 sont significativement en hausse en autorisations d'engagement par rapport à la LFI 2023, essentiellement en raison du début des travaux de construction du site unique de la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), les crédits de paiement augmentant pour leur part légèrement, alors même que le périmètre de la mission est impacté à la baisse par la rétrocession des crédits numériques aux directions « métiers » du ministère de l'intérieur.

L'exécution des crédits de la mission est également en augmentation, l'amélioration du taux de consommation des crédits témoignant des efforts de pilotage et de gestion de l'administration dans un contexte budgétaire 2024 pourtant empreint de difficultés, avec des facteurs d'incertitude et des mesures de régulation budgétaire importantes, et enfin l'organisation d'élections législatives anticipées non prévue en loi de finances initiale.

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*. La spécificité de cette mission réside dans son rôle de soutien, assuré par deux de ses programmes (216 et 354), aux politiques publiques menées sous la responsabilité du ministère de l'intérieur.

Une programmation des crédits à la hausse en loi de finances initiale

La mission AGTE a vu ses crédits augmenter en loi de finances initiale (LFI) 2024 : ils s'établissent à 5 595,60 M€ en AE et 4 657,12 M€ en CP. Cette hausse par rapport à la loi de finances initiale 2023 est très marquée concernant les autorisations d'engagement (AE) qui augmentent de 15,1 % (+ 736 M€) par rapport à 2023, les crédits de paiement (CP) étant en augmentation de 1,9 % (+ 88,35 M€). Elle repose principalement sur les crédits de hors titre 2 (+ 33,7 % en AE soit + 674,40 M€ et + 1,6 % en CP soit + 26,75 M€) mais concerne aussi dans une moindre mesure les crédits de titre 2 (+ 2,2 % en AE et en CP soit + 61,61 M€).

Cette programmation significativement à la hausse des moyens de la mission ne concerne que les deux programmes budgétaires 216 - *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* (uniquement en AE) et 232 - *Vie politique* (en AE et en CP), le programme 354 - *Administration territoriale de l'État* étant marqué par une stabilité voire une baisse en AE sur le hors titre 2. Le plafond d'emplois de la mission augmente de 57 ETPT en 2024 par rapport à 2023. Son taux d'exécution est de 99 %, comparable à 2023.

Une augmentation des autorisations d'engagement essentiellement portée par le début des travaux de construction du site unique de la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI)

L'année 2024 se distingue par l'ampleur des crédits consacrés à l'opération immobilière du « site unique » du renseignement intérieur qui entre dans sa phase opérationnelle de construction, avec une inflexion majeure de la trajectoire budgétaire puisque l'augmentation est

quasiment d'un milliard d'euros entre le réalisé 2023 et la LFI 2024. Le marché de construction (qui représente la majorité de la dépense sur ce projet) a ainsi été engagé en juin 2024 pour un montant total de 837 M€.

Un périmètre de la mission impacté par la rétrocession des crédits numériques du programme 216 aux directions « métiers »

Dans le cadre de la réforme de la fonction numérique du ministère prévue par la loi n°2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI), les différentes directions métiers se sont vues réattribuer le portage des crédits dédiés au financement de leurs projets numériques, alors qu'ils étaient depuis 2020 inscrits au sein du programme 216 - *Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur* (CPPI).

La rétrocession des crédits numériques se traduit par une diminution des crédits inscrits sur le budget opérationnel de programme numérique du programme 216 (« BOP CNUM ») de 543 M€ en AE en loi de finances initiale 2023 à 338 M€ en AE en loi de finances initiale 2024 (soit -205 M€), et de 490 M€ en CP à 300 M€ en CP (soit - 190 M€) ; chiffre qu'il convient de nuancer par le fait qu'une petite partie de ces crédits reste au sein du périmètre de la mission AGTE en tant qu'il sont rétrocédés sur ses programmes 232 et 354 ((pour un montant de 20,10 M€ en AE et 19,96 en CP selon le projet annuel de performance (PAP) 2024).

Un avis défavorable du CBCM

Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) a émis le 4 juillet 2024 un avis défavorable sur les documents de programmation au titre de la soutenabilité, compte tenu des difficultés inhabituelles du cycle de programmation et d'exécution budgétaire. Il invite à resituer cet avis dans le cadre de gestion atypique de l'année 2024, marqué par des à-coups de gestion liés aux contextes budgétaire et politique.

Ainsi, le CBCM a reçu le 13 février 2024 une note du responsable de la fonction financière ministérielle, indiquant que les éléments de programmation transmis pour examen n'étaient pas encore arbitrés par le cabinet du Premier ministre. Aucun avis formalisé n'a donc pu être rendu et la direction du budget a en outre demandé le 19 février 2024 à tous les CBCM de suspendre la délivrance d'avis. Une reprogrammation a été demandée aux ministères par le directeur de cabinet du Premier ministre pour le 29 février 2024. Les nouvelles programmations transmises ensuite n'ont pas permis au CBCM de rendre un avis, notamment celle transmise fin mars (car elle n'était pas fondée sur des hypothèses partagées entre le ministère de l'intérieur et le ministère de l'économie et des finances, en particulier s'agissant des économies supplémentaires à réaliser).

Un contexte de gestion atypique marqué par des annulations de crédits importantes, une exécution 2024 améliorée par rapport à 2023

Le décret n°2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits pour un montant total de 10 milliards en AE et 10,17 milliards en CP a eu un impact sur les programmes de la mission AGTE, dont le montant total annulé s'élève à 170,52 M€ en AE et en CP. Il en est résulté une programmation aux contours difficiles à arrêter et qui a dû être revue jusque tard dans l'année, avec une prévisibilité réduite pour les responsables de programme, conférant à l'exécution 2024 un caractère quelque peu chaotique.

Dans ce contexte, les dépenses de la mission s'établissent à 4 662,01 M€ en CP en 2024, contre 4 612,83 M€ en CP en 2023, alors même que les crédits effectivement disponibles en 2024 sont en réduction (- 126,43 M€ par rapport à 2023). Cette stabilité des dépenses de la mission s'explique par une amélioration sensible du taux de consommation des crédits de paiement passé de 94,7 % en 2023 à 98,2 % en 2024.

Concernant les autorisations d'engagement, si le taux de consommation reste facialement le même d'une année sur l'autre (90,8 % en 2024 contre 90,9 % en 2023), il s'applique à un niveau de crédits disponible sensiblement en hausse (+ 686,34 M€). La consommation en AE, essentiellement portée par l'engagement des travaux de construction du site unique de la DGSI dont l'impact budgétaire sur le programme 216 est majeur est donc beaucoup plus importante qu'en 2023.

Des dépenses de personnel en légère hausse, une absence de saturation du schéma d'emploi

L'exécution des crédits de titre 2 de la mission est en légère augmentation en 2024 (2 883,55 M€) par rapport à 2023 (2 799,99 M€) mais reste corrélée à l'augmentation des dépenses de personnel prévue en LFI 2024 (2 918,63 M€) par rapport à la LFI 2023 (2 857,02 M€) et s'explique par des mesures de revalorisation, notamment le financement en année pleine des mesures interministérielles dites « Guérini » décidées à l'été 2023. L'année 2024 est marquée, comme l'année 2023 par un schéma d'emploi qui reste positif, mais qui n'est pas saturé, dans un contexte de gestion fortement affecté par les mesures d'annulation de crédits, auxquelles il convient d'ajouter certaines difficultés plus structurelles de recrutement.

Un scrutin électoral non prévu en loi de finances initiale

La tenue des élections législatives anticipées n'était par construction pas prévue lors de l'élaboration de la loi de finances initiale et les crédits du programme 232 - *Vie politique*, qui porte l'essentiel des coûts d'organisation, ont du faire l'objet d'ajustements en cours d'exercice budgétaire. La dépense liée à ces opérations était estimée, à la date du compte-rendu de gestion n° 2 (fin août 2024), à 171,49 M€ essentiellement en hors titre 2, dont 139,78 M€ exécutés en 2024 (comprenant 4,46 M€ sur le programme 151 – *Français à l'étranger et affaires consulaires*) et 31,71 M€ exécutés en 2025 (remboursement des comptes de campagne et campagne audiovisuelle).

De juin à septembre, afin de pouvoir engager et régler les dépenses urgentes des élections législatives anticipées, le programme 232 a utilisé la trésorerie dont il disposait pour certaines dépenses intervenant plus tard dans l'année, notamment pour les élections européennes. Fin septembre 2024, le programme 232 a été abondé par le programme 552 - *Dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles (DDAI)* en hors titre 2 et par le programme 551 - *Provision relative aux rémunérations publiques* en titre 2, pour faire face aux dépenses obligatoires jusqu'à fin novembre. La loi de finances de fin de gestion a ensuite ouvert les crédits nécessaires au paiement du reliquat de dépenses à hauteur de 124,52 M€ en AE et 123,32 M€ en CP, en hors titre 2. Le coût définitif du scrutin ne sera connu que fin 2025, lorsque toutes les dépenses associées à cette opération seront réglées, en particulier les remboursements des comptes de campagne des candidats.

Une nette dégradation des délais de renouvellement des titres de séjour

L'année 2024 est marquée par une modification de la cible de l'indicateur de performance relatif aux demandes de renouvellement des titres de séjour, reflet d'une dégradation constatée en la matière : établie à 30 jours jusqu'en 2023, la cible de l'indicateur est relevée à 55 jours à partir de 2024. Selon le responsable de programme, cette évolution s'explique par la récurrence des crises internationales et la hausse de la demande qui en résulte, laquelle a conduit à une augmentation de la charge de travail des services préfectoraux. Il convient de noter que les délais de traitement des demandes de renouvellement des titres de séjour dépassent l'objectif cible, même revu à la hausse, pour se porter à 102 jours en moyenne au quatrième trimestre 2024 contre 91 jours au trimestre précédent et 76 jours en moyenne sur l'année 2023 (+34%).

Une nouvelle organisation du numérique et un nouvel opérateur dans la mission

L'année 2024 et la rétrocession des crédits numériques aux directions métiers marque le retour au schéma d'organisation qui prévalait avant 2020, à savoir un partage de la responsabilité de la planification des besoins pluriannuels de financement du numérique entre l'ensemble des programmes et missions du ministère de l'intérieur et non plus un portage par le seul programme 216.

Cette instabilité de l'organisation budgétaire de la fonction numérique, avec deux mouvements successifs de concentration des crédits puis de déconcentration opérés en cinq ans, interroge. Il conviendra de mesurer, dans le cadre d'un exercice d'évaluation *ad hoc*, l'efficacité de cette nouvelle réforme de la fonction numérique et particulièrement, sa capacité à assurer un meilleur pilotage des grands projets.

Par ailleurs, 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 : opérateur rattaché au programme 216, cette agence a pour mission principale de mettre en œuvre et d'opérer le réseau Radio du futur (RFF). En 2024, la mission compte donc trois opérateurs : le conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS), l'ACMOSS et l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS).

Trois recommandations sur quatre réitérées

L'analyse de l'exécution budgétaire 2024 de la mission AGTE conduit à réitérer trois 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.

La recommandation 2023 tendant à « *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).* » n'est pas réitérée. La Cour prend acte des éléments de réponse apportés ; elle observe au surplus que le pilotage des crédits numériques s'inscrit dans un périmètre nouveau

qui dépasse désormais celui de la mission AGTE compte tenu de la rétrocession en 2024 des crédits numériques aux directions métiers.

Aucune nouvelle recommandation n'est formulée.

Récapitulatif 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 politiques de l'intérieur, direction du budget*).
3. (Recommandation réitérée) : 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*).

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*¹. L'année 2024 est marquée par l'arrivée d'un nouvel opérateur dans la mission : à l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS), rattachée au programme 354, et au conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS), rattaché au programme 216, s'ajoute désormais l'Agence des communications mobiles opérationnelles de sécurité et de secours (ACMOSS), créée par le décret n° 2023-225 du 30 mars 2023, 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. Cette agence, rattachée au programme 216, a pour mission principale de mettre en œuvre et d'opérer le réseau Radio du futur (RFF).

La spécificité de la mission Administration générale et territoriale de l'État réside dans son rôle de soutien, assuré par deux de ses programmes (216 et 354), aux politiques publiques menées sous la responsabilité du ministère de l'intérieur.

L'année 2024 a été marquée par un contexte politique national porteur d'incertitudes budgétaires constantes et donnant notamment lieu à des mesures de régulation significatives. Cette situation a eu un impact sur les modalités de gestion des crédits de la mission, avec un cadre de programmation et d'exécution fluctuant, marqué par des « à-coups » répétés, ce qui a rendu le pilotage budgétaire plus complexe, voire atypique par rapport aux années précédentes (cf. l'avis du contrôleur budgétaire et comptable ministériel au point I. C. infra).

La mission AGTE a vu ses crédits augmenter en loi de finances initiale (LFI) 2024 : ils s'établissent à 5 595,60 M€ en AE et 4 657,12 M€ en CP. Cette hausse significative par rapport à la loi de finances initiale 2023 est très marquée concernant les autorisations d'engagement (AE) qui augmentent de 15,1 % (+ 736 M€) par rapport à 2023, les crédits de paiement (CP) étant en augmentation de 1,9 % (+ 88,35 M€). Elle repose principalement sur les crédits de hors titre 2 (+ 33,7 % en AE soit + 674,40 M€ et + 1,6 % en CP soit + 26,75 M€) mais concerne aussi dans une moindre mesure les crédits de titre 2 (+ 2,2% en AE et en CP soit + 66,61 M€).

Cette programmation à la hausse des moyens de la mission ne concerne que les deux programmes budgétaires 216 - *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* (uniquement en AE) et 232 - *Vie politique* (en AE et en CP), le programme 354 - *Administration territoriale de l'État* étant marqué par une stabilité voire une baisse en AE sur le hors titre 2. Les dépenses de la mission s'établissent à 4662,01 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 de la mission. La dernière partie

¹ Le programme 354 est issu de la fusion au 1er janvier 2020 des programmes 307 « *Administration territoriale* » et 333 « *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* » placé auprès des services du Premier ministre

de l'analyse porte enfin 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

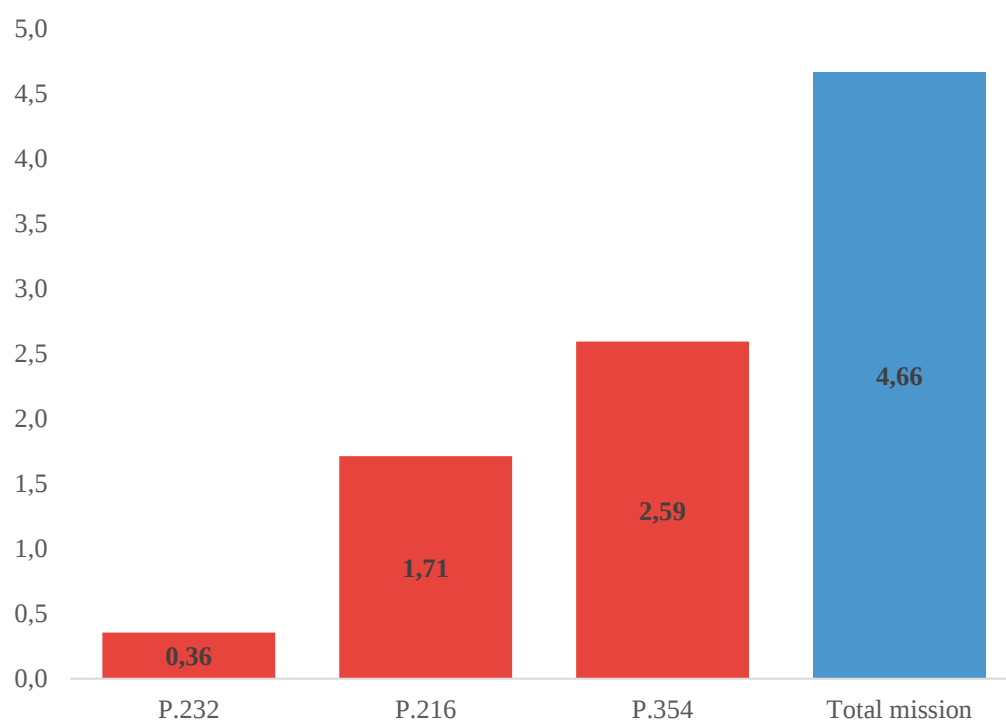
Programme 354 – Administration territoriale de l'État

Tableau n° 1 : crédits ouverts en LFI pour 2024 par programme à périmètre courant

<i>En M€</i>	AE	Évolution 2023⇒2024	CP	Évolution 2023⇒2024
Programme 216	2704,63	+ 38,3 %	1816,33	-2,9 %
HT2	1843,43	+ 63,7 %	955,13	-8,2 %
T2	861,20	+ 3,8 %	861,20	+ 3,8 %
Programme 232	257,73	+ 127,4 %	257,62	+ 115,4 %
HT2	233,89	+ 118,4 %	233,78	+ 106,2 %
T2	23,84	+ 280,8 %	23,84	+ 280,8 %
Programme 354	2633,24	- 5,6 %	2583,17	+ 0,2 %
HT2	599,66	- 22,0 %	549,59	- 1,5 %
T2	2033,58	+ 0,6 %	2033,58	+ 0,6%
Mission	5595,60	+ 15,1 %	4657,12	+ 1,9 %

Source : Cour des comptes à partir des LFI 2023 et 2024

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



Source : Cour des comptes

Chapitre I

Analyse de l'exécution budgétaire

I - La programmation initiale

La mission *AGTE* a vu ses crédits augmenter en loi de finances initiale (LFI) 2024 : ils s'établissent à 5 595,60 M€ en AE et à 4 657,12 M€ en CP. Cette hausse par rapport à la loi de finances initiale 2023 est particulièrement marquée concernant les autorisations d'engagement (AE) qui augmentent de 15,1 % (+ 736 M€) par rapport à 2023, les crédits de paiement (CP) étant en augmentation de 1,9 % (+ 88,35 M€). Cette hausse repose principalement sur les crédits de hors titre 2 (+ 33,7 % en AE soit + 674,40 M€ et + 1,6 % en CP soit + 26,75 M€) mais concerne aussi dans une moindre mesure les crédits de titre 2 (+ 2,2 % en AE et en CP soit + 66,61 M€).

Cette programmation à la hausse des moyens de la mission ne concerne que les deux programmes budgétaires 216 - *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* (uniquement en AE) et 232 - *Vie politique* (en AE et en CP), le programme 354 - *Administration territoriale de l'État* étant marqué par une stabilité voire une baisse en AE sur le hors titre 2. Les dépenses de la mission s'établissent à 4 662,01 M€ en CP. Cette hausse des crédits de la mission *AGTE* en LFI 2024 est également marquée par rapport au niveau de l'exécution des crédits constatée en 2023, avec une augmentation des AE de quasiment d'un milliard d'euros entre le réalisé 2023 et la LFI 2024 (+19,63% soit + 918,22 M€), alors que le niveau des CP reste pour sa part constant (+ 0,96% soit + 44,28 M€).

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

1 - Les dépenses programmées

La programmation initiale des crédits de la mission *AGTE* est habituellement marquée par le poids de l'évolution tendancielle des crédits pour le programme 216 – *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* et pour le programme 354 – *Administration territoriale de l'État*, étroitement liée à la part importante des dépenses de personnel.

Elle est également marquée par la poursuite de la mise en œuvre de la loi n°2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI), dont la trajectoire est maintenue en 2024 pour le programme 354. Le programme 232 n'est pas concerné par la LOPMI.

S'agissant du programme 216, il convient de relever un écart entre « l'annuité » 2024 de la LOPMI adoptée en 2023 (3 056,31 M€ en AE et 2 095,44 M€ en CP) et la programmation du projet de loi de finances 2024 (2 704,63 M€ en AE et 1 816,32 M€ en CP, soit - 351,68 M€ en AE et - 279,12 M€ en CP). Cet écart s'explique, concernant les crédits de titre 2, par les mesures de transferts budgétaires avec un solde de transfert de -7,32 M€ en AE/CP (cf. point I. B. infra) et par la prise sous enveloppe du programme des mesures interministérielles de revalorisation salariales mises en œuvre en 2023 et 2024 (13 M€ HCAS) ou encore la nouvelle indemnité de sujétions spéciales des personnels administratifs et techniques (7,3 M€ HCAS). S'agissant du hors titre 2, outre les mesures de transferts liés à la rétrocession des crédits numériques aux directions métiers, il convient de mentionner un décalage d'opération dans le domaine du numérique : le projet d'hébergement de serveurs (cloud souverain), initialement prévu en 2024 à hauteur de 65 M€ en AE est reprogrammé en 2025 en raison de la nécessité de débiter le projet conjointement avec le programme 176 de la police nationale et de finaliser le projet.

L'année 2024 se distingue de manière plus conjoncturelle par l'ampleur des crédits consacrés à l'opération immobilière du « site unique » du renseignement intérieur, qui est entré dans sa phase opérationnelle de construction, ce qui explique principalement l'augmentation significative des autorisations d'engagements de la mission (cf. graphique n°4 p. 35). Il s'agit de l'un des deux projets « phares » du ministère de l'intérieur, avec le projet de construction sur le site « Universeine » d'un pôle transversal des directions supports du ministère. C'est en juin 2024 qu'a été engagé le marché de construction (qui représente la majorité de la dépense sur ce projet), pour un montant total de 837 M€ (cf. la trajectoire de financement pluriannuelle dans le tableau n° 2 ci-dessous).

La construction du « site unique » du renseignement intérieur²

Le projet de construction d'un site unique de la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) a été annoncé par le Gouvernement à la suite des attentats de 2015, et du plan de lutte anti-terroriste afférent. Il vise à réunir l'ensemble des personnels des services centraux de la DGSI, aujourd'hui répartis sur plusieurs sites.

Ce projet, doté d'un budget prévisionnel de 1 293 M€, a débuté en janvier 2020 avec l'acquisition du foncier nécessaire à l'opération sur le territoire de la commune de Saint-Ouen-sur-Seine. Ce plafond de dépenses couvre les acquisitions foncières, la démolition et la dépollution des emprises, le marché de conception/réalisation et entretien, le fonctionnement de la direction de projet, la prise en compte des révisions de prix, les provisions pour risques et aléas ainsi qu'une couverture assurantielle souscrite par le maître d'ouvrage. A contrario, les dépenses de fonctionnement courant induites sont identifiées comme à la charge du service bénéficiaire, conformément à la doctrine de la direction de l'immobilier de l'État. Il s'agit notamment des mobiliers courants de bureau, frais de déménagements, ou équipements spéciaux « métier » liés aux systèmes d'information et de communication.

² Sources :

- Réponse du ministère de l'intérieur à la question n° 47 du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2025 concernant la mission Administration générale et territoriale de l'État, programme 216 et à la question posée dans le cadre de la présente note.
- Projet annuel de performances, Annexe au projet de loi de finances pour 2024, budget général, mission *Administration générale et territoriale de l'État*, programme 216.
- Contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

Les programmes 723 - *Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État* et 363 - *Compétitivité* (plan de relance) ont été mobilisés à compter de 2020 afin de financer les acquisitions foncières et frais d'études préalables nécessaires. Les financements des exercices 2023 et suivants ont été assurés par la loi LOPMI ; dès lors, l'essentiel des crédits alloués au projet relève du programme budgétaire 216 - *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*, soit 1 001,57 M€ en AE et 88,19 M€ en CP. Les données détaillées relatives au projet sont classifiées au niveau Secret.

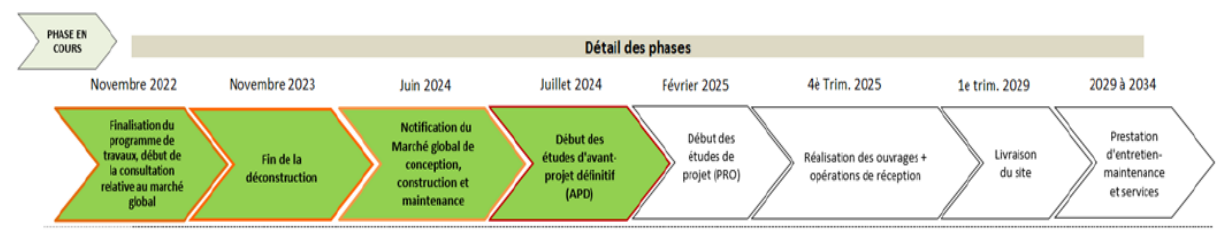


Tableau n° 2 : programmation financière du site unique de la DGSI (en M€)

Années antérieures		Consommation 2024		Prévision 2025		Prévision Post 2025	
AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
36,3 M€	13,9 M€	847,5 M€	92,4 M€	49,3 M€	139,4 M€	145,6 M€	832,6 M€

Source : ministère de l'intérieur

Au-delà de la phase de construction du site unique de la DGSI, il était également prévu que le budget de la mission AGTE soit impacté en 2024 par l'organisation en France des jeux olympiques, en particulier au travers d'une prime spéciale attribuée aux agents impliqués dans l'organisation de cet événement de portée mondiale, et par la tenue des élections européennes, ainsi que des élections provinciales en Nouvelle-Calédonie.

2 - Les ressources attendues

Les ressources ou moindres dépenses attendues sont de trois natures :

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

Les reports et les rattachements d'AP et de FdC représentent respectivement 2,47 % et 0,11 % 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 36,07 M€ en 2024, chiffre en progression par rapport à 2023 (22,24 M€). Ce point mérite d'être souligné car il témoigne des efforts consentis pour réduire la dépense alors même que les

responsables de programme font état de leur difficulté à rétablir les crédits, processus chronophage principalement lié aux indus de paye³.

Tableau n° 3 : construction de la loi de finances initiale pour 2024

<i>en CP, en M€</i>	LFI 2023	Mesures de périmètre et de transfert	Tendancier	Mesures nouvelles	LFI 2024
<i>T2 hors CAS pensions</i>	2037,3	-5,7	60,9	34,7	2127,2
<i>T2 CAS pensions</i>	819,7	-1,7	-25,7	-0,9	791,4
<i>Hors T2</i>	1711,7	-260,8	193,7	93,8	1738,5
Total MISSION AGTE	4568,8	-268,2	228,9	127,6	4657,1

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

B - Des mesures de périmètre et de transferts marquées par la rétrocession des crédits numériques du programme 216

Du point de vue des mesures de périmètre et de transfert et contrairement à l'année 2023, la LFI 2024 représente un solde de transferts entrants et sortants négatif (cf. tableau n°3, ci-dessus) en raison principalement des transferts sortants du programme 216, liés à la rétrocession des crédits numériques vers les directions métiers du ministère de l'intérieur. En effet, conformément aux orientations fixées dans la LOPMI pour la réforme de la fonction numérique du ministère, les différentes directions métiers se sont vues réattribuer le portage des crédits dédiés au financement de leurs projets numériques, alors qu'ils étaient auparavant inscrits au sein du programme 216 - *Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur* (CPPI).

Si certains crédits demeurent au sein du périmètre de la mission, dans la mesure où ils sont rétrocédés sur les programmes 232 et 354 (pour environ 20 M€ en AE / CP), une part très importante sort du périmètre de la mission AGTE (pour un montant de 273,27 M€ en AE et 257,02 en CP⁴) pour être réaffectée aux programmes portés par la police et la gendarmerie nationales, la direction générale des étrangers en France, la direction de la sécurité routière et la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des risques

³ 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 n'est pas spécifique à la mission AGTE.

⁴ Source : PAP 2024.

Le solde d'ETPT est également négatif (-138 ETPT), et pour l'essentiel lié au transfert sortant de 143 emplois du programme 216, représentant 11,48 M€ en crédits, vers le programme 165 - *Conseil d'État et autres juridictions administratives*. Cette mesure est destinée à assurer le rattachement au programme 165 de la commission du contentieux du stationnement payant (CCSP)⁵. A cet égard, il convient de rappeler que la Cour avait formulé, au titre de l'exercice 2019, une recommandation visant précisément à rattacher la CCSP et les dépenses qui s'y rapportent au programme 165, précité.

En ce qui concerne le programme 232 - *Vie politique*, deux mesures de transfert sont à signaler : l'une entrante correspondant à la rétrocession des crédits numériques pour un montant, en hors titre 2, de 8,9 M€ en AE / CP ; l'autre sortante correspondant au financement de l'élection des représentants au Parlement européen pour les Français établis hors de France pour un montant de 4,65 M€ en AE / CP, dont 0,25 M€ en titre 2, au profit du programme 151 - *Français à l'étranger et affaires consulaires*.

**Des ajustements sur le programme 354 préconisés par la Cour des comptes
dans son rapport sur les forces de police à Marseille**

Il convient par ailleurs de souligner que des ajustements sur le programme 354 – *Administration territoriale* ont été suggérés par la Cour des comptes, dans son rapport publié le 21 octobre 2024 sur *Les forces de polices à Marseille*.

La Cour y souligne⁶ que, malgré une baisse de l'effectif policier de la préfecture de police des Bouches-du-Rhône, « une majorité de ses agents (53 %) reste rémunérée à titre principal par le programme 176 – *Police nationale*. C'est un cas unique pour des personnels administratifs du ministère de l'intérieur affectés en préfecture. Ils relèvent par conséquent de la direction des ressources humaines, des finances et des soutiens (DRHFS) de la direction générale de la police nationale. » La Cour précise que, cependant, certains agents sont rémunérés sur d'autres budgets opérationnels de programme (BOP), « ce qui peut engendrer une certaine confusion » : le BOP 216 « *directions départementales interministérielles* » pour trois agents affectés à l'observatoire départemental de sécurité routière ; le BOP 354 « *préfectures* » pour 12 % du personnel ; le BOP 152 « *gendarmerie nationale* » pour les trois gendarmes affectés à la préfecture.

Selon la Cour, il en résulte des disparités en termes de rémunérations et de primes, essentiellement au détriment des agents relevant des BOP 354 et 216. Ces agents ne sont par exemple pas éligibles à la prime de résultats exceptionnels dans la police nationale, alors même qu'ils effectuent les mêmes missions que leurs collègues, parfois dans le même bureau. Cette situation entraîne des difficultés d'attractivité et de gestion managériale. En outre, la préfecture de police des Bouches-du-Rhône doit solliciter la DRHFS pour chaque nouveau recrutement, ce qui est source de complexité.

La Cour préconise que les agents affectés à la préfecture de police des Bouches-du-Rhône soient rattachés à un budget opérationnel de programme unique pour homogénéiser leurs conditions statutaires, de préférence le 354 « *préfectures* ».

⁵ Cette commission est une juridiction administrative spécialisée compétente pour traiter les recours contentieux relatifs au stationnement payant sur voirie.

⁶ p.29.

C - Un avis défavorable du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) dans un contexte budgétaire atypique

Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) invite à resituer l'avis défavorable qu'il en a rendu dans le contexte de gestion atypique de l'année 2024, marqué par des à-coups de gestion liés aux contextes budgétaire et politique général, non propres à la mission.

En effet, il a émis le 4 juillet 2024 un avis défavorable sur les documents de programmation au titre de la soutenabilité, « *pour avoir un point de repère* » compte tenu des difficultés inhabituelles du cycle de programmation et d'exécution budgétaire. Il souligne à cet égard les efforts des responsables de programme et la qualité du dialogue mené avec eux, dans le contexte de gestion 2024 dont il convient de rappeler les grandes séquences.

L'examen des projets de programmation (DPU/DPGECP⁷) est intervenu entre le 18 et le 25 janvier 2024, avec un début de gestion favorable compte tenu des reports obtenus (79,78 M€ en AE et 117,14 M€ en CP pour la mission et sur les seuls reports généraux). Une question demeurerait toutefois quant au positionnement de la réserve LOPMI, répartie entre le titre 2 et le hors titre 2, alors même que la lettre plafond pour 2024 évoquait une provision à hauteur de 150 M€ pour absorber les risques et aléas liés à l'exécution de la LOPMI uniquement en matière d'investissement.

Le CBCM a ensuite reçu le 13 février 2024 une note de synthèse du responsable de la fonction financière ministérielle⁸ indiquant que les éléments transmis n'étaient pas encore arbitrés entre les cabinets du Premier ministre et du ministre de l'intérieur (notamment sur la question de la répartition du surgel LOPMI). Aucun avis formalisé n'a donc pu être rendu sur le DPU. En outre, la direction du budget a demandé à tous les CBCM de suspendre la délivrance d'avis sur les DPU le 19 février 2024.

Une reprogrammation a ensuite été demandée aux ministères par le directeur de cabinet du Premier ministre pour le 29 février 2024. Les nouvelles programmations transmises fin mars tiennent compte des conséquences du décret d'annulation intervenu entre temps (cf. point II. A. infra) et du positionnement de la réserve LOPMI sur les seuls crédits HT2 conformément à la lettre plafond pour 2024. Ces nouvelles programmations n'ont pas permis au CBCM de rendre un avis, notamment car elles n'étaient pas fondées sur des hypothèses partagées entre le ministère de l'intérieur et le ministère de l'économie et des finances, en particulier s'agissant des économies supplémentaires à réaliser (de l'ordre de 500 M€ pour le périmètre du ministère de l'intérieur).

Les RPROG ont rendu une programmation en compte-rendu de gestion n° 1 (CRG1) de mai/juin 2024 tenant compte uniquement des ressources LFI, des reports accordés, du décret d'annulation, des prévisions de mouvements réglementaires et de perception des fonds de concours et d'attributions de produits.

⁷ Document de programmation unique et document prévisionnel de gestion des emplois et crédits de personnel.

⁸ « RFFIM » : en l'espèce la direction de l'évaluation de la performance, de l'achat, des finances et de l'immobilier ((DEPAFI)).

Faute de programmation stabilisée depuis le début de l'année, l'avis défavorable sur la programmation présentée en DPU et DPGECP 2024 des trois programmes de la mission AGTE a ainsi été rendu sur la base des programmations du CRG1 (considéré comme DPGECP et DPU), en raison des besoins affichés, des risques identifiés et des adhérences avec le schéma de gestion d'ensemble du ministère.

Après cet avis, l'effort budgétaire déjà engagé dans le cadre des annulations de crédits de février a été complété par la fixation de plafonds de dépenses par ministère. Un surgel transverse est intervenu le 16 juillet 2024 pour accompagner la mise en œuvre de ces plafonds de dépenses, afin de sécuriser la trajectoire des finances publiques (sur la mission AGTE, seuls les crédits HT2 du programme 216 ont été concernés pour un montant de 30,38 M€ en AE et 8,04 M€ en CP).

Aucune demande de reprogrammation n'a cependant été formulée aux responsables de programmes avant les CRG2 (août 2024). Les plafonds de dépenses (hors dépenses liées à la Nouvelle Calédonie et hors élections législatives) ont toutefois été revus entre les programmes du ministère de l'intérieur afin de répartir différemment les économies réalisables. Ceux-ci ont été notifiées aux responsables de programme fin août. Les programmations présentées lors de l'exercice des CRG2 tiennent compte des plafonds de dépenses et des économies devant être réalisées.

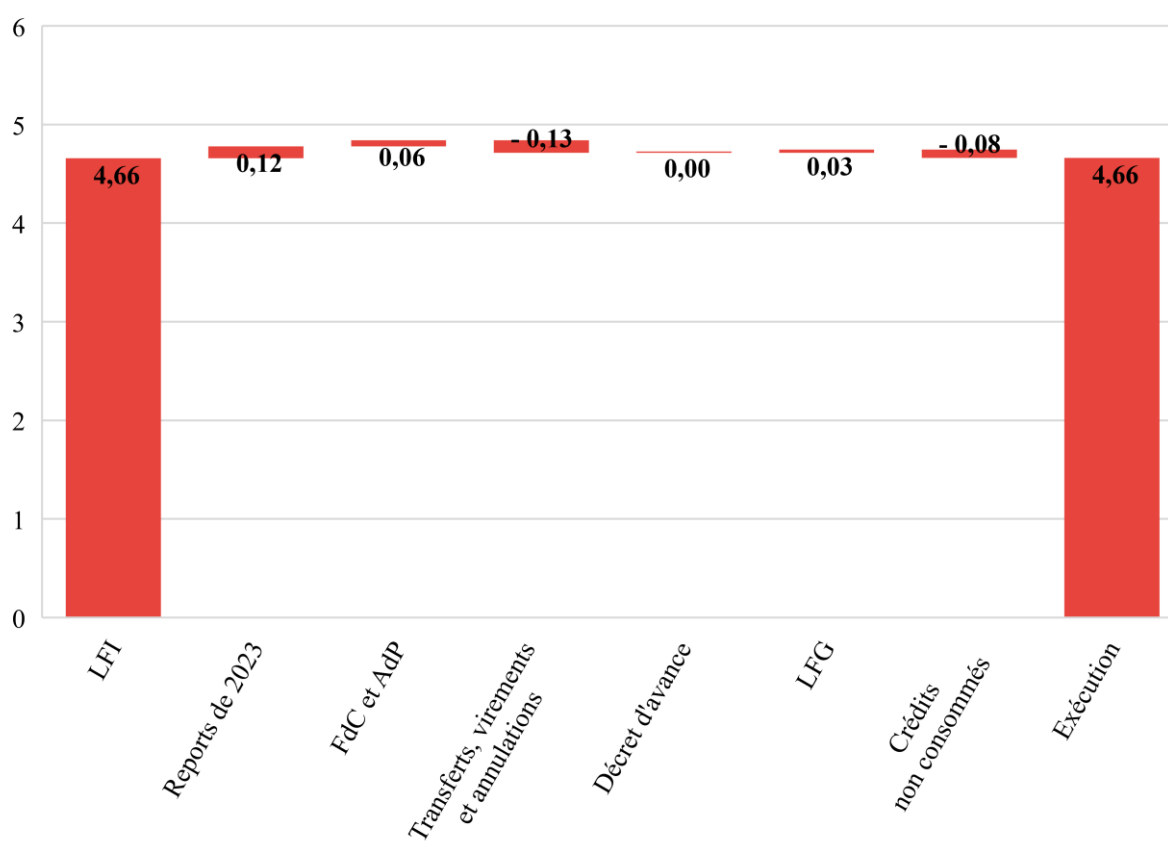
Le CBCM indique que la prévision d'exécution cumulée des trois programmes, après retraitement des dépenses hors plafond liées aux élections législatives et à la crise en Nouvelle-Calédonie, était supérieure au plafond de dépense fixé par la lettre du ministre de l'économie du 11 juillet 2024 de 43,74 M€ en AE et laissait apparaître une marge de 127,44 M€ en CP. Par rapport au plafond de dépense réparti par le RFFIM du ministère de l'intérieur, la marge selon les responsables de programme était de 83,07 M€ en AE et 28,70 M€ en CP.

L'hypothèse d'atterrissage de la mission AGTE laissait apparaître un besoin au-delà des ressources prévisionnelles de 191,90 M€ en AE et 81,39 M€ en CP selon les données des RPROG non retraitées des dépenses Nouvelle-Calédonie et élections législatives. Le solde budgétaire du CRG2 se détériorait ainsi, toujours selon le CBCM, de 66,12 M€ en AE et de 53,54 M€ en CP par rapport au CRG1.

II - La gestion des crédits et sa régularité

A - L'exécution des crédits de la mission au même niveau qu'en 2023

Graphique n° 2 : de la LFI à l'exécution 2024 (en Md€)



Source : Cour des comptes

Tableau n° 4 : exécution des crédits de la mission AGTE en 2024 (en M€)

En M€	programme 216		programme 232		programme 354		MISSION AGTE	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI (a)	2 704,63	1 816,33	257,73	257,62	2 633,24	2 583,17	5 595,60	4 657,12
LFR (b)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
dont ouvertures	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
dont annulations	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Reports de crédits de -1 (c)	167,95	89,06	8,52	11,31	47,98	21,99	224,45	122,37
dont hors FDC et ADP	167,65	88,76	8,52	11,31	41,85	17,07	218,01	117,14
dont FDC et ADP	0,30	0,30	0,00	0,00	6,13	4,92	6,43	5,23
FDC & ADP (hors reports) (d)	20,92	20,92	0,00	0,00	40,13	40,13	61,06	61,06
Autres mouvements (e)	-102,55	-89,56	31,28	31,28	-70,24	-67,04	-141,50	-125,31
Décrets de virements	-0,56	-1,02	-3,83	-3,83	-1,00	-1,00	-5,39	-5,85
Décrets de transferts	-16,47	-3,02	-1,32	-1,32	-3,29	-0,09	-21,09	-4,43
Décret d'avance	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Annulations	-85,52	-85,52	-19,66	-19,66	-65,94	-65,94	-171,13	-171,13
Répartitions (art. 11 de la LOLF)	0,00	0,00	56,10	56,10	0,00	0,00	56,10	56,10
art. 21 de la LOLF	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
LFG (f)	-46,15	-113,15	124,31	123,11	15,84	20,84	94,00	30,80
dont ouvertures	0,00	0,00	124,52	123,32	15,84	20,84	140,36	144,16
dont annulations	-46,15	-113,15	-0,21	-0,21	0,00	0,00	-46,36	-113,36
Solde des crédits ouverts et annulés (a)+(b)+(c)+(d)+(e)+(f)	2 744,81	1 723,60	421,84	423,33	2 666,96	2 599,10	5 833,60	4 746,03
Exécution (crédits consommés)	2 393,48	1 712,90	358,03	355,13	2 545,61	2 593,98	5 297,12	4 662,01
dont rétablissements de crédits	-16,09	-16,08	-0,01	-0,01	-19,99	-19,98	-36,08	-36,07
Taux de consommation	87,2%	99,4%	84,9%	83,9%	95,4%	99,8%	90,8%	98,2%
Rappel 2023	89,4%	91,1%	85,1%	90,9%	92,3%	97,6%	90,9%	94,7%

Source : Cour des comptes

La loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion (LFG) pour 2024 a eu plusieurs impacts sur les programmes de la mission.

Elle a annulé des crédits sur le programme 216, pour un montant 46,15 M€ en AE et 113,15 M€ en CP dont 12,3 en AE/CP pour le titre 2 et 33,8 M€ AE et 100,8 M€ CP pour le hors titre 2. Sur le hors titre 2, la ventilation initiale de l'annulation de crédits est la suivante et porte principalement sur le décalage de dépenses « manœuvrables » (projets numériques et immobiliers, dépenses d'intervention du FIPD). Le positionnement des économies sur ces dépenses a permis, selon le responsable de programme, de ne pas affecter le règlement sur la gestion 2024 des dépenses obligatoires et contractuellement dues par le programme (loyers, etc.) : concrètement, il s'agit principalement de la mobilisation d'une provision ACMOSS bloquée à la demande du CBCM (26 M€ issus de reports généraux de 2023 sur 2024) et d'une moindre subvention (14 M€) à cet opérateur liée au décalage de la mise en service du réseau

radio du futur. Sur le titre 2, l'annulation de 12,33 M€ se décompose en une annulation de 15,19 M€ sur le CAS pensions et une ouverture de 2,86 M€ au titre principalement du financement de la prime liée aux jeux olympiques (JO).

Pour le programme 232, la LFG a abondé le programme à hauteur de 124,52 M€ en AE et 123,32 M€ en CP, en hors titre 2, et a annulé 0,21 M€ en titre 2. Ces crédits ont été ouverts pour permettre le financement des dépenses liées aux élections législatives anticipées.

Concernant le programme 354, 6,50 M€ en AE et 11,49 M€ en CP ont été ouverts en hors titre 2 : ces crédits avaient vocation à couvrir les reports de charge des BOP ainsi que des dépenses pour la Nouvelle Calédonie à la suite des événements de mai 2024. Pour le titre 2, la LFG a procédé à une ouverture de 9,34 M€ de crédits qui ont permis de couvrir des dépenses devant être initialement compensées, notamment : l'indemnité allouée aux personnels ayant eu une implication particulière dans les JO, le régime indemnitaire des emplois DATE (réforme de la haute fonction publique), l'organisation des élections législatives anticipées, l'extension de l'indemnité pour les personnels travaillant dans les départements de l'Ain et de la Savoie.

En 2024, 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, l'année 2024 a été marquée par une séquence importante d'annulation de crédits.

Le décret n°2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits pour un montant total de 10 milliards en AE et 10,17 milliards en CP, a eu un impact sur les programmes de la mission AGTE. Pour la mission, le montant total annulé s'élève à 170,52 M€ en AE / CP dont 34,78 M€ en AE / CP sur le titre 2 et 135,74 M€ en AE / CP sur le hors titre 2.

**Tableau n° 5 : crédits de la mission AGTE annulés par décret du 21 février 2024
(en €)**

<i>Mission AGTE</i>	170 520 389
<i>P. 216</i>	84 912 087
<i>Dont titre 2</i>	12 944 460
<i>P. 232</i>	19 663 918
<i>Dont titre 2</i>	632 627
<i>P. 354</i>	65 944 384
<i>Dont titre 2</i>	21 204 124

Source : Cour des comptes, d'après le décret du 21 février 2024 portant annulation de crédit

Les montants indiqués sont en autorisations de paiement = crédits paiement.

Concernant le hors titre 2 du programme 216, la totalité de l'annulation en autorisations d'engagements a été compensée par les crédits mis en réserve initialement. En crédits de

paiements, l'annulation a été compensée par les crédits mis en réserve (pour 51,5 M€), et par l'annulation de crédits disponibles (20,4 M€), principalement les dépenses d'investissement d'immobilier du titre 5 (- 7,31 M€), les dépenses fonctionnement numériques du titre 3 (- 5,40 M€), les dépenses de l'ACMOSS (-4,60 M€), et les dépenses de fonctionnement courant des services et du FIPD (chacun pour -1 M€). Les économies de titre 2 du programme 216 ont été prises sur divers postes, et notamment permises par un rétablissement de crédits de 5,4 M€ de l'opérateur privé CIVIPOL.⁹

S'agissant du programme 232, au regard de l'urgence et de la précocité de l'annulation de crédits, cette annulation a principalement porté sur une partie du montant budgété pour le remboursement des comptes de campagne des candidats à l'élection des représentants au Parlement européen (29 M€ ramenés à 10,83 M€). Les crédits nécessaires pour respecter les remboursements et paiements attendus en 2024 ont été ouverts dans le cadre du schéma de fin de gestion.

Concernant le programme 354 et s'agissant du titre 2, cette annulation a spécifiquement porté sur des crédits mis à la disposition du responsable de programme en début de gestion et mobilisés au profit du réseau. La mesure d'économie s'est traduite d'une part par un effort demandé aux BOP déconcentrés en masse salariale et d'autre part en emplois. Il leur a été demandé dès le mois de février de décaler d'un mois les arrivées prévisionnelles pilotables d'agents sur des postes de titulaires à compter du mois d'avril (mobilités externes, détachements, PNA, contractuels recrutés sur poste pérenne).

Pour les crédits de hors titre 2, la mise en réserve initiale a été totalement annulée ainsi que des crédits frais supplémentaires à hauteur de 11,75 M€ en AE et 14,51 M€ en CP. Les dotations des BOP déconcentrés ont été diminuées sur les postes de fonctionnement courant avec notamment des consignes de limitation des frais de déplacement des agents, et sur les travaux immobiliers (l'enveloppe dédiée a été diminuée de moitié). En outre, les opérations immobilières du programme national d'équipement ont été réduites : 28 opérations prévues ont été reportées sur 2025. Enfin, les dépenses numériques ont également été contraintes avec une diminution des opérations de câblage et téléphonie et diminution des crédits affectés à certains projets informatiques.

Les programmes de la mission n'ont pas été concernés par le décret n° 2024-685 du 5 juillet 2024 portant annulation de crédits pour un montant de 283,95 M€ en AE et en CP.

Comme indiqué précédemment (cf. point I. C.), un surgel transverse est intervenu le 16 juillet 2024 au motif de sécuriser la trajectoire des finances publiques. Sur la mission AGTE,

⁹ Le ministère de l'intérieur précise que ce rétablissement de crédits est intervenu à la suite d'un remboursement dont CIVIPOL était redevable au ministère, qui ne verse aucune subvention à cette entité. Pour plus de précisions sur CIVIPOL, se reporter aux observations définitives de la Cour publiées le 9 novembre 2023 portant sur CIVIPOL SA (exercices 2016-2022), qui indique que : « Civipol a été créée le 28 février 2001 afin de doter le ministère de l'intérieur d'un opérateur spécialisé dans l'ingénierie de projets internationaux. Pour plus de souplesse de gestion, dans un contexte d'expansion des financements européens dans le domaine de la coopération technique internationale, le choix avait été fait de recourir à un opérateur de droit privé (société anonyme) soumis à un principe d'autofinancement et dont le capital est détenu directement à 40,03 % par l'État. ».

seuls les crédits de hors titre 2 du programme 216 ont été concernés pour un montant de 30,38 M€ en AE et 8,04 M€ en CP.

Les crédits non consommés en 2024 à l'échelle de la mission sont de 536,48 M€ en AE (contre 469,88 M€ en 2023, à remettre en perspective dans un contexte de forte hausse 2024 des AE), et 84,02 M€ en CP (contre 259,63 M€ en 2023), cette baisse témoignant de la qualité de gestion des crédits.

B - Une mise en réserve intégralement utilisée

La mise en réserve des crédits appliquée en 2024 au programme 216 - *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* a été constituée conformément aux instructions de la direction du budget¹⁰ : à hauteur de 0,5 % pour les dépenses de personnel et de 5,5 % pour les autres titres, sur les crédits inscrits en loi de finances initiale. Il y a donc une augmentation, qu'il convient de souligner, d'un demi-point de réserve sur les crédits hors titre 2. Le mode de calcul de la réserve prend en compte la pondération du gel appliqué aux subventions pour charges de service public versées aux opérateurs en fonction du poids des dépenses de personnel dans le budget de l'opérateur d'une part ; une répartition proportionnelle pour les restes des briques budgétaires du programme d'autre part.

S'agissant du titre 2, les crédits ont été mis en réserve à hauteur de 4,3 M€ dont 3,1 M€ de crédits HCAS et 1,2 M€ de crédits CAS. Sur le hors titre 2, les mises en réserve s'établissent comme suit : 100,4 M€ en AE et 51,5 M€ en CP, avec un surgel LOPMI supplémentaire, qui tient lieu de réserve ministérielle, de 10 M€ en AE / CP dont 3 M€ sur les dépenses d'investissements immobiliers et 7 M€ sur les dépenses numériques. Sur le titre 2 : 4,31 M€ dont 3,06 M€ de crédits HCAS et 1,25 M€ de CAS.

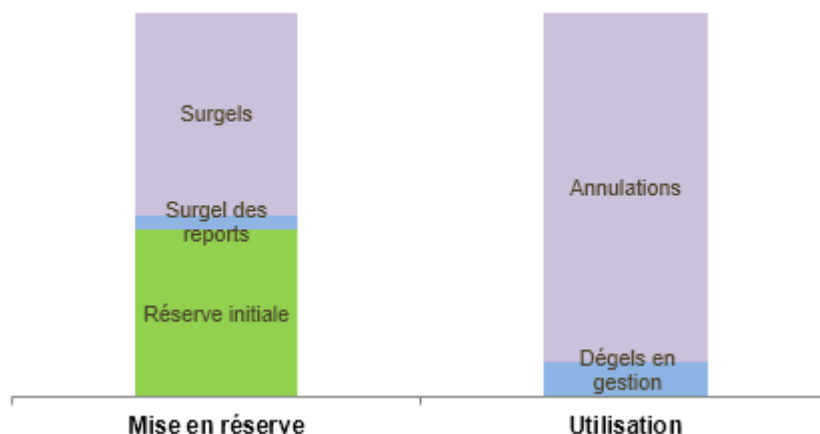
Le même taux de mise en réserve a été appliqué sur les crédits du programme 232 - *Vie politique*, avec 0,11 M € de crédits de titre 2, ainsi que 12,86 en AE et 12,85 M € en CP sur le hors titre 2. Il convient de noter que la ventilation de la mise en réserve a été effectuée de manière proportionnelle sur l'ensemble du programme pour les crédits de hors titre 2 et sur les BOP « *Organisation des élections* » et « *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)* » pour les crédits de titre 2 (hors CAS pensions). S'agissant du CAS pensions, la réserve a été portée intégralement par le BOP CNCCFP, seul utilisateur de ce type de crédits pour le programme 232.

La mise en réserve des crédits appliquée en 2024 au programme 354 - *Administration territoriale de l'État* a été effectuée sur les crédits de hors titre 2 pour un montant de 32,98 M€ en AE et 30,23 M€ en CP. Cette réserve a été répartie de façon proportionnelle sur l'ensemble des enveloppes. Les crédits correspondants ont été annulés à la suite du décret 2024-124 du 21 février 2024. Un surgel LOPMI ministériel a également été établi à hauteur de 9 M€ en AE / CP. Son dégel a été sollicité et obtenu début décembre 2024. Cette opération a été tardive, au vu de la date de fin de gestion pour les mises en paiement (16 décembre). Les CP débloqués ont cependant permis de réduire les restes à payer des différents BOP territoriaux, des projets

¹⁰ Circulaire du 21 novembre 2023 relative au lancement de la gestion budgétaire 2024 et à la mise en place de la réserve de précaution.

immobiliers et informatiques de l'administration territoriale de l'État. Concernant les crédits de titre 2, ils ont fait l'objet d'une mise en réserve pour un montant total de 10,16 M€ dont 7,46 M€ de crédits hors CAS *Pensions* et 2,70 M€ de crédit CAS *Pensions*. Leur dégel, ajouté aux crédits alloués au programme 354 par la loi de fin gestion (9,34 M€ dont 9,27€ hors CAS *Pensions*) a notamment permis d'assurer le financement de dépenses prises sous plafond de masse salariale telles que : l'impact indemnitaire de la réforme de la haute fonction publique pour les emplois de DATE (courrier DGAFP du 4 août 2023) pour 4,3 M€ HCAS ; le complément indemnitaire exceptionnel au titre des jeux olympiques (2,5 M€ HCAS) ; le surcoût lié à l'organisation des élections législatives anticipées (1,5 M€ HCAS) ; la prime de fidélisation territoriale en Seine-Saint-Denis (4 M€) ; le surcoût lié à la crise en Nouvelle-Calédonie (0,4 M€).

Graphique n° 3 : la réserve et son utilisation pour la mission AGTE en 2024



Source : Cour des comptes

La réserve totale de la mission, tous titres confondus, s'établit à 250,79 M€ dont 109,29 M€ au titre de la réserve initiale. Cette réserve totale représente 5,3 % du montant des crédits de la mission en LFI.

Aucune catégorie de crédits n'a été dispensée de gel sur les programmes de la mission.

Il convient de signaler que, s'agissant plus particulièrement du surgel supplémentaire sur le programme 216 (dit « surgel LOPMI »), seules les briques immobilier T5 (3 M€) et numérique (7 M€ répartis à parts égales entre le numérique T3 et T5) ont été impactées. Une mise en réserve pondérée a par ailleurs été appliquée, comme indiqué précédemment, sur les crédits dédiés aux subventions pour charges de service public versées au CNAPS et à l'ACMOSS.

Pour l'exercice 2024, les taux de mise en réserve pour les opérateurs du ministère de l'Intérieur (0,5 % sur les dépenses de personnel et 5,5 % sur les dépenses de fonctionnement et d'investissement) ont été appliqués selon la méthode de calcul prévue par la circulaire du 21 novembre 2023 relative au lancement de la gestion budgétaire 2024 et mise en place de la réserve de précaution.

Le montant brut de la subvention pour charges de service public (SCSP) du CNAPS étant de 17,20 M€, la réserve de précaution s'est élevée à 0,28 M€. Le montant brut de la subvention

pour charges d'investissement (SCI) du CNAPS étant de 0,30 M€, la réserve de précaution s'est quant à elle élevée à 0,01 M€. Le montant brut de la SCSP de l'ACMOSS étant de 19,68 M€, la réserve de précaution s'est élevée à 0,76 M€. Le montant brut de la SCI de l'ACMOSS étant de 54,76 M€, la réserve de précaution s'est quant à elle élevée à 3,01 M€. Ces mises en réserve (CNAPS et ACMOSS) sont restées sans emploi en fin de gestion.

Le dégel en gestion s'est élevé à 23,51 M€ auxquels sont venus s'ajouter 277,28 M€ d'annulation, sans réserve de fin de gestion.

Une partie de la mise en réserve du programme 216 sur le hors titre 2 a été débloquée en mars 2024, pour un montant total de 71,97 M€ en AE et 51,55 M€ en CP pour financer le décret d'annulation intervenu en février 2024. Le solde de 20,42 M€ en CP a fait l'objet d'une mobilisation sur la ressource disponible. Suite au décret d'annulation, le solde restant de mise en réserve était de 38 M€ en AE (solde mise en réserve et surgel) et de 10 M€ en CP (surgel).

En juillet, des blocages sont intervenus à hauteur de 30,4 M€ en AE et 8 M€ en CP au titre de la deuxième vague d'économie. Le solde de la mise en réserve et du surgel s'élevant dès lors à 68,9 M€ en AE et 18,1 M€ en CP auquel il convient d'ajouter 25,7 M€ en AE / CP correspondant au report 2023 de l'ACMOSS. Dans le cadre du schéma de fin de gestion, le programme 216 a obtenu une levée de la mise en réserve à hauteur de 60,6 M€ en AE tandis qu'une annulation de crédit de 100,8 M€ est intervenue en CP financée par les blocages de crédits existants (ACMOSS (25,6 M€)), le surgel (18,1 M€) et 57,1 M€ pris sur la dotation disponible du programme. Le dégel a permis de financer pour l'essentiel en AE les affectations sur les investissements programmés en immobilier (31,7 M€), même si l'ensemble du dégel n'a pas été consommé. Les crédits de titre 2 du programme 216 ont fait l'objet d'un dégel total dans le cadre de la loi de fin de gestion.

En 2024, aucun crédit de titre 2 ou de hors titre 2 n'a fait l'objet d'un dégel pour le programme 232. La mise en réserve susmentionnée des crédits du titre 2 n'a pas été dégelée et a été intégrée aux annulations de fin de gestion ; la mise en réserve des crédits de hors titre 2 a également été annulée, en conséquence du décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

Le programme 354 a bénéficié d'un dégel de la réserve de précaution, en fin de gestion, d'un montant de 10,2 M€, dont 7,46 M€ HCAS.

C - L'utilisation de la fongibilité asymétrique

En ce qui concerne le programme 216, une fongibilité asymétrique de 2,85 M€ du titre 2 vers le hors titre 2 a été réalisée dans le cadre de la fin de gestion le 12 décembre 2024. Les crédits ont été utilisés de la manière suivante : 1,30 M€ pour le BOP contentieux en vue de résorber les demandes de paiement, et 1,55 M€ pour le FIPD en vue de résorber les restes à payer. Un virement du CAS du programme 216 de 0,96 M€ a été réalisé vers le hors titre 2 du programme 176 – *Police nationale* dans le cadre du schéma de fin de gestion.

Le programme 232 - *Vie politique* a fait l'objet d'un mouvement de fongibilité asymétrique de 4,49 M€ en fin de gestion, en vue d'un décret de virement d'un montant égal, au profit du programme 176 - *Police nationale*. Ce mouvement traduit un redéploiement de crédits au sein du ministère de l'intérieur prévu par le schéma de fin de gestion, destiné

notamment au financement des dépenses liées à la sécurisation des Jeux Olympiques, à la gestion des événements en Nouvelle-Calédonie et au financement des dépenses d'intervention des forces de secours et de réquisitions. En revanche, ce programme 232 n'a pas réalisé de mouvement entre crédits du CAS *Pensions* et crédits hors CAS *Pensions*.

Deux fongibilités asymétriques sont à signaler en ce qui concerne le programme 354 : une première effectuée le 17 décembre d'un montant de 0,09 M€ dont 0,07 M€ HCAS¹¹, relatif à la fin des transferts en ETPT du programme 216 au programme 354 lié à l'intégration des agents de la Direction du numérique au sein de l'ANTS ; une seconde effectuée le 12 décembre 2024 d'un montant de 1,9 M€ pour les crédits HT2 du programme.

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. En 2024, le programme 354 a mis à disposition 141 ETPT (contre 138 ETPT en 2023) au profit du programme 147, soit un niveau en augmentation constante¹². Deux décrets de transfert en provenance du programme 147 sont intervenus le 26 juin 2024 (4,28 M€ en AE / CP et 72 ETPT) et le 28 novembre 2024 (4,12 M€ en AE / CP et 69,38 ETPT).

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. Dans sa réponse à la Cour, et comme les années précédentes, le ministère de l'Intérieur 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 « *est complexe dans la mesure où il 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* ».

Dans le cadre de la contradiction, la direction du budget fait part de son accord sous condition. Elle réitère les remarques qu'elle a formulées lors d'échanges intervenus concernant les précédentes notes d'exécution budgétaire de la Cour, en rappelant que le projet de loi de finances ne peut tenir compte que des mouvements ayant reçu un accord préalable des

¹¹ Emploi et masse salariale transférés depuis le P 216, cf. décret n°2024-1055 du 22 novembre 2024.

¹² 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.

ministères ; la connaissance, avant le vote de la loi finances, des décisions pouvant donner lieu à mouvement en gestion n'implique pas que les montants de ces mouvements soient connus, déterminés ou valorisés de manière consensuelle.

Toutefois, outre qu'il appartient à l'administration de se mettre en mesure d'arrêter les montants précis avant le vote de la loi de finances, il apparaît surtout que lesdits montants étaient prévisibles car ils ont peu varié d'une année sur l'autre de 2017 à 2020, autour de 100 ETPT par an, et que la tendance constante prévisible car observable depuis 2020 est à l'augmentation (+ 38 ETPT entre 2020 et 2024) ce qui ne rend que plus nécessaire de canaliser cette hausse dès le stade de la loi de finances.

Le ministère de l'intérieur indique pour sa part que le responsable de programme 147, « encouragé » par le responsable de programme 354, a engagé des discussions interministérielles afin de faire évoluer le dispositif budgétaire des délégués du préfet ; un travail a été mené en ce sens entre la DGCL, la DRH, la DMATES et l'ANCT sur l'évolution du statut et les conséquences sur la masse salariale, y compris en termes d'imputation. Aucune décision n'a toutefois été prise concernant l'éventualité d'un transfert, « *dans la mesure où le portage de la dépense par un seul programme facilite l'information du Parlement en présentant une dépense consolidée, indépendamment des modalités de son exécution* ».

Les échanges interministériels n'ayant au final abouti à aucune décision, la Cour reconduit sa recommandation en 2024 le nombre de postes transférés étant prévisible et en augmentation constante depuis plusieurs années. Enfin, elle relève que l'argument de « visibilité » n'a aucun fondement recevable au regard de la LOLF.

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 rémunérer les personnels du comité des finances locales (CFL) et de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) qui en constitue une formation spécialisée¹³. Cette attribution provient des prélèvements sur recettes de l'État opérés au bénéfice des collectivités territoriales¹⁴. Les dépenses de fonctionnement hors titre 2 relèvent en revanche du programme 122 – *Concours spécifiques et administration* et non du programme 216.

¹³ L'article L. 1211-4 du code général des collectivités territoriales précise que « *Les missions mentionnées au présent article [missions du comité des finances locales] peuvent être exercées par une formation spécialisée du comité, dénommée observatoire des finances et de la gestion publique locales* ».

¹⁴ 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 selon la procédure de fonds de concours pour dépenses d'intérêt public.

Tableau n° 6 : effectifs et masse salariale du CFL et de l'OFCGL*

En €	2022		2023		2024	
	Effectifs physiques présents au 31/12	Masse salariale	Effectifs physiques présents au 31/12	Masse salariale	Effectifs physiques présents au 31/12	Masse salariale
CFL	12	695 876,15	15	760 038,45	12	649 831,33
OFGCL	4	316 145	3	313 614,01	3	316 146,80
TOTAUX	16	1 012 021,15	18	1 073 652,46	15	965 978,13

* Dans les NEB précédentes, les données de masse salariale pour les agents du CFL communiquées par le ministère de l'intérieur étaient issues de CHORUS domaine fonctionnel 0216-01-14. Les données communiquées ici sont cette fois issues de fichiers paye de chaque agent, le ministère de l'intérieur indiquant qu'un travail de fiabilisation est en cours : il en résulte un montant légèrement plus élevé que dans chorus mais tout aussi stable (658 439,01 € de masse salariale en 2023 et 732 936,80 € en 2024).

Source : ministère de l'intérieur

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. La Cour avait déjà, à l'occasion de l'analyse de l'exécution budgétaire 2010 puis dans une communication du Procureur général¹⁵, soulevé cette irrégularité. Le ministère de l'intérieur avait, dans sa réponse, indiqué que des réflexions étaient en cours afin de concilier le respect de la LOLF et le maintien d'un lien entre le comité des finances locales et les agents contractuels concernés.

Cette année, l'administration indique que le responsable de programme 216, en lien avec le RFFIM, a engagé dès le printemps 2024 la réflexion sur l'évolution envisageable des modalités de financement des frais de fonctionnement du CFL. La direction du budget a été sollicitée (sans demande formelle) à l'été 2024 afin d'envisager les modalités d'un abondement du budget général sur le programme 216 ou une modification du CGCT. Les travaux ont été mis en veille compte tenu du contexte budgétaire particulier d'élaboration du projet de loi de finances 2025 mais la DEPAFI (RFFIM-RPROG 216) a toutefois établi une proposition de modalités de financement alternatifs, socle de futurs échanges avec la DGCL.

Les pistes d'évolution sont les suivantes : renoncer à la perception de crédits via l'attribution de produit et solliciter un transfert en base dans le cadre de la construction du projet de loi de finances, en arbitrant sur les programmes destinataires (216 et 122, ou 122

¹⁵ Communication du Procureur général près la Cour des comptes n° 61-169 du 30 mai 2011.

uniquement) : à cet égard, la Cour fait observer que c'est bien dans le cadre du programme 216 qu'elle a recommandé la regroupement des crédits dans sa NEB 2023 sur la Mission « *Relations avec les collectivités territoriales* »¹⁶. L'administration indique enfin que, s'il était procédé à une telle rebudgétisation, cela supposerait « *d'intégrer un dispositif consensuel avec la DGCL dans l'article relatif à la dotation globale de fonctionnement* ». C'est en ce sens que les travaux vont être réengagés dans le cadre des premières conférences budgétaires pour le PLF 2026.

Dans le cadre de la contradiction, la direction du budget estime qu'il pourrait être envisagé une révision des modalités de financement du comité des finances locales (CFL) et de l'observatoire des finances et de la gestion publique locale (OFGPL) pouvant prendre la forme d'un financement par crédits budgétaires. Toutefois, une telle évolution supposerait d'arrêter de nouvelles modalités de contribution des collectivités territoriales. Il pourrait être ainsi procédé à un abondement du programme 216 en budgétisation, associé à une réduction à due proportion des crédits actuellement portés sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

La Cour prend note de ces éléments qui doivent pouvoir trouver une issue au travers du prochain projet de loi de finances. Dans l'attente, elle réitère sa recommandation tendant à revoir les modalités de financement du CFL et de l'observatoire des finances et de la gestion publique locale afin de les mettre en adéquation avec les dispositions de la LOLF.

E - Les plans sectoriels

Il n'existe plus de reliquat de crédits du plan « France relance » en 2024. En dehors de la LOPMI précédemment citée, les programmes 216 et 354 ne sont pas concernés en 2024 par d'autres plans comportant des objectifs pluriannuels pour le budget général (étant souligné que le plan « *missions prioritaires des préfectures 2022-2025* » ne constitue qu'un document d'orientation non prescriptif). Le programme 232 n'est concerné par aucun plan pluriannuel de ce type.

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

Les dépenses de la mission s'établissent en 2024 à 4 662,01 M€ en CP, contre 4 612,83 M€ en CP en 2023, alors même que les crédits effectivement disponibles en 2024 sont en réduction (- 126,43 M€ par rapport à 2023¹⁷), dans un contexte marqué par d'importantes annulations en cours de gestion 2024. Cette stabilité des dépenses de la mission s'explique par

¹⁶ « (Recommandation réitérée) : 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 programme 216 – *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur (DGCL)*. »

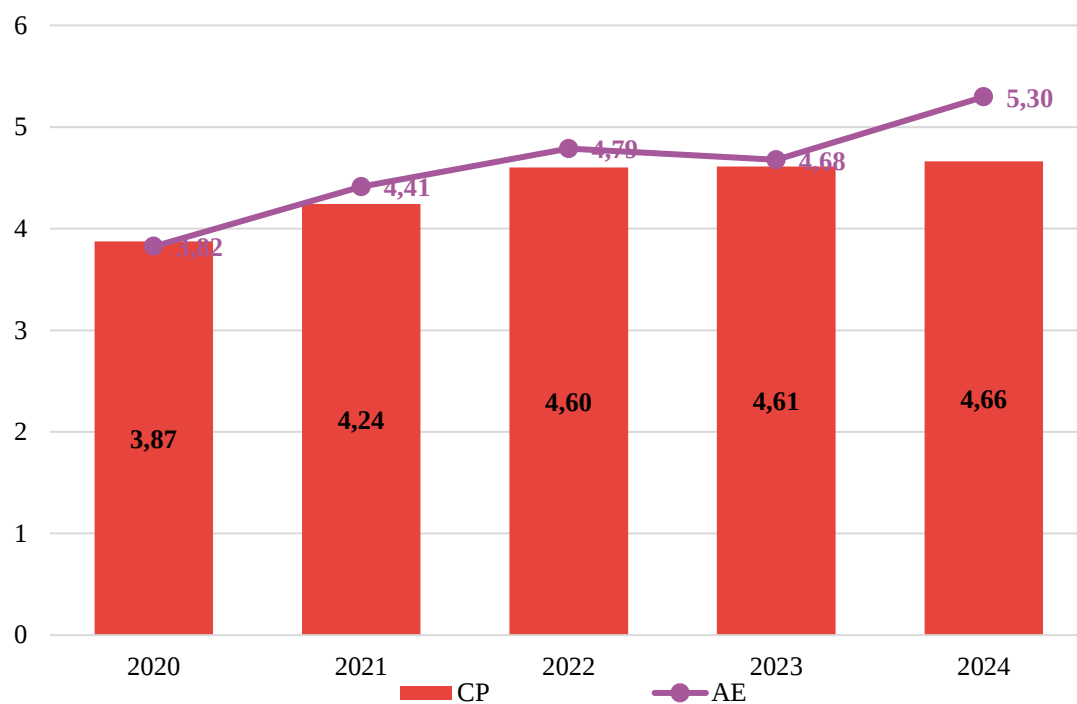
¹⁷ Cf. point II. A. supra : tableau n°3 « Exécution des crédits de la mission AGTE en 2024 (en M€) »

une amélioration sensible du taux de consommation des crédits de paiement, passé de 94,7 % en 2023 à 98,2 % en 2024.

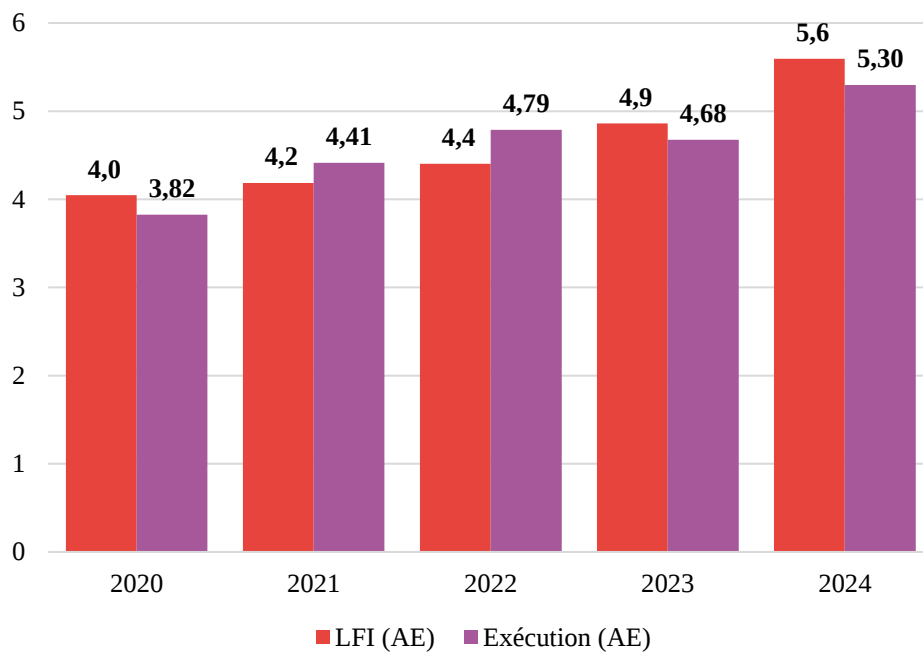
En ce qui concerne les autorisations d'engagement, si le taux de consommation reste facialement le même d'une année sur l'autre (90,8 % en 2024 contre 90,9 % en 2023), il s'applique à un niveau de crédits disponible sensiblement en hausse (+ 686,34 M€) ce qui se traduit logiquement par un niveau de consommation en AE beaucoup plus important qu'en 2023, essentiellement porté par l'engagement des travaux de construction du site unique de la DGSI, opération à l'impact budgétaire majeur sur le programme 216, et dans une moindre mesure par le contexte électoral de l'année 2024 qui a un impact sur les crédits programme 232 - *Vie politique* (en AE, mais également en CP).

S'agissant du programme 232, il convient d'ailleurs de souligner qu'il se trouve en exécution dans une situation différente des deux autres programmes de la mission, affichant une consommation plus élevée que les crédits prévus en LFI, particulièrement en hors titre 2 qui représente l'essentiel des crédits du programme. Ainsi, il a consommé, en hors titre 2, 333,21 M€ d'AE pour 233,88 M€ inscrits en LFI (soit + 99,39 M€) et 330,30 M€ de CP pour 233,78 inscrits en LFI (soit + 96,62 M€). Le différentiel entre la LFI et les crédits disponibles s'explique principalement par l'organisation des élections législatives anticipées, par construction non budgétées en LFI 2024, qui ont nécessité des abondements en cours de gestion (cf. point II. A. supra). La comparaison entre les deux années 2023 et 2024 de la consommation du programme 232 a de fait peu de sens.

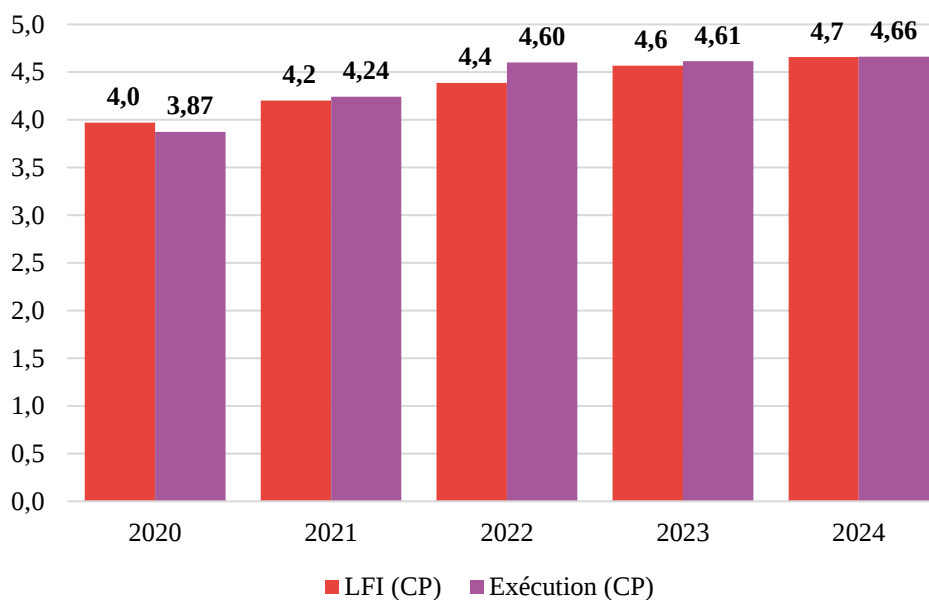
En ce qui concerne le programme 354, il importe de souligner que les différentes mesures d'économie intervenues en cours d'année ont entraîné des reprises sur les crédits des BOP, les incitant à rationaliser leur consommation de crédits de fonctionnement. En août 2024, un courrier a été envoyé par le Secrétaire général du ministère de l'intérieur, fixant des consignes strictes aux préfets et à l'ensemble des services de l'administration territoriale de l'État concernant les frais de fonctionnement.

Graphique n° 4 : exécution 2020 – 2024 (en Md€)

Source : Cour des comptes

Graphique n° 5 : LFI et exécution 2020 – 2024 (AE, en Md€)

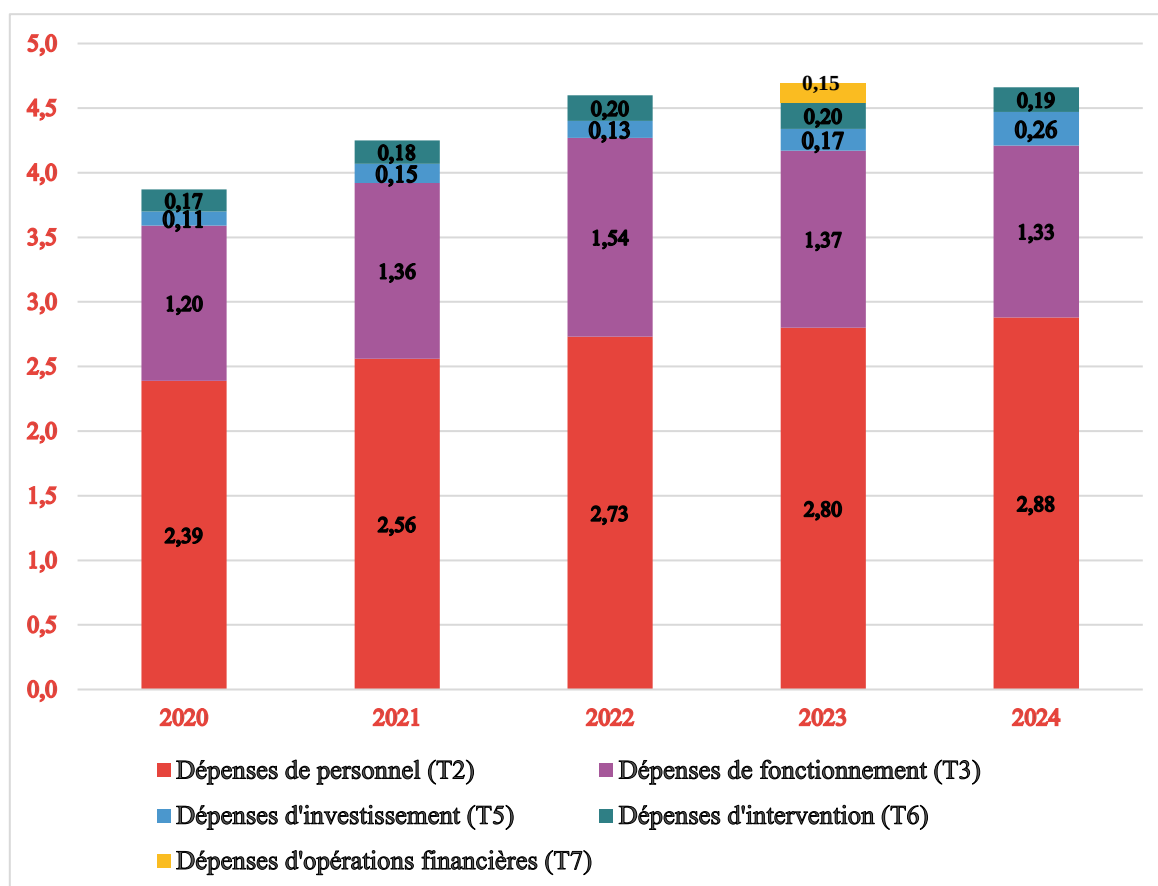
Source : Cour des comptes

Graphique n° 6 : LFI et exécution 2020 – 2024 (CP, en Md€)

Source : Cour des comptes

A - L'évolution des dépenses par titre

Graphique n° 7 : les dépenses 2020-2024 de la mission par titre (CP, en Md€)



Source : Cour des comptes

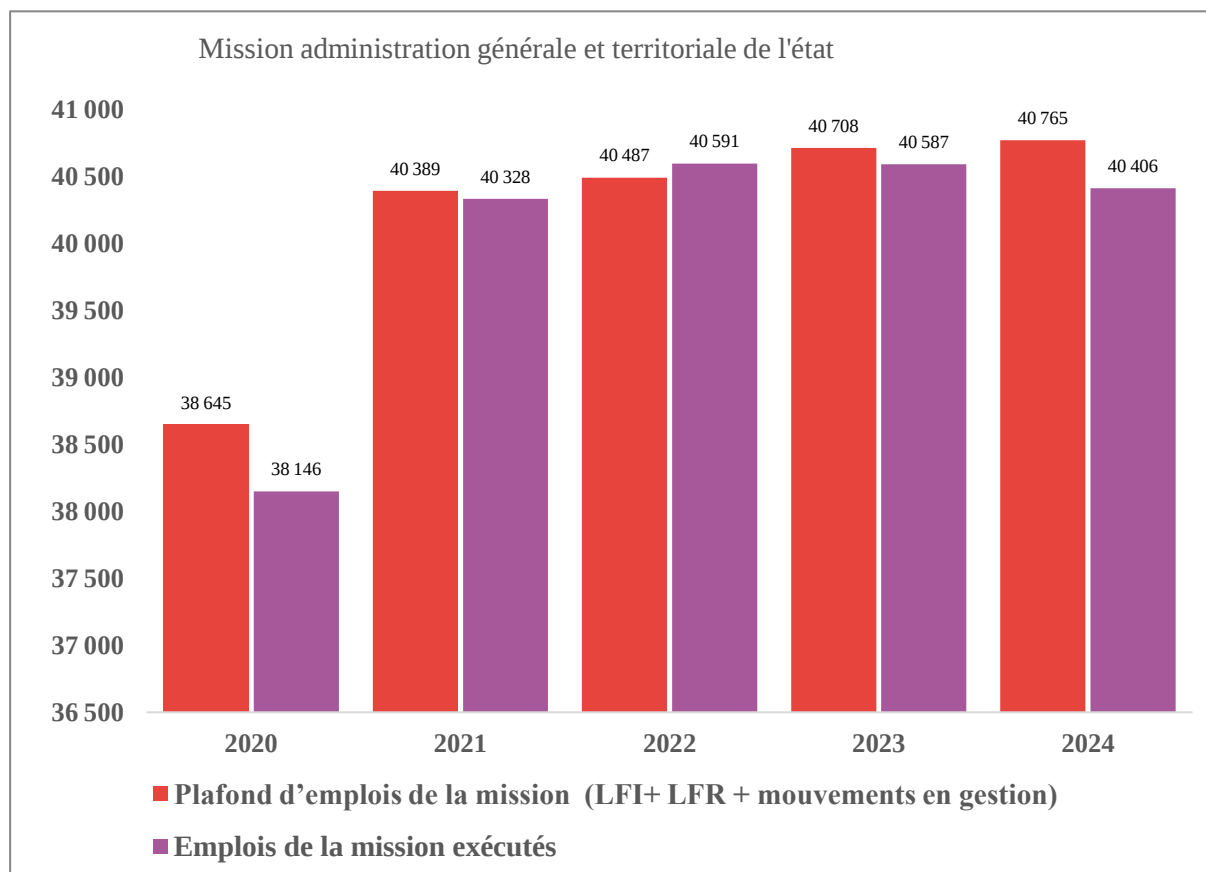
La structure de la mission reste stable depuis 2020 (année qui avait connu des changements important)¹⁸, les dépenses de personnel continuant à représenter les deux tiers des crédits et les dépenses de fonctionnement de l'ordre d'un tiers (en légère baisse en 2024).

¹⁸ 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

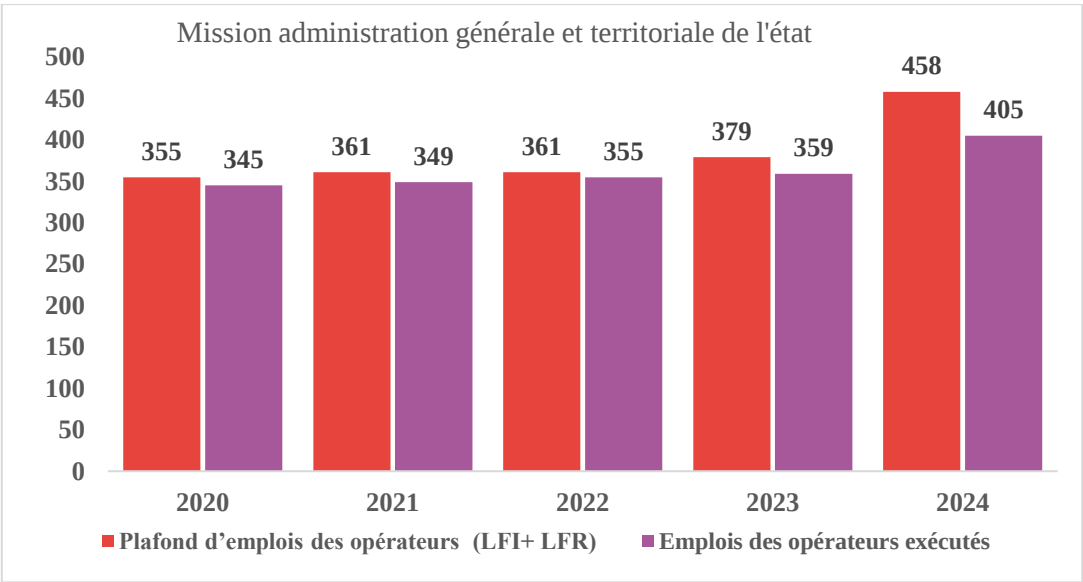
**Graphique n° 8 : plafond d'emplois et exécution de 2020 à 2024
(en ETPT pour la mission)**



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

Le plafond d'emplois de la mission augmente de 57 ETPT en 2024 par rapport à 2023. Son taux d'exécution est de 99 %, comparable à 2023.

Graphique n° 9 : plafond d’emplois et exécution de 2020 à 2024 pour les opérateurs (en ETPT)



Source : Cour des comptes d’après les données des responsables de programme

Le plafond d’emplois des opérateurs et son exécution sont en augmentation en 2024, mais la comparaison avec l’année 2023 ne saurait être pertinente, dans la mesure où le périmètre évolue en 2024 en raison de l’intégration de l’ACMOSS comme nouvel opérateur au sein de la mission administration générale et territoriale de l’État (le troisième avec le CNAPS et l’ANTS).

Tableau n° 7 : schéma d’emplois de la mission de 2021 à 2024 (en ETP)

	Exécution 2021	Exécution 2022	Exécution 2023	LFI 2024	Exécution 2024
Schémas d'emplois et transferts	-88	-88	103	361	277
Programme 354	23	11	58	232	157
Programme 232	0	0	0	0	0
Programme 216	-111	-99	45	129	120

Source : ministère de l’intérieur

Depuis 2018, le schéma d’emplois était exigeant pour l’ensemble de la mission. L’année 2024 est marquée comme l’année 2023 par un schéma d’emploi qui reste positif, mais qui n’est pas saturé par les responsables de programme 216 et 354, dans un contexte de gestion fortement affecté par les mesures d’annulation de crédits, auxquelles il convient d’ajouter certaines difficultés plus structurelles de recrutement. L’exécution 2024 à l’échelle de la mission (277 ETP) n’en reste pas moins supérieure à celle de 2023 (103 ETP), en cohérence avec une cible en LFI 2024 (361 ETP) qui est également plus élevée que celle de 2023 (104 ETP).

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

Tableau n° 8 : dépenses de personnel en 2024 (CAS compris)

<i>En M€</i>	LFI 2022	Exéc. 2022	LFI 2023	Exéc. 2023	LFI 2024	Exéc. 2024
P 216	764,14	774,12	829,79	804,40	861,20	833,96
P 354	1878,62	1917,99	2020,97	1989,18	2033,59	2024,77
P 232	77,97	38,8	6,26	6,41	23,84	24,82
Mission AGTE	2720,73	2730,91	2857,02	2799,99	2918,63	2883,55

Source : Cour des comptes

Tableau n° 9 : structure de la variation des dépenses de personnel (hors CAS pension) en 2024

Mission AGTE	<i>en M€</i>
Dépenses de personnel 2023	2 064,96
Mesures de transfert et de périmètre	-4,94
Débasage de dépenses au profil atypique	-36,02
Dépenses de personnel 2023 retraitées	2 025,40
Effet de noria GVT négatif	-10,12
Schéma d'emplois	23,69
Mesures générales	16,57
Mesures catégorielles	24,74
Mesures individuelles GVT positif	21,23
Rebasages de dépenses au profil atypique	41,41
Autres variations de dépenses	-15,65
Dépenses de personnel 2023	2 128,25

Source : Cour des Comptes, d'après les données des responsables de programme

L'exécution des crédits de la mission, en légère augmentation en 2024 par rapport à 2023 reste corrélée à l'augmentation des dépenses de personnel prévue en LFI 2024.

Pour le programme 216, l'écart entre le montant des crédits ouverts en LFI 2024 et le montant des crédits consommés en 2024 s'explique principalement par une moindre consommation que celle qui était prévue au titre de différentes mesures, telles que la revalorisation des cinq points d'indice (dans le cadre des mesures interministérielles dites « Guérini » décidées à l'été 2023), le versement de l'ISSPATS¹⁹ pour les agents affectés dans les SGAMI, les primes liées à la démétropolisation et les apprentis. Par ailleurs, le rétablissement de crédits sur le programme a été plus important que prévu, ce qui a contribué à compenser les annulations de crédits intervenues en février 2024. Il convient également de noter une sous-consommation du CAS, due à une augmentation du nombre d'emplois de contractuels sur le programme. La direction du Budget rappelle les montants conséquents d'annulation de

¹⁹ Indemnité de sujétion spécifique au bénéfice de certains fonctionnaires administratifs, techniques et spécialisés, ainsi que de certains personnels militaires, exerçant au sein de la police nationale, de la gendarmerie nationale et des secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur, cf. décret n°2024-378 du 25 avril 2024.

crédits relatifs au CAS *Pensions* en loi de finances de fin de gestion sur le programme (15,2 M€) et invite le responsable de programme à une meilleure prise en compte des évolutions structurelles, telles que le recours accru aux contractuels, dans sa budgétisation.

Il n'en demeure pas moins que l'exécution 2024 est supérieure à 2023 ce qui s'explique principalement par le financement en année pleine des mesures interministérielles dites « Guérini », précitées, notamment la revalorisation des cinq points d'indice (4 M€). L'application du référentiel interministériel des contractuels de la filière du numérique en application de la circulaire du Premier ministre du 3 janvier 2024²⁰ doit également être mentionnée (coût de 0,8 M€), ainsi que la revalorisation des médecins contractuels (0,5 M€) dans le cadre de l'application de la grille « Présanse »²¹. Des mesures ministérielles ont également été mises en œuvre : les principales sont le versement de l'indemnité ISSPATS, déjà citée, aux personnels affectés dans les SGAMI (3,1 M€), et une mesure en faveur des ingénieurs de la filière SIC (0,7 M€). Des surcoûts par rapport à 2023 sont également liés à l'effet « année pleine » de mesures mises en œuvre en 2023 (revalorisation de certaines indemnités de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) notamment).

L'augmentation de la masse salariale sur l'année 2024 est également liée à la mise en œuvre du versement d'un complémentaire indemnitaire annuel (CIA) aux hauts fonctionnaires (CIA aux hauts fonctionnaires en janvier, aux directeurs d'administration centrale en mai, et quelques rappels versés à des préfets en juillet) « *alors qu'il n'y avait pas eu de CIA versé aux hauts fonctionnaires en 2023* » indique le responsable de programme. La gestion 2024 a enfin été marquée par les surcoûts liés à l'organisations des jeux olympiques (cf. point I. V. infra).

Par ailleurs, le programme 216 compte 129 agents mis à disposition d'autres programmes ou ministères en 2024 (contre 86 en 2023), dont 64 % à titre gratuit soit 82 agents (contre 60 % en 2023 soit 51 agents). Le montant remboursé au programme 216 des agents non mis à disposition à titre gratuit est de 3,35 M€ en 2024, contre 3,02 M€ en 2023. Ces mises à disposition doivent être mises en perspective, *a contrario*, avec les 97 agents entrants à titre gratuit sur le programme 216 en 2024 (contre 55 en 2023), le remboursement par le programme 216 des agents non mis à disposition à titre gratuit s'élevant à 2,64 M€ en 2024 (contre 2,36 M€ en 2023). Le solde du montant recouvré par le programme 216 *versus* le montant remboursé aux autres programmes (hors mission AGTE) est positif, et plus élevé en 2024 (0,70 M€) qu'en 2023 (0,65 M€).

²⁰ Circulaire n° 6434/SG du 3 janvier 2024 relative à la politique salariale interministérielle des métiers de la filière numérique - Légifrance

²¹ Présanse est l'organisme représentatif des services de prévention et de santé au travail interentreprises de France. Présanse dialogue avec les instances nationales présentes dans le champ de la *Santé au travail et de la prévention des risques professionnels*, pour faire valoir la réalité du fonctionnement des opérateurs que sont les SPSTI. 12 associations régionales de SPSTI, correspondant aux grandes régions métropolitaines, structurent le réseau

Les économies liées à la réinternalisation de certaines fonctions par le programme 216

En ce qui concerne le programme 216, la loi de finances initiale au titre de l'année 2024 a prévu un schéma d'emplois positif de +129 ETP. En application des orientations de la LOPMI, une partie de ces emplois a été orientée vers les fonctions numériques, notamment vers la réinternalisation des compétences en vue de réduire le recours à des prestataires externes. Les services de la Direction de la transformation du numérique (DTNUM) du ministère de l'intérieur ont ainsi réalisé des recrutements au cours de l'année 2024 sur les métiers d'ingénieurs, de chefs de projet, d'experts technique et de « data scientists », pour un volume de 21 ETP représentant 9,6 ETPT.

Le responsable de programme souligne que ces réinternalisations de compétences permettent à la fois de conforter la souveraineté du ministère dans les compétences stratégiques pour la gestion de ses systèmes numériques, mais aussi d'effectuer des économies sur chacun des recrutements opérés (avec l'abandon de prestations en crédits de hors titre 2). S'il n'est pas possible en l'état de fournir une estimation complète selon le responsable de programme, ce dernier évalue malgré tout l'économie nette résultant des actions de réinternalisation mises en œuvre depuis la LOPMI à 0,28 M€ en 2024 pour le programme, auxquels s'ajoutent les effets en année pleine des économies liées aux recrutements réalisés en 2023, pour une estimation de 0,21 M€, ce qui représente une économie totale de près de 0,5 M€ en 2024 au titre de la réinternalisation des compétences numériques²².

En ce qui concerne le programme 232 et pour rappel, tous les emplois rémunérés sur le programme sont placés à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP). Aucune mise à disposition n'est faite sur le programme, que ce soit à titre onéreux ou à titre gracieux. Le plafond d'emplois du programme concerne donc exclusivement la CNCCFP. En 2024, il est resté stable par rapport à 2023, soit 55 ETPT.

À l'instar des dépenses en hors titre 2, la dépense en titre 2 de ce programme est très sensible au calendrier électoral qui détermine le nombre de scrutins organisés et donc le niveau d'indemnités électorales versées tout comme le niveau d'activité de la CNCCFP et, partant, de sa masse salariale (rémunération du président, du vice-président, des agents permanents et des renforts temporaires ainsi que l'indemnisation des rapporteurs généraux et des rapporteurs pour le contrôle des comptes de campagne). C'est la raison pour laquelle la prévision et l'exécution de la masse salariale en 2024 (23,84 M€ en LFI pour une exécution à 24,82 M€) est en nette augmentation par rapport à celles de 2023 (6,26 M€ en LFI pour une exécution à 6,41 M€).

Pour l'examen des comptes de campagne des candidats au scrutin européen, la CNCCFP avait programmé le recrutement de renforts temporaires et le recours à des collaborateurs extérieurs nommés par le président de la Commission au dernier trimestre 2024. Les élections législatives 2024 ont nécessité le recrutement d'agents temporaires supplémentaires pour assurer la logistique et l'instruction des comptes des candidats, dont le dépôt s'effectue au format papier. La CNCCFP a également eu recours à des rapporteurs extérieurs, environ une centaine, pour l'examen des comptes des élections européennes et législatives. En 2024, la Commission a consommé 98,65 % de son plafond d'emplois (54,25 ETPT sur 55) et 87 % de

²² Estimation du responsable de programme fondée sur le rapport CGE/IGF *Les ressources humaines de l'État dans le numérique*, janvier 2023, selon lequel le recours à un prestataire coûterait 20% de plus qu'un recrutement (https://www.transformation.gouv.fr/files/ressource/Rapport_filiere_numerique_Etat_20230616.pdf).

ses crédits de masse salariale (4,62 M€ sur 5,32 M€). Ce niveau de consommation, malgré le recrutement de renforts temporaires à la fin de l'année, s'explique en grande partie par les difficultés de recrutement de certains profils spécifiques (notamment techniques) rencontrées cette année.

Concernant les dépenses de personnel du programme 232, il convient de signaler que la masse salariale de la CNCCFP a été affectée par les mesures « *rencontres salariales 2023* »²³ pour un montant estimé à 48 500 € dans le projet annuel de performance (PAP) 2024. A l'inverse, le montant des indemnités électorales susceptibles d'être réglementairement versées aux personnels mobilisés pour les opérations électorales est stable depuis plusieurs années.

En ce qui concerne le programme 354, si les dépenses de personnel ont légèrement augmenté en 2024 par rapport à 2023, il n'en demeure pas moins que le programme a sous-consommé au 31 décembre 2024 par rapport aux crédits inscrits en LFI. Cette situation résulte de plusieurs facteurs, mais c'est surtout la mise en œuvre du décret d'annulation de crédits n°2024-124 du 21 février 2024 qui a affecté le programme, en réduisant la masse salariale HCAS de -21,2 M€. Sa mise en œuvre s'est traduite, selon le responsable de programme, par un pilotage par les emplois (décalage d'un mois au moins des arrivées sur les postes de titulaires) avant d'être complétée par un effort complémentaire demandé aux BOP déconcentrés en masse salariale.

Malgré l'annulation de 21,2 M€ de crédits par le décret du 21 février 2024, l'exercice 2024 a enregistré une légère augmentation de la consommation des crédits HCAS par rapport à l'exercice 2023 : en effet, le programme 354 a dû prendre en charge de nouveaux dispositifs statutaires avec la mise en œuvre de l'arrêté du 4 mars 2024 portant attribution ou régularisation de points de « NBI »²⁴ au titre des secrétariats généraux communs départementaux (SGC-D, +1,3 M€ HCAS) et la mise en œuvre du décret du 12 novembre 2023 portant extension de l'indemnité de résidence pour les personnels travaillant dans les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie (+0,8 M€ HCAS).

Il a également été concerné par les mesures interministérielles décidées par le gouvernement en juin 2023 afin de lutter contre l'impact de l'inflation : revalorisation du point d'indice, attribution de 5 points d'indice à l'ensemble des agents au 1^{er} janvier 2024 (12,3 M€), mesures « bas de grille » (pour les catégories B notamment). En outre, ont été portées d'autres mesures de soutien du pouvoir d'achat, telles que la revalorisation du taux de prise en charge des frais de transports à 75%, ou la revalorisation de 10% des forfaits jours d'indemnisation des jours de « compte épargne temps ».

Les crédits alloués au programme par la mobilisation de la réserve de précaution et la loi de fin gestion ont notamment permis d'assurer le financement de dépenses prises sous plafond de masse salariale telles que : la réforme de la haute fonction publique pour les emplois de DATE (4,3 M€), le versement de primes et indemnités horaires ou astreintes dans le cadre des Jeux olympiques de Paris (3,4 M€), l'extension du périmètre de la prime de fidélisation en

²³ <https://www.transformation.gouv.fr/rubrique-ressources/rencontres-salariales-2023>

²⁴ Certains emplois de la fonction publique qui comportent une responsabilité ou une technicité particulières donnent droit à un complément de rémunération appelé « *nouvelle bonification indiciaire* » (NBI). La NBI consiste en l'attribution de points d'indice majoré supplémentaires.

Seine-Saint-Denis (3,7 M€), le surcoût lié à la crise en Nouvelle-Calédonie (0,4 M€) et celui lié aux élections législatives anticipées des 30 juin et 7 juillet (+1,5 M€).

Doit être signalé par ailleurs le financement sous plafond de 24 emplois de délégués aux plateformes régionales d'appui interministériel (PFRH) à la gestion des ressources humaines et de 23 emplois d'experts de haut niveau.

Enfin, dans le contexte de succession des crises migratoires depuis 2015, les services étrangers des préfectures ont connu une augmentation très forte de leur charge de travail. Le déploiement en cours du système d'information « administration numérique des étrangers en France » (ANEF) demande aux équipes un accompagnement au changement. En outre, les impacts de la loi immigration, des réformes de fond et des expérimentations du programme « Persée »²⁵ imposent un soutien aux équipes des préfectures, particulièrement sollicitées.

Ainsi, le ministère de l'intérieur indique soutenir chaque année un effort continu pour « réarmer » les services chargés de la réglementation relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France : des renforts ont ainsi été attribués, en effectifs pérennes mais surtout en personnels contractuels (cf. point 3. Infra). Un plan de renforts triennal à hauteur de 570 ETPT (vacataires) a été déployé pour les années 2022 à 2024. Ces renforts ont soutenu l'activité des services étrangers à hauteur de 190 ETPT par an sur la période, l'ensemble des services étant concerné, à savoir le séjour, l'asile, les naturalisations ainsi que l'éloignement²⁶.

En ce qui concerne les critères utilisés pour répartir les effectifs entre les préfectures, le responsable de programme détermine le socle d'emplois pérennes de chaque responsable de budget opérationnel de programme en se fondant sur le stock d'emplois pérennes alloué l'année précédente, complété le cas échéant par : un schéma d'emplois réparti selon les priorités gouvernementales et le contexte d'exécution du budget, notamment la LOPMI pour l'exécution 2024 ; une pondération liée aux indicateurs de performance de chaque préfecture ; un ajustement lié à la dimension géographique du territoire, dont le nombre d'habitants et le taux d'administration ; d'éventuelles mesures de transfert intervenues entre programmes ou ministères. Ce sont ensuite les responsables de budget opérationnel de programme qui répartissent les effectifs entre les préfectures de la région.

En termes d'effectifs (mesurés en ETPT) affectés aux différentes missions, on observe globalement une baisse par rapport à 2023, sauf concernant les effectifs dédiés aux services « étrangers ». L'année 2023 avait en effet donné lieu à des renforts particulièrement élevés, notamment du fait des enjeux liés aux délais de délivrance de titres. Si l'année 2024 marque une baisse par rapport à 2023, elle traduit toutefois une hausse significative du nombre d'ETP sur la période 2021 – 2024, qui bénéficie aux services des étrangers et de délivrance de titres CNI et passeports.

²⁵ Initié en 2003 par le ministère français de l'enseignement supérieur et de la recherche, Persée est un programme national visant à valoriser le patrimoine scientifique et à fournir aux chercheurs en sciences humaines et sociales une masse critique d'archives de publications scientifiques.

²⁶ Pour l'année 2024, la répartition des renforts a été la suivante : 190 renforts vacataires (115 ETPT sur le séjour ; 37 ETPT sur l'éloignement ; 15 ETPT sur les naturalisations ; 22 ETPT sur l'asile et 1 ETPT sur la main d'œuvre étrangère) ; 15 ETPT pour accompagner l'expérimentation des plateformes d'instruction ; 60 renforts pérennes créés dans le cadre de la LOPMI.

**Tableau n° 10 : évolution des effectifs consacrés à certaines missions des préfectures
2021 – 2024**

	2021	2022	2023	2024	Évolution 2021 - 2024	
					en %	En valeur absolue
Droits à conduire	675,2	689,4	681,2	674,4	-0,12%	-0,8
Véhicules	527,9	517,9	503,1	499,3	-5,42%	-28,6
Étrangers	3967,3	4149,7	4167,1	4172,5	5,17%	205,2
CNI et passeports	653,8	843,9	970,7	857,2	31,11%	203,4
Lutte contre la fraude et délivrance des titres	247,3	237,4	246,7	237,2	-4,08%	-10,1
Contrôle de légalité	900,2	886,6	895,3	868,4	-3,53%	-31,8
Gestion budgétaire	1260,8	1367,3	1316,1	1292	2,47%	31,2
TOTAL	8232,5	8692,2	8780,2	8601	4,48%	368,5

Source : ministère de l'intérieur (le total et l'évolution 2021 – 2024 ont été rajoutés par la Cour)

3 - Un recours toujours croissant aux personnels contractuels par le programme 354

Au titre de l'année 2024, la dépense totale liée aux contractuels du programme 354 s'établit à 162,1 M€ pour 4467 ETPT (contre 144,5 M€ et 4 200,4 ETPT en 2023) 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.

**Tableau n° 11 : masse salariale et ETPT contractuels au sein du programme 354
2021-2024**

	2021	2022	2023	2024	Evolution 2023 / 2024
CP en M€	65,4	111,3	144,5	162,8	+ 13 %
ETPT	2 253	3 487	4 200	4469	+ 6%
Coût moyen	29 018 €	31 938 €	34 412 €	36 442 €	+ 6%

Source : ministère de l'intérieur.

Le recours aux CDD est en constante augmentation ces dernières années : + 2216 ETPT entre 2021 et 2024 soit un quasi doublement de leur nombre. Cette augmentation souligne notamment l'importance structurelle des renforts contractuels pour occuper des postes pérennes et confirme le manque d'attractivité de certains postes marqués par une concurrence interministérielle et du secteur privé. Les secrétariats généraux communs départementaux se voient ainsi contraints de proposer des postes initialement dévolus à des agents titulaires à des contractuels.

Ce constat s'inscrit dans le prolongement des observations déjà formulées par la Cour des comptes dans son « audit flash » de mai 2022, « *Les effectifs de l'administration territoriale de l'État, exercices 2010-2021* », qui relevait l'accroissement du recours aux personnels contractuels dans un contexte de baisse globale des effectifs dans la période sous revue (ce qui n'est plus le cas depuis 2023 avec la LOPMI, puisque l'on constate une hausse des effectifs de l'ATE).

La hausse des dépenses liées en masse salariale s'explique par l'attribution de cinq points d'indice au 1^{er} janvier 2024 et par la nécessité de proposer une rémunération attractive pour ces postes vacants. Le coût moyen des contractuels évolue de +6% par rapport à 2023 pour atteindre

en 2024 un montant de 36 442 €. Les 1 582 ETPT consacrés à la mission d’instruction et de délivrance des titres (35% du total des CDD mobilisés par le programme contre 38% en 202) sont ainsi répartis :

- services étrangers (séjour, asile, éloignement, naturalisation) : 1 071 ETPT, soit 68 % consacrés à cette mission (contre 63 % en 2023) et 24 % de l’ensemble des moyens contractuels ;
- instruction des autres titres (permis de conduire, carte grise et titres d’identité) : 389 ETPT, soit 32 % de la mission (contre 37 % en 2023) et 11 % de l’ensemble des moyens contractuels.

Tableau n° 12 : répartition des personnels contractuels au sein du programme 354

Missions	Effectifs 2022	Effectifs 2023	Effectifs 2024	Evolution des effectifs 2023 / 2022	Evolution des effectifs 2024 / 2023	Evolution T2 2023 / 2022	Evolution T2 2024 / 2023
Représentation de l'Etat et communication, standard et accueil général	507,82	627,77	688,81	24%	10%	34%	16%
Sécurité	217,43	306,58	354,36	41%	16%	55%	27%
Instruction et délivrance de titres	1 408,95	1 610,69	1 582,07	14%	-2%	23%	2%
Elections, expertise juridique et lutte contre la fraude	121,81	112,66	133,74	-8%	19%	0%	27%
Relations avec les collectivités locales	99,74	150,93	160,24	51%	6%	56%	15%
Animation des politiques interministérielles	266,13	319,57	360,87	20%	13%	25%	18%
Management et appui au pilotage stratégique	128,90	159,03	201,96	23%	27%	36%	35%
Immobilier / Moyens	250,27	315,84	332,38	26%	5%	34%	12%
Informatique	161,43	191,63	188,56	19%	-2%	36%	8%
Ressources humaines	198,91	222,94	257,03	12%	15%	22%	24%
Budget et achats	100,89	122,42	126,55	21%	3%	26%	13%
Divers (et indéter.)	24,95	60,33	81,30	142%	35%	156%	19%
TOTAL	3 487,23	4 200,39	4 467,87	20%	6%	30%	13%

Source : ministère de l’intérieur

C - Des dépenses de fonctionnement en baisse

Les dépenses de fonctionnement représentent de façon structurelle une part importante de des crédits de la mission et de leur exécution, la deuxième après les crédits de titre 2. Ces dépenses représentent un niveau globalement stable, soit un tiers des crédits consommés de la mission, avec une légère baisse en 2024 (28% des crédits consommés en 2024, contre 30% en 2023).

Tableau n° 13 : dépenses de fonctionnement de la mission par programme 2023 – 2024

En CP en M€	Exécution 2023	LFI 2024	Exécution 2024	Taux d'exécution 2024	Évolution Exécution 2023/2024
P 216	751,3	538,6	599,7	111 %	-20 %

P 354	551,8	480,10	506,6	106 %	- 8 %
P 232	85,06	156,4	236,3	151 %	+ 178 %
Mission AGTE	1 388,2	1 175,1	1332,1	114 %	-4 %

Source : Cour des comptes, d'après les données des responsables de programme

Les dépenses de fonctionnement de la mission d'un montant total de 1 332,7 M€ sont en baisse de 3 % par rapport à 2023. L'évolution de ces dépenses doit s'apprécier à l'aune des modifications de périmètre intervenues au sein de la mission (notamment la rétrocession des crédits numériques) et du calendrier électoral d'une part, mais surtout des annulations de crédits intervenues en 2024.

La consommation des crédits de fonctionnement du programme 216 est en baisse, notamment compte tenu de l'organisation des jeux olympiques. Cet événement a eu un impact, selon le responsable de programme, en diminuant le volume de certains déplacements (missions et formation). Par ailleurs, les éléments d'incertitude liés au contexte politique ont impacté pendant plusieurs mois l'activité du ministre, du ministre délégué et du secrétaire d'Etat ainsi que de leur cabinet respectif (-2 M€ AE/CP). Enfin, l'application du décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits puis les travaux afin de mettre en place une seconde vague d'économie ont amené les directions et services à être particulièrement précautionneux dans leurs dépenses.

Les *crédits numériques (action 3)* du programme 216 sont marqués par la rétrocession des crédits vers les directions métiers en 2024 (cf. chapitre II. I, infra), et par l'entrée de l'ACMOSS dans le périmètre des opérateurs du programme (ce qui se traduit par une SCSP de 18,9 M€ en AE/CP en 2024, en plus de celle versée par ailleurs au CNAPS pour un montant de 17,5 M€).

L'action sociale et la formation (action 4) se signale en 2024 par un niveau de consommation des crédits en hausse par rapport à 2023 et par rapport à la LFI 2024, augmentation liée en particulier aux effets de la politique d'harmonisation de l'aide ministérielle à la restauration mise en œuvre par le ministère, notamment au profit des effectifs de la police nationale, mais également à la médecine de prévention et aux surcoûts de fonctionnement des fondations. Des redéploiements de crédits au sein du programme 216 ont permis d'abonder cette action 4 en fin de gestion de +9,5 M€ en AE et de +8,5 M€ en CP. Les crédits de l'action sociale ont été impactés par l'inflation (notamment sur les denrées alimentaires) ainsi que par la loi dite « EGALIM »²⁷ ; l'inflation sur certaines denrées alimentaires a pu atteindre 20 % faisant peser un surcoût sur la gestion 2024. Concernant la formation, le niveau de consommation 2024 a diminué en AE, passant de 10,3 M€ en 2023 à 7,8 M€ en 2024, en raison d'un engagement anticipé d'une partie des prestations (2,5 M€ en AE) en 2023 ; à l'inverse, la consommation de CP a augmenté en 2024.

²⁷ La loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, modifiée à plusieurs reprises, prévoit notamment un volet pour une restauration collective plus durable (avec des approvisionnements plus durables et de qualité, des actions visant à réduire le gaspillage alimentaire, une diversification des sources de protéines, la fin de l'utilisation de contenants et ustensiles plastiques, l'informations des convives).

Les crédits immobiliers (action 5) ont été marqués en 2024 par une baisse significative des engagements liés aux baux pour l'administration centrale (35,4 M€ d'AE au titre des loyers contre 98,2 M€ en 2023). Parallèlement, le montant des AE engagées en 2023 pour les fluides (33,9 M€) correspond majoritairement (29,8 M€) aux renouvellements des marchés d'énergie, or il n'y a pas de nouvel engagement de ce type en 2024. Concernant la consommation des CP sur l'action 5, la baisse du coût de l'électricité grâce au renouvellement de certains marchés permet une économie sur l'activité (-5,7M€) entre 2023 et 2024. En revanche, il est constaté une augmentation de l'activité des loyers (+2,6 M€) avec l'actualisation de l'ILAT²⁸ ainsi que le paiement du nouveau bail de l'Office central de lutte contre les violences faites aux mineurs pris en 2023. En outre, des efforts réalisés sur les travaux d'entretien en 2023 et en 2024 ont sensiblement augmenté la consommation des CP (+3,7 M€).

S'agissant des crédits du BOP *affaires juridiques et contentieuses (action 6)*, la consommation 2024 (126,1 M€ en AE et 125,4 M€ en CP) est en légère baisse par rapport à 2023 (133 M€ en AE et 132,6 M€ en CP), année qui avait été particulièrement dynamique (au regard notamment du report de charges 2022 de 20 M€ dont 12,4 M€ au titre des refus de concours de la force publique - RCFP).

Il convient de souligner que la prévision de 91,75 M€ était manifestement sous dimensionnée alors même que les dépenses raisonnablement prévisibles au stade de la loi de finances initiale étaient bien supérieures. Au demeurant, un abondement complémentaire de 19 M€ en AE/CP est effectivement intervenu dès le début du mois de juillet (notamment 12 M€ pour le contentieux des étrangers), puis un second abondement de 19,3 M€ en AE/CP au titre des RCFP en novembre. Au surplus, en fin de gestion 2024, le responsable de programme a procédé à un redéploiement de crédits pour un montant de +1,7 M€ en AE et +1,3 M€ en CP qui a permis d'atténuer la tension budgétaire connue par certaines UO.

La Cour observe que le responsable de programme renoue avec une tendance à la sous-budgétisation des crédits contentieux, qu'elle avait relevée comme étant systématique jusqu'en 2018 dans son rapport de septembre 2024 sur *Les dépenses de contentieux et de protection fonctionnelle du ministère de l'intérieur*, rapport dans lequel elle avait également constaté une plus grande sincérité budgétaire à partir de 2018 grâce à plusieurs rebasages en loi de finances initiale. La Cour rappelle sa recommandation visant, dans le respect de la trajectoire des crédits prévue par la LOPMI, à remettre à niveau dans le projet de loi de finances pour 2025 les crédits du programme budgétaire 216 relatifs aux dépenses contentieuses du ministère de l'intérieur, au titre notamment des refus de concours de la force publique et des contentieux liés à la situation de personnes de nationalité étrangère. La direction du budget indique partager entièrement ces constat et demandes de la Cour en précisant qu'elle « *plaide systématiquement* » pour réévaluer le socle de ces crédits au moment de l'élaboration du projet de loi de finances.

Enfin, le responsable de programme 216 signale des économies budgétaires liées aux achats, qu'il chiffre à 8,55 M€ pour son programme (contre 36,94 M€ en 2023), la performance économique « achats » étant obtenue notamment grâce à la recherche de spécifications techniques répondant au juste besoin, en recherchant un coût global ne prenant pas en compte le seul prix d'achat initial, mais l'ensemble du cycle de vie du produit, dans le cadre de

²⁸ Indice des loyers des activités tertiaires.

mutualisations chaque fois que cela est possible. Il estime ces économies à 0,56 M€ pour le programme 232 et 0,59 M€ pour le programme 354.

En ce qui concerne le programme 232, les variations entre les exécutions 2023 (85,06 M€) et 2024 (236,37 M€) s'expliquent par le calendrier électoral qui détermine le nombre de scrutins à organiser et donc le niveau de dépenses de fonctionnement correspondantes qui comprennent, principalement, les remboursements aux candidats, la mise sous pli ainsi que l'acheminement de la propagande électorale. La gestion 2024 a été essentiellement marquée par l'organisation des élections européennes et des élections législatives anticipées.

L'écart entre les prévisions d'exécution et l'exécution 2024 des crédits du programme 232 s'explique principalement par :

- les remboursements des comptes de campagne des candidats aux élections législatives (-37 M€) et plus précisément le report d'une partie des remboursements sur 2025, à hauteur de 18,89 M€ et la durée très réduite de la campagne électorale qui s'est traduite par une diminution des remboursements de l'ordre de 45% et conduit à une prévision ajustée à hauteur de 22,7 M€ (-18,16 M€)²⁹ ;
- des dépenses en retrait sur les autres postes de dépenses des élections législatives (- 15,8 M€), notamment les remboursements de propagande (-3,30 M€), les opérations de mise sous pli (3,50 M€) ainsi que le report du paiement de la campagne audiovisuelle (- 1,06 M€) ; une partie de ces dépenses fait l'objet d'une demande de report ;
- des retards dans l'instruction des surcoûts réclamés par La Poste dans le cadre de l'acheminement des plis de propagande des élections législatives anticipées, initialement prévus à hauteur de 6,8 M€ ;
- des dépenses en retrait sur les élections européennes (-4,64 M€), notamment les remboursements des comptes de campagne (-1,27 M€) et de propagande (-1,37 M) dont une partie fait l'objet d'une demande de report ;
- des dépenses numériques en retrait par rapport aux prévisions (2,9 M€).

En ce qui concerne le programme 354, la diminution de 1,3 % des dépenses entre le prévisionnel et l'exécuté 2024 s'explique par les mesures d'économies mises en œuvre à la suite de l'annulation des crédits décidée par le décret n° 2024-124 du 21 février 2024.

Les commandes de véhicule ont été fortement contraintes durant l'année (hormis lors du mois de décembre suite à la réception de nouveaux crédits en loi de finances de fin de gestion qui ont permis de répondre au besoin urgent de renouvellement du parc de véhicules de plusieurs BOP). S'agissant des dépenses numériques, le plan national en cours (travaux de câblage réseau/ téléphonie) ainsi que les projets informatiques exécutés en centrale (licences, développement applicatif, hébergement, infrastructures serveurs et réseaux...) ont fait l'objet d'une diminution de leur programmation budgétaire initiale.

Les activités relevant du fonctionnement courant ont diminué de près de 7 % entre l'exercice 2023 et l'exercice 2024. Entre 2023 et 2024, les activités « Travaux courants du propriétaire des services administratifs » et « des résidences » ont diminué respectivement de

²⁹ Se reporter au chapitre 2, II. pour un exposé plus détaillé du financement des élections en 2024 et notamment des élections législatives anticipées.

35 % et de 20 % en CP. Le responsable de programme indique que les principales économies sur le programme résultent de l'aboutissement de la rénovation des cités administratives, qui permettront à des services soutenus par le programme 354 et logés dans le parc locatif de rejoindre une seule et même implantation et donc de générer des économies en loyers (le programme 354 couvre à l'euro le montant des loyers).

Ceci étant, une hausse des charges immobilières de 12 % est constatée entre 2023 et 2024, notamment dans les cités administratives des Hauts-de France, d'Ile-de-France, ainsi que dans deux cités administratives en Occitanie (à l'occasion du passage sur un marché global de performances qui assure la maintenance pendant 3 à 5 ans après la construction).

En outre, les conséquences de l'inflation au titre des dépenses hors titre 2 portées par le programme 354 se traduisent par une persistance des prix élevés connus en 2023. Les charges immobilières ont connu une deuxième année d'augmentation (+ 3M€ soit + 8,5 % par rapport à l'année 2023) alors que les dépenses de fluides/énergie (- 5 M€ soit - 8,85% par rapport à l'année passée) et les transports de personnes (- 1,2 M€ soit - 6% par rapport à l'année précédente) sont en baisse. Les autres dépenses structurantes de fonctionnement telles les prestations de nettoyage ou de surveillance-gardiennage restent stables d'une année sur l'autre.

D - Des dépenses d'investissement en hausse, marquées par l'engagement des travaux de construction du site unique de la DGS

Les dépenses d'investissement qui représentent habituellement une faible part des dépenses de la mission (de l'ordre de 6% en AE et 5 % en CP en 2023) sont en augmentation significative en 2024 : elles représentent 18% des crédits consommés de la mission en AE soit 979,72 M€ (contre 194,2 M€ en 2023) et 263,47 M€ en CP (contre 169,13 en 2023).

Tableau n° 14 : dépenses d'investissement de la mission 2022 - 2024

En M€	LFI 2023	Exéc.2023	LFI 2024	Exéc.2024	Taux d'exécution 2024	Évolution exécution 2024 / 2023
AE	447,10	194,29	1339,02	979,22	73 % (rappel 2023 : 43 %)	+ 404 %
CP	403,03	169,13	396,89	263,47	66 % (rappel 2023 : 42 %)	+ 56%

Source : Cour des comptes, d'après les données des responsables de programme

Le programme 216 concentre encore plus les crédits d'investissement ouverts en LFI, puisqu'il porte 95 % des AE (contre 78% en 2023) et 81 % des CP (80 % en 2023). Les opérations d'investissement du programme 216 concernent principalement les domaines immobilier et numérique.

Si la Cour a noté depuis plusieurs années la sous-exécution des crédits d'investissement et ses conséquences sur la gestion future, tant en termes de soutenabilité que de « capacité à faire » des directions chargées des crédits, 2024 marque une inversion de tendance avec un taux d'exécution significativement en hausse, taux qui s'applique au surplus à une enveloppe de crédits plus élevée.

En ce qui concerne l'immobilier du programme 216, sont concernés les sites de l'administration centrale à Paris, ceux dans la petite couronne, mais aussi ceux qui sont délocalisés ; les deux projets du site unique de la DGSI et du site « Universeine »³⁰ ; les sites des secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI), hors Ile-de-France ; les sites du patrimoine immobilier relatif à l'action sociale du ministère de l'intérieur ; les quatre implantations culturelles des départements concordataires d'Alsace et de Moselle depuis le 1er janvier 2022 (séminaires et palais épiscopaux de Metz et de Strasbourg).

L'année 2024 a été marquée par l'organisation des JO d'une part dans les villes organisatrices où les chantiers ont été très ralentis ou mis en suspens sur plus de trois mois (difficulté d'accès des chantiers, prestataires peu disponibles...), d'autre part par une forte mobilisation de la filière logistique et achat du ministère au profit de cet événement induisant un ralentissement des engagements de marchés pour l'immobilier d'administration centrale.

Parallèlement, les annulations de crédits dans le cadre du décret n° 2024-124 du 21 février 2024, complétées en fin d'année par une seconde vague d'économies, ont engendré un décalage des opérations immobilières en raison des incertitudes des volumes d'économies attendues sur le programme, nonobstant les aléas habituels propres à la programmation immobilière (lots infructueux, déclaration de marché sans suite en raison d'offre très supérieure au montant estimé...). Une seule opération programmée a été annulée sur l'UO immobilière de l'administration centrale (CAIM) : il s'agit du Plan de Continuité de l'Activité SDLP à Pantin pour un montant de 0,97 M€.

Concernant les crédits numériques du programme 216, des projets ont été reportés suite aux mesures d'économies budgétaires pour un montant de 4,3 M€. En outre, un projet « *évolution des centres d'exploitation* » n'a pu débuter en 2024 en raison du marché (21 M€ en AE et 15M€ en CP initialement) en cours de renouvellement et a subi plusieurs retards avec des prolongations de marché par période de 6 mois, repoussant notamment la réalisation des travaux électriques.

Les crédits de titre 5 du programme 232 concernent, à hauteur de 0,17 M€ en AE et 0,14 M€ en CP, les travaux de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) qui a pu conduire les projets de refonte et de sécurisation de son infrastructure informatique et de mise en œuvre de la plateforme « Fin'pol », ainsi que les dépenses des systèmes d'information électoraux supportées par la direction de la transformation numérique (DTNUM) à hauteur de 3 926 734 €.

Concernant le programme 354 et l'exécution de sa programmation immobilière, les mesures d'économies de février et de juillet 2024 ont eu un impact puisqu'aucun nouveau projet n'a été lancé en 2024. Elles ont également entraîné une consommation plus basse des crédits dédiés au programme national d'équipement (PNE, dont le prévisionnel est de 36 M€ pour un exécuté de 30,4 M€, soit 5,6 M€ d'économie), avec le décalage de plusieurs opérations en 2025.

³⁰ Situé à Saint-Denis, ce projet vise à regrouper à terme les services du ministère de l'intérieur actuellement locataires dans l'immeuble « Lumière » situé Cour Saint-Émilion à Paris.

E - Des dépenses d'intervention en baisse

Les dépenses d'intervention représentent une faible part des crédits de la mission, un peu moins de 4 % en 2024, en légère baisse par rapport à 2023.

Tableau n° 15 : dépenses d'intervention de la mission 2021 – 2024*

En CP, en M€	Exéc. 2021	Exéc.2022	Exéc.2023	LFI 2024	Exéc. 2024
Dépenses de guichet (programme 232)	103,6	97,8	67,4	77,1	89,9
<i>Dont aide publique aux partis politiques</i>					66,3
<i>Dont frais d'assemblée électorale versés aux communes</i>					22,6
Dépenses discrétionnaires (programme 216)	71,3	77,7	95,5	89,2	66,2
<i>Dont FIPD</i>					44,9 (a)
<i>Dont vidéoprotection (DEPSA)</i>					17,8 (a)
<i>Dont Autres</i>					3,5 (b)
Total	174,9	176,1	162,9	166,3	156,1

* hors attribution de produits sur le programme 354 (par laquelle les sommes perçues au titre de la redevance destinée à couvrir les frais d'acheminement des certificats d'immatriculation des véhicules transitent pour être reversées à l'ANTS)

(a) montants après corrections techniques.

(b) dépenses Action 7 « Cultes » au titre de subventions aux communes pour la réalisation de travaux sur des édifices cultuels et, d'autre part, aux cultes catholique, protestant et israélite pour leurs frais d'administration dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle uniquement - Action 4 « action sociale » (dépenses de partenariat social auprès d'associations et fondations dans le domaine de l'action sociale ministérielle) - Action 1 « EM et services centraux » (subventions à des associations à la suite de convention avec le MI, versements de contributions du MI à la suite de décisions interministérielles).
Source : ministère de l'intérieur

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

1 - Le FIPD et les crédits de vidéoprotection gérés par la DEPSA

Les dépenses du programme 216 sont relatives pour l'essentiel au financement des actions portées par le fonds interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (FIPDR). Le montant des crédits d'intervention, de 62,16 M€ en LFI, est moins important qu'en 2023 (83,5 M€ en CP) car il tient compte de la déduction des crédits prévus pour l'activité d'équipements en vidéoprotection, dont la gestion est depuis le 1^{er} janvier 2024 confiée à la

direction des entreprises et partenariats de sécurité et des armes (DEPSA) dans le cadre d'une action dédiée du programme 216 (action 11 du programme 216, Cf. *infra*).

Si des mesures d'économie résultant du décret d'annulation de crédits de février 2024 ont nécessité une adaptation de la programmation initiale, de nombreuses préfectures ayant fait part de leur capacité à engager et soutenir financièrement des projets structurants, pour un montant de 1,9 M€ en AE et 1,6 M€ en CP, le cabinet du ministre a validé le 27 novembre 2024 un abondement complémentaire de 1,6 M€ en AE et 3 M€ en CP par le responsable de programme afin d'apurer l'ensemble des restes à payer connus à ce stade, de lancer les appels à projet nationaux, et de soutenir les projets identifiés comme prioritaires par les préfectures.

Compte tenu de ces éléments, la consommation finale du BOP CIPD en 2024 s'établit 43,815 M€ en AE (soit 98 % des crédits mis à disposition) et 44,9 M€ en CP (soit 100 % des crédits mis à disposition). Le montant des restes à payer au 31/12/2024 s'élève à 13,7 M€ (contre 14,8 M€ en 2023), étant souligné que la création de la DEPSA a mécaniquement engendré l'exécution des restes à payer liés à la vidéoprotection sur le BOP CDPA créé au 01/01/2024.

Comme indiqué précédemment, la gestion des crédits de vidéoprotection de l'action 11 du programme 216 relève depuis le 1^{er} janvier 2024 d'un budget opérationnel de programme (BOP) vidéoprotection sous la responsabilité de la DEPSA, et non plus du secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR). Ce BOP « CDPA » dédié aux crédits de vidéoprotection a repris la cartographie du BOP CIPD déclinée à l'échelon régional de pilotage et départemental d'exécution de la dépense.

La direction des entreprises et partenariats de sécurité et des armes (DEPSA)

Par décret du 5 juillet 2023, le ministère de l'intérieur s'est doté de cette nouvelle direction, suite à l'adoption de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur (LOPMI) du 24 janvier 2023. La DEPSA unifie, sous l'autorité du ministre de l'Intérieur, la politique de l'État en direction des acteurs identifiés dans le champ des partenariats de sécurité et des armes. Elle coordonne leur action dans le cadre de conventions nationales et elle assure le suivi et l'évaluation en lien avec les échelons locaux, notamment les communes. Concrètement, cela s'est traduit par le regroupement de plusieurs services du ministère de l'Intérieur, dont la délégation ministérielle aux partenariats, stratégies et innovations de sécurité (DPSIS), le service central des armes et explosifs (SCAE) et la direction de projet « sécurité du quotidien ».

C'est dans ce cadre que les crédits de vidéoprotection ont été transférés pour leur gestion du SG CIPDR à la DEPSA au 1^{er} janvier 2024. Ils continuent cependant à relever du FIPD tel que défini au titre de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, et des articles R132-4-1 et suivants du code de la sécurité intérieure. Les dépenses d'intervention liées aux élections

La dotation en LFI du BOP CPDA s'est élevée à 24,96 M€, dont 23,59 M€ ont été notifiés dès le début de gestion. Après les annulations de crédits (1,18 M€ au titre de la première vague d'économies et 5 M€ au titre de la deuxième vague), ce sont 17,41 M€ qui ont été mis à disposition de la DEPSA, ce qui représente 73,8 % du budget notifié.

Au vu du montant élevé des projets prioritaires mais également des nombreux restes à payer constatés sur un nombre très conséquent de subventions accordées au titre des exercices précédents (comme l'avait souligné la Cour des comptes dans sa NEB 2023), il a

été décidé par le cabinet du ministre de focaliser les efforts sur la finalisation de l'engagement des dossiers prioritaires portés par l'enveloppe centrale ainsi que sur l'apurement des restes à payer.

La consommation du BOP s'établit à 5,03 M€ en AE (soit 31 % des crédits mis à disposition)³¹ et 17,8 M€ en CP (soit 100 % des crédits mis à disposition). Cette sous-consommation des AE au titre de 2024 illustre selon le responsable de programme l'effort porté, à la demande du cabinet du ministre, sur la résorption des restes à payer hérités des exercices précédents. De fait, les restes à payer au 31/12/2023 qui s'élevaient à 27,1 M€ ont été résorbés à hauteur de 47% pour s'établir à 14,4 M€ au 31/12/2024, soit -12,7 M€³².

2 - Les dépenses d'intervention liées aux élections

Les crédits de titre 6 du programme 232 – *Vie politique* concernent deux types de dépenses. En premier lieu l'aide publique, répartie suivant les dispositions de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence de la vie politique : son montant s'établit, depuis plusieurs années, à 68,67 M€ en PLF ; le montant effectivement versé était de 66,40 M€ en 2023 et de 66,33 M€ en 2024 ; l'écart avec le montant budgété s'explique par la modulation appliquée à l'encontre des partis et groupements politiques qui n'ont pas respecté leurs obligations en matière de parité et par les parlementaires ayant déclaré ne se rattacher à aucun parti ou groupement politique ;

En second lieu les frais d'assemblée électorale forfaitairement versés aux communes pour compenser les frais d'aménagement et d'entretien des bureaux de vote ainsi que l'achat, l'entretien et la mise en place des panneaux d'affichage et des isolements ; son montant est de 44,73 € par bureau de vote et 0,10 € par électeur inscrit ; ces subventions se sont élevées à 14,76 M€ pour les élections législatives anticipées et à 7,88 M€ pour les élections européennes.

L'écart entre les exécutions 2023 (67,26 M€) et 2024 (89,86 M€) s'explique par le calendrier électoral qui détermine le nombre de scrutins à organiser et donc le niveau de frais d'assemblée électorale à verser aux communes.

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 224,45 M€ en AE et 122,37 M€ en CP. L'utilisation des reports de crédits sur la mission est conforme à la LOLF.

³¹ Crédits « hors REJB » : les « retraits d'engagement juridiques basculés » (REJB) sont des retraits d'engagement d'années antérieures, générés à l'issue de finalisations de postes d'AE dans le système d'information Chorus.

³² Source : responsable de programme 216.

S'agissant du programme 216, en 2024, seuls les crédits HT2 sont concernés par des reports. Les reports de droit accordés s'élèvent à 117,07 M€ en AE au titre des autorisations d'engagement affectées non engagées (AENE³³). Les reports au titre des fonds de concours s'élèvent à 0,30 M€ en AE et en CP et les reports généraux à 50,57 M€ en AE et 88,75 M€ en CP (dont 25,66 M€ de crédits de l'ACMOSS bloqués en 2023 en vue d'un report en 2024). Pour l'année 2025, les montants des reports de crédits demandés ne portent que sur les reports de droit pour un montant de 286 M€ en AE et 7,06 M€ en CP.

Les reports de crédits sur 2024 issus du programme 232 s'élèvent à 8,52 M€ en AE et 11,31 M€ en CP. Ils ne comportent pas d'AE affectées non engagées (AENE). S'agissant des reports de crédits souhaités sur 2025, les besoins du programme 232 s'élèvent à 30,06 M€ en AE et 29,49 M€ en CP (en particulier au titre de dépenses non réglées pour les élections législatives anticipées de 2024, dont l'essentiel pour les remboursements des comptes de campagne des candidats).

S'agissant du programme 354, les reports obtenus au titre de l'année 2024 sur le hors titre 2 s'élevaient à 48 M€ en AE et 22 M€ en CP, dont 21,2 M€ d'AENE. Le montant des crédits à demander en report de l'année 2024 sur l'année 2025 s'élève à 14,29 M€ en AE et 3,30 M€ en CP, dont 11 M€ d'AENE (fin 2024, 114 tranches fonctionnelles portent les projets immobiliers du programme ; aucune de ces tranches fonctionnelles n'a fait l'objet d'un retrait d'affectation depuis plus de deux ans).

Le montant des charges à payer au 31 décembre 2024 s'élève pour la mission à 54,07 M€, en baisse par rapport à 2023 (78,78 M€) et 2022 (93 M€), ce qui constitue une tendance positive, de nature à diminuer la rigidité du budget en année N+1, même si ces charges représentent un volume faible à l'échelle des crédits de la mission.

Ces charges à payer représentent 26,75 M€ pour le programme 216 (contre 45,23 M€ en 2023). Le montant des charges à payer constaté sur les crédits numériques de l'action 3 du programme est en forte diminution par rapport à 2023 (14,70 M€ en 2024 contre 33,15 M€ en 2023) ce qui s'explique par la rétrocession des crédits numériques aux directions métiers ; le second poste de charges à payer est constaté sur les crédits immobiliers de l'action 5 (5,64 M€ en 2024 contre 4,4 M€ en 2023). Les factures non parvenues représentent 14,68 M€ et portent quasi exclusivement sur l'action 3 numérique.

Pour le programme 232, le montant total des charges à payer s'élève à 6,44 M€ (contre 7,2 M€ en 2023), concentré sur les dépenses de fonctionnement (6,31 M€). Il est lié à l'organisation des scrutins (0,86 M€) et aux dépenses de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), en particulier son bail (5,58 M€).

Le montant des charges à payer du programme 354 s'élève à 20,88 M€ (essentiellement liées aux dépenses de fonctionnement courant et immobilières), contre 26,2 M€ en 2023.

³³ Pour le programme 216, il n'y a pas d'autorisation d'engagement affectée non engagée depuis plus de deux ans ayant fait l'objet d'un retrait d'affectation sur les tranches fonctionnelles de l'immobilier. Les seuls retraits d'AENE correspondent à des finalisations d'engagements juridiques antérieurs au 1er janvier 2024.

B - La soutenabilité à moyen terme

Les restes à payer (hors charges à payer) constatés à la fin de l'année 2024 sont en hausse, soit 2 233,05 M€ à l'échelle de la mission (contre 1644,79 M€ au 31 décembre 2023), ce qui s'explique par l'engagement du marché de travaux du site unique de la DGSi sur le programme 216.

Il convient de noter, toujours sur le programme 216, que la rétrocession des crédits numériques aux directions « métiers », et donc les dépenses correspondantes, conduit à une baisse des restes à payer sur le volet numérique passés à 110,04 M€ au 31/12/2024 (soit une baisse de - 43% par rapport à 2023) avec un effort marqué notamment sur les crédits liés à la vidéoprotection (cf. supra III. E. 1.).

Le montant des restes à payer constatés au terme de l'exercice 2024 sur le programme 232 s'élève à 20,1 M€ contre 12,8 M€ fin 2023, 25,7 M€ fin 2022 et 27 M€ fin 2021. L'évolution du montant des restes à payer 2024 par rapport aux restes à payer 2023 est liée au calendrier électoral dans la mesure où les restes à payer issus d'une année électorale N sont généralement payés en année N+1. Elle est également affectée par la rétrocession des crédits numériques et des dépenses afférentes depuis le programme 216 (8,9 M€ en AE et en CP).

Concernant le programme 354, les restes à payer en 2024 s'élèvent à 539,3 M € (contre 578,19 M € en 2023) et se ventilent de la manière suivante : 29,05 M € de restes à payer concernant le programme national d'équipement (PNE) ; 6,11 M€ pour les dépenses numériques autres que déconcentrées et 504,14 M€ pour divers marchés pluriannuels et les loyers dans les BOP déconcentrés. Les restes à payer depuis 2022 ont évolué à la hausse (+65,57 M€), cette augmentation étant fortement liée au renouvellement des marchés de gaz et d'électricité renouvelés au cours du dernier trimestre 2023. La neutralisation de cette augmentation est ainsi constatée en 2024 au titre des divers marchés pluriannuels et loyers tandis que le montant relatif au programme national d'équipement suit le montant des poursuites d'opération d'un exercice sur l'autre.

V - L'incidence des dépenses relatives aux Jeux olympiques

Les dépenses liées aux Jeux olympiques sont difficiles à établir de manière précise dans la mesure où, selon le ministère de l'intérieur, certains coûts sont difficiles à isoler faute d'imputation budgétaire spécifique dans les systèmes d'information. En outre, le ministère précise que nombre de ces dépenses se sont inscrites dans une perspective pluriannuelle compte tenu de la préparation de cet événement qu'il a fallu anticiper plusieurs années avant sa tenue.

Sous réserve de ces précautions de méthode, les dépenses de la mission AGTE consacrées aux Jeux olympiques peuvent être évaluées à 72 M€, *dont certaines dépenses sur les exercices 2022 et 2023*. Certaines de ces dépenses sont présentées en annexe n°3.

VI - 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 2024, mentionne (page 58) la mission AGTE.

La quasi-totalité des crédits de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* n'ont pas d'impact significatif sur le climat selon ce document. En effet, la majorité des actions correspondent à des dépenses régaliennes, cotées neutres par convention.

Toutefois, 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.

Pour la première fois en 2024, une part de la mission se voit effectivement attribuer une quote-part défavorable. Ainsi, les dépenses de fonctionnement et d'investissement liées à l'organisation des élections *« sont composées à 65 % des crédits dédiés à la propagande électorale (96,7 M€ en PLF 2024, soit 54 % de l'action « Organisation des élections »), part cotée défavorablement sur l'objectif de gestion des déchets du fait de l'utilisation massive et non optimisée de papier. La livraison à domicile des prospectus a également un impact environnemental défavorable en termes d'émission de gaz à effets de serre et de polluants atmosphériques. »*

Cette cotation doit inciter, ainsi que les coûts budgétaires afférents, à mettre en œuvre une dématérialisation même partielle de la propagande électorale, dans le sens indiqué par la Cour dans son rapport du 30 septembre 2024 intitulé *« L'organisation des élections : un dispositif robuste, des évolutions nécessaires, Exercices 2017 – 2023 »*, où elle recommande de : *« Permettre aux électeurs qui en feraient la demande expresse de ne recevoir la propagande électorale que sous format numérique »*. La direction du budget insiste également, pour sa part, sur cet axe d'amélioration.

Si aucune autre évolution n'est à relever dans le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, précité, il convient toutefois de signaler que, au sein du programme 216, les dépenses du propriétaire sont cotées défavorable à 20% par convention établie dans le cadre d'un groupe de travail interministériel sur le sujet, dans la mesure où il est considéré qu'elles contribuent à l'artificialisation des sols.

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 - Une année 2024 marquée par la rétrocession des crédits numériques du programme 216 aux directions « métiers »

Dans sa NEB 2023, la Cour rappelait ses observations déjà formulées (notamment dans la NEB 2021) sur la multiplicité et la diversité des projets numériques qui rendent difficiles l'appréhension et la visibilité des besoins de financement, *a fortiori* sur une base pluriannuelle, et la nécessité de mettre en œuvre un travail analogue à celui qui avait été mené sur l'immobilier afin de consolider les besoins pluriannuels de financement, dans le cadre d'une démarche partagée entre le ministère, la direction du budget et la CBCM.

En réponse à la Cour, l'administration avait indiqué que la nouvelle gouvernance des investissements prévue par la LOPMI visait précisément à renforcer la maîtrise et à optimiser les opérations d'investissement notamment numérique. Elle ajoutait que la DTNUM, direction nouvellement créée en 2023, s'appuie sur le « Comité stratégique du numérique » (COSTRAT numérique) permettant 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. Dirigée par le secrétaire général adjoint du ministère de l'intérieur chargé du numérique (SGANum) qui exerce, à ce titre, une mission de pilotage et de contrôle sur le domaine numérique au sein du ministère, la DTNUM assure ainsi le pilotage et le suivi des grands projets sensibles ou de portée budgétaire significative, soumis à l'avis du SGANum.

Elle précisait enfin que le « Papagena », outil validé en COSTRAT du numérique, était un document de programmation budgétaire destiné à obtenir une vision d'ensemble de la dépense numérique par programme du budget général, l'objectif de ce fichier étant de documenter par grande catégorie de dépense 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 2027³⁴.

La Cour, prenant acte de la nouvelle gouvernance mise en œuvre dans le cadre de la LOPMI tout en soulignant la complexité de cette organisation dans un contexte également

³⁴ Dans le cadre de la présente NEB, l'administration indique que « *Le Papagena étant pluriannuel, il n'est pas stabilisé en l'absence de budget 2025 et de consignes de programmation pour le tendanciel sur 2026-2027.* »

marqué par la création de nouvelles agences (ANFSI, ACMOSS), rappelait 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 ce contexte, elle recommandait de « *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).* »

Dans la continuité de la réponse à la NEB de l'année précédente, l'administration confirme cette année :

- 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.

L'administration rappelle en outre la mise en place en 2023 de la 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.

Elle souligne que l'augmentation du budget du ministère, prévue par la LOPMI (+15 Md€ sur la période 2023-2027), oblige le ministère de l'intérieur 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 ». Elle précise enfin que 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 programmation pluriannuelle des principaux investissements du ministère notamment en matière immobilière et numérique. Les « COFIN objet » constituent ainsi un premier niveau de contrôle, complété par la tenue chaque année au printemps d'un « COFIN synthèse », dont l'objet sera d'apprécier la programmation pluriannuelle des dépenses d'investissement et notamment celles 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.

L'administration insiste également cette année sur l'impact de la rétrocession des crédits numériques qui permet selon elle « *de renforcer l'appropriation et la responsabilisation des directions métiers sur leurs projets numériques* ». Cela a nécessité de transformer les processus de programmation et d'exécution budgétaire, et de renforcer les échanges techniques et dialogues de gestion entre services, à la fois sur le volet financier et sur le volet conduite de projets numériques. Ces processus se sont traduits en définitive par des priorisations de projets

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

et par des échéanciers prévisionnels de consommation. La situation institutionnelle de début d'année et les mesures d'économie en découlant ont d'autant plus justifié ces temps d'échange pour atténuer les perturbations sur la programmation et permettre les modifications nécessaires en cours de gestion. De la même façon, l'exécution des dépenses a dû répondre à un double objectif : contenir les dépenses dans les enveloppes budgétaires allouées tout en assurant un bon développement des projets numériques et anticiper l'imprévisibilité des ressources de l'exercice 2025. Il conviendra de poursuivre et d'approfondir ces échanges entre directions pour affiner les procédures de gestion et de conduite de projets en 2025.

La Cour prend acte de ces éléments qui sont de nature à répondre à sa recommandation, et observe au surplus que le pilotage des crédits numériques s'inscrit effectivement dans un périmètre nouveau qui dépasse désormais la mission AGTE.

La rétrocession des crédits numériques aux directions métiers du ministère de l'intérieur est effectivement une évolution majeure intervenue en 2024, qui se traduit par une diminution des crédits inscrits sur le budget opérationnel de programme numérique du programme 216 (« BOP CNUM ») de 543 M€ en AE en loi de finances initiale 2023 à 338 M€ en AE en loi de finances initiale 2024 (soit -205 M€), et de 490 M€ en CP à 300 M€ en CP (soit -190 M€) ; chiffre, qu'il convient juste de nuancer par le fait qu'une petite partie de ces crédits reste au sein du périmètre de la mission AGTE en tant qu'il sont rétrocédés sur ses programmes 232 et 354 ((pour un montant de 20,10 M€ en AE et 19,96 en CP selon le projet annuel de performance (PAP) 2024).

Il ressort de l'ensemble de ces éléments que le retour au schéma de gestion des crédits numériques par direction métier qui prévalait avant 2020 ne permet plus de faire porter sur le seul programme 216, ni sur le seul secrétaire général du ministère de l'intérieur, la responsabilité de la planification des besoins pluriannuels de financement du numérique, laquelle est désormais partagée avec l'ensemble des autres programmes et grandes directions métiers du ministère de l'intérieur, même si le rôle du secrétaire général adjoint du ministère de l'intérieur chargé du numérique (SGANum) reste prégnant dans la nouvelle comitologie.

Il conviendra de mesurer, dans le cadre d'un exercice d'évaluation *ad hoc*, l'efficacité de la nouvelle gouvernance mise en place en 2023 et particulièrement sa capacité à donner une plus grande visibilité sur les grands projets et un meilleur pilotage des besoins afférents, l'évolution de l'organisation ministérielle devant permettre à la DTNUM, selon le ministère de l'intérieur, « de se positionner comme garante de la solvabilité financière des grands projets ». Dans le cadre de la contradiction, la direction du budget confirme pour sa part l'intérêt d'une telle évaluation, sur les deux volets de gouvernance numérique et immobilier, notamment sur les « *comités financiers interministériels (COFIN) de synthèse* » ; elle souligne leur caractère encore très perfectible et regrette d'ailleurs qu'à ce jour, les COFIN n'aient pu examiner que des projets isolés, sans disposer d'une programmation d'ensemble stabilisée et exhaustive, qui permette de s'assurer de la soutenabilité des projets présentés.

II - Le financement des élections sur le programme 232

Le bilan des élections organisées en 2024 s'établit à 260,83 M€ en AE et 256,50 M€ en CP, dont 20,13 M€ en crédits de titre 2, 240,7 M€ en AE et 236,37 M€ en CP en crédits de hors titre 2.

Tableau n° 16 : coût des élections tenues en 2024 (en M€)

	HT2		T2	TOTAL	
	AE	CP	AE/CP	AE	CP
<i>Elections européennes</i>	144,05	142,45	8,01	152,06	150,46
<i>Elections législatives</i>	95,43	92,73	11,98	107,41	104,71
<i>Elections partielles</i>	1,22	1,19	0,14	1,36	1,33
Total	240,7	236,37	20,13	260,83	256,5

Source : ministère de l'intérieur

Il convient également de rappeler l'existence de dépenses fiscales en 2024, au travers de l'exonération de l'impôt sur le revenu des heures supplémentaires et complémentaires (dispositif fiscal 120146) au titre de l'indemnité pour travaux supplémentaires attribuée aux agents de l'État mobilisés lors des scrutins électoraux, en application du 22° de l'article 1^{er} du décret n° 2019-133 du 25 février 2019. En 2024, le montant brut versé au titre de cette indemnité, tous types de scrutins confondus, s'élève à 4,14 M€.

En ce qui concerne plus particulièrement les élections législatives anticipées, par construction non prévues en loi de finances initiale, leur organisation était estimée, à la date du compte-rendu de gestion n° 2 (fin août 2024), à 171,49 M€ : 15,42 M€ en T2 et 156,07 M€ en HT2 dont 139,78 M€ exécutés en 2024 (dont 4,46 M€ sur le programme 151) et 31,71 M€ exécutés en 2025 (remboursement des comptes de campagne et campagne audiovisuelle).

De juin à septembre, afin de pouvoir engager et régler les dépenses urgentes des élections législatives anticipées, le programme 232 a utilisé la trésorerie dont il disposait pour certaines dépenses intervenant plus tard dans l'année, notamment pour les élections européennes.

Fin septembre 2024, le programme 232 a été abondé par le programme 552 – *Dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles (DDAI)* en hors titre 2 et par le programme 551 – *Provision relative aux rémunérations publiques* en titre 2, pour faire face aux dépenses obligatoires jusqu'à fin novembre à savoir : indemnités électorales versées aux metteurs sous pli, remboursement d'une partie des comptes de campagne des candidats et paiement des frais d'assemblée électorale engagés par les communes. Comme indiqué précédemment, la loi de finances de fin de gestion a ensuite ouvert les crédits nécessaires au paiement du reliquat.

Comme indiqué précédemment³⁶, il y a un écart entre les prévisions et l'exécution 2024 des crédits du programme 232 qui s'explique, concernant les élections législatives anticipées, par des reports sur 2025 de remboursements des comptes de campagne des candidats aux élections législatives et la durée très réduite de la campagne électorale qui s'est traduite par une diminution des remboursements.

Le coût définitif du scrutin ne sera connu que fin 2025 lorsque toutes les dépenses seront réglées, en particulier les remboursements des comptes de campagne des candidats pour

³⁶ Chapitre 1^{er}, III., C., Dépenses de fonctionnement.

lesquels la CNCCFP, qui dispose jusqu'à début mars 2025 pour rendre ses décisions, a rendu ses premières décisions fin octobre 2024. Les premiers éléments communiqués par le responsable de programme laissent toutefois entrevoir un coût moindre sur le hors titre 2 par rapport aux élections législatives de 2022 dont le coût définitif s'est établi à 164,47 M€³⁷. Cela concerne :

- le remboursement de la propagande officielle (15,86 M€ contre 19,14 M€ en 2022 du fait de la diminution du nombre de candidats remboursables) ;
- l'acheminement de la propagande électorale (28,39 M€ contre 32,42 M€ en 2022, pour la même raison que précédemment) ;
- les frais d'assemblée électorale (14,76 M€ contre 15,33 M€ en 2022 en raison de la diminution du nombre de communes conduites à organiser un second tour) ;
- les coûts supportés par le ministère chargé des affaires étrangères pour l'organisation du scrutin dans les circonscriptions des Français établis hors de France, principalement relatifs aux opérations de mise sous pli et d'acheminement (4,24 M€ contre 6,99 M€ en 2022, en raison de l'absence d'envoi de la propagande dans les circonscriptions les plus éloignées et par la courte durée de la campagne, qui a également limité la quantité de propagande à envoyer).

En titre 2, le coût actuel des indemnités électorales s'établit à 11,98 M€ contre 15,94 M€ en 2022. Un report de charges, qui pèsera sur l'exercice 2025, est estimé à 1,7 M€.

III - 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, dérogoire du droit commun de la décentralisation et issue de l'arrêté des consuls du 12 Messidor an VIII.

La Cour avait recommandé, dans son rapport de 2019 relatif à la préfecture de police de Paris³⁸, 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 précité³⁹, 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 permettre la suppression du

³⁷ 125,91 M€ ont été exécutés en 2022 et 31,12 M€ l'ont été en 2023, au titre des remboursements des comptes de campagne des candidats suite aux décisions de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) qui peuvent intervenir jusqu'à 8 mois après le scrutin (art. L. 52-15 du code électoral). S'y ajoutent 7,44 M€ transférés au ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) pour l'organisation du scrutin dans les 11 circonscriptions des Français établis hors de France.

³⁸ « *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.

³⁹ « *La préfecture de police de Paris : enquête de suivi du rapport public thématique publié en 2019 - Exercices 2019-2023* », décembre 2023.

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 formulait 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 ses observations définitives rendues publiques le 12 février 2025, *« La brigade des sapeurs-pompiers de Paris, exercices 2018-2022 »*, la Cour souligne qu'*« actuellement en cours d'étude par les parties concernées, la suppression du budget spécial pourrait avoir un impact très significatif sur la BSPP puisqu'elle imposerait de redéfinir totalement le cadre budgétaire, voire juridique qui en sous-tend le fonctionnement. Les réflexions du groupe de travail sont à ce stade toujours en cours. »* Le budget de la BSPP représente en effet à lui seul plus de 71 % du budget spécial de la préfecture de police de Paris comme le rappelle la Cour.

Le ministère de l'intérieur indique que des discussions ont été engagées par la préfecture de police sur le sujet afin d'en préciser les impacts et les conditions de faisabilité. Dans le prolongement des précédentes NEB AGTE et conformément à l'enquête de suivi susmentionnée, la Cour réitère sa recommandation tendant à mener à bien l'exercice de clarification des flux financiers engagé avec la Mairie de Paris.

IV - 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 354 pour 2024 intègre de nouveaux indicateurs : l'un en lien avec le déploiement de l'administration numérique pour les étrangers en France (ANEF), et l'autre visant à conforter la mobilisation du réseau préfectoral à destination des mairies équipées de dispositifs de recueil dans le cadre du dispositif de délivrance des cartes d'identité et des passeports.

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

Le programme 216 dispose d'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.

En 2024, l'une des composantes de l'indicateur d'efficience immobilière (qui se rattache à l'objectif *« améliorer la performance des fonctions supports »*), à savoir le *« ratio SUN / ETPT »* a été remplacé par l'indicateur *« ratio SUB / ETPT »* dans un objectif d'harmonisation des indicateurs entre programmes et missions. Cette nouvelle méthodologie de calcul prenant en compte la surface utile brute au lieu de la surface utile nette concerne les programmes 216, 354, 176, 152 et 161, auxquels s'ajoutent, depuis 2016, les services centraux de la direction générale des étrangers en France et de la délégation à la sécurité et à la circulation routières désormais portés au sein du programme 216. Depuis 2021, le ratio inclut les surfaces et ETPT des DDI, désormais portés par le P354. Cette évolution est issue de la nouvelle doctrine

d'occupation des immeubles tertiaires de l'État, qui inclut désormais les surfaces de logement, ce qui induit une augmentation mécanique du ratio⁴⁰.

Par ailleurs, sur proposition du RPROG, la méthodologie de l'indicateur d'efficacité de la fonction achat, « *gains relatifs aux actions achat* » a été revue à compter du PAP 2024. En effet, en septembre 2022, la direction des achats de l'État a actualisé la méthode et la doctrine de calcul de la performance économique des achats, afin de tenir compte de l'inflation.

A compter de 2025, le responsable de programme indique qu'il propose de créer, au sein de l'indicateur 2.1 « *efficacité de la gestion des ressources humaines* » (intégré dans l'objectif n°2 « *améliorer la performance des fonctions supports* »), un nouvel indicateur : « *durée moyenne de recrutement sur les postes* ».

A côté des indicateurs transverses, le programme 216 compte également des indicateurs spécifiques au programme, visant à mesurer l'efficacité de la fonction juridique du ministère. Le taux de réussite de l'Etat devant les juridictions administratives et judiciaires est en baisse en 2024 ; le coût moyen des contentieux des étrangers et des refus de concours de la force publique (RCFP) sont en détérioration, avec une perspective cible 2024 préoccupante dans la mesure où elle augmente encore alors que les RCFP sont le premier poste de dépense (43,3 M€ en 2023) contentieux du BOP « Affaires juridiques et contentieux ».

Tableau n° 17 : résultats de certains indicateurs PAP du programme 216

Indicateurs	Résultat 2020	Résultats 2021	Résultats 2022	Résultats 2023	Cibles 2024
Taux de réussite pour les autres contentieux (hors contentieux des étrangers) devant les juridictions administratives et judiciaires Unité : %	77,8	75,50	77,62	73	80
Coût de la protection fonctionnelle par agents du ministère de l'intérieur Unité : €	72,33	79,36	76,10	80,2	75
Coût moyen du litige – contentieux des étrangers Unité : €	498,27	424,42	419,80	511,5	420
Coût moyen de la protection auto-assurantielle des véhicules opérationnels Unité : €	99,8	143,39	41,64	129,48	120
Coût des refus de concours de la force publique Unité : €	2 719,51	2181,48	2719,36	2871,6	3000
Taux de couverture des besoins de formation à la prise de poste Unité : %	69	82,1	91	92	90
Nombre d'heures d'indisponibilité des applications informatiques	08h01	17h28	9h14	15h30	25
Gains relatifs aux actions achat Unité : M€	Non déterminé	13,9	30,9	34,3	50

Source : ministère de l'intérieur

⁴⁰ A titre illustratif, en 2023 les seuls 77 301 logements réglementés de la gendarmerie nationale représentent 6,7 Mm², soit plus de 40 % de la SUB ministérielle totale (Source : ministère de l'intérieur).

Comme cela a déjà été indiqué dans le NEB 2023, et précisé souligné par la Cour des comptes dans son rapport de septembre 2024 sur *Les dépenses de contentieux et de protection fonctionnelle du ministère de l'intérieur*⁴¹, 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, 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 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. La direction du budget partage la nécessité de faire évoluer l'indicateur de coût de la protection fonctionnelle du programme 216.

Cette critique de la Cour restera pertinente même après le transfert des dépenses de protection fonctionnelle sur les programmes budgétaires dont relèvent les agents concernés : cette évolution du portage budgétaire de ces dépenses, dont le ministère indique qu'il est entré en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2025, répond à une recommandation de la Cour formulée dans son rapport, précité, sur les dépenses contentieuses et de protection fonctionnelle.

A compter de 2025, le responsable de programme indique également vouloir compléter l'indicateur relatif au « taux de réussite pour les autres contentieux (hors contentieux des étrangers) devant les juridictions administratives et judiciaires », avec un deuxième indicateur, ce qui répond là encore à une suggestion de la Cour des comptes, dans le rapport précédemment cité.

Par ailleurs, il convient de souligner que la Cour des comptes formule une recommandation, dans son rapport sur *La délégation à l'information et à la communication du ministère de l'intérieur, Exercices 2016 et suivants*⁴², tendant à élaborer des indicateurs spécifiques susceptibles de permettre une évaluation du travail de la DICOM. C'est en effet le programme 216 qui porte les crédits – en augmentation – de la DICOM, lesquels sont regroupés au sein de l'unité opérationnelle (UO) « communication » du budget opérationnel de programme « politiques transversales » du programme.

Comme indiqué dans la NEB 2023, la démarche de performance du programme 216 reste largement normée par la direction du budget comme pour l'ensemble des programmes support du budget général et ne reflète qu'imparfaitement la diversité et la richesse des outils mobilisés par le responsable de programme, secrétaire général du ministère, dans le pilotage de ses missions. 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

⁴¹ Les dépenses de contentieux et de protection fonctionnelle du ministère de l'intérieur exercices 2015 et suivants, observations définitives, 23 septembre 2024.

⁴² Rapport publié le 7 mars 2025.

pas de doctrine concernant ces indicateurs transversaux (efficience informatique et bureautique, efficience immobilière et efficience de la fonction achat).

Il résulte de cette situation que les indicateurs ne sont pas mobilisés en cours de gestion. La collecte des données est réalisée à l'occasion de la rédaction du rapport annuel de performance et aucune étude provisoire n'est réalisée en gestion. L'analyse des résultats en termes de performance ne constitue pas un levier pour la budgétisation du programme 216-CPPI dans la mesure où ils concernent, dans leur grande majorité, des objectifs transversaux dont le périmètre dépasse le seul programme 216-CPPI.

Le responsable de programme souligne toutefois que les indicateurs relatifs aux dépenses contentieuses, même s'ils ne sont pas abordés en tant que tels lors des dialogues de gestion, font l'objet d'un suivi régulier de la part de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ). Concernant les autres indicateurs (objectifs n°2 relatifs respectivement aux fonctions supports et à la transformation numérique), il indique qu'une réflexion a lieu afin de mieux les intégrer dans la budgétisation.

Dans le cadre de la contradiction, la direction du Budget confirme pour sa part que la méthodologie des indicateurs transversaux relève effectivement d'autres directions interministérielles (DIE, DAE, DINUM, DGAFP) mais que ceux-ci permettent néanmoins d'assurer une comparaison entre ministères car ils sont strictement identiques. En outre, elle rappelle que les indicateurs de l'objectif 1 (« *optimiser la fonction juridique du ministère* »), soit un tiers du programme support, sont propres au ministère de l'intérieur. Enfin, elle souligne que la maquette de performance est négociée entre la direction du budget et le responsable de programme et non pas imposée par celle-ci.

La Cour prend note de ces éléments, en continuant à souligner l'intérêt d'une doctrine permettant de valoriser les indicateurs transversaux, les plus nombreux dans la maquette de performance.

B - Programme 232 – Vie politique

Jusqu'en 2022, le programme « vie politique » ne comportait qu'un seul indicateur de performance pour les trois actions du programme, relatif au coût moyen de l'élection par électeur inscrit sur les listes électorales. Deux nouveaux objectifs assortis d'indicateurs ont été introduits en 2023. La démarche de performance du programme 232 repose donc aujourd'hui sur trois objectifs et quatre indicateurs.

Le premier objectif est « d'organiser les élections au meilleur coût », avec l'indicateur unique, le « *coût moyen de l'élection par électeur inscrit sur les listes électorales* », qui dépend du calendrier électoral, car ce coût varie 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. A titre d'exemple, 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. L'élection des représentants au Parlement européen et les élections législatives anticipées ayant eu lieu en 2024, le coût réel de ce scrutin ne peut pas être apprécié à partir des consommations déjà réalisées.

Pour rappel, s'agissant de l'élection des représentants au Parlement européen, le ratio inscrit dans les projets annuels de performance (PAP) 2023 et 2024 est respectivement de 3,08 €

et 3,37 € par électeur inscrit dont 1,91 € et 2,44 € pour le coût de la propagande électorale. Par construction, les élections législatives 2024 ayant été convoqués à la suite de la dissolution de l'Assemblée nationale, aucune cible n'était prévue aux PAP 2023 et 2024.

Comment la budgétisation tient-elle compte des résultats contenus dans les rapports d'analyse de la performance ?

Le coût d'une élection varie essentiellement en fonction du nombre d'électeurs et du nombre de candidats en présence. Ces données déterminent notamment, d'une part, le volume des plis de propagande électorale à envoyer aux électeurs et, d'autre part, le montant des remboursements versés aux candidats au titre de leurs frais de propagande électorale et de leurs dépenses de campagne. Ce coût varie enfin en fonction des modalités d'organisation spécifiques à chaque élection et du mode de scrutin (nombre de tours, nature de la propagande électorale envoyée, etc.)

Dans le cadre de la justification au premier euro des crédits demandés au titre de l'organisation des élections, le coût constaté des élections de référence permet de contrôler le volume général des crédits demandés. Ainsi, la budgétisation tient compte des résultats contenus dans les rapports d'analyse de la performance, l'indicateur 1.1 du programme 232 « Vie politique » étant relatif au coût moyen de l'élection par électeur inscrit sur les listes électorales.

Concrètement, en fonction du nombre de candidats estimés pour l'élection suivante (stable ou à la hausse), une évolution est appliquée sur les postes de dépenses relatifs à la propagande électorale, qui entrent dans le calcul de l'indicateur (frais de la commission de propagande, acheminement de la propagande et remboursement forfaitaire de la propagande, reposant sur le prix du papier et les coûts d'impression).

Source : ministère de l'intérieur

Dans son rapport précédemment cité du 30 septembre 2024 intitulé « *L'organisation des élections : un dispositif robuste, des évolutions nécessaires, Exercices 2017 – 2023* », la Cour des comptes évoque « *une connaissance et une transparence des coûts de l'organisation d'une élection à améliorer* », en pointant « *des coûts significatifs pour l'État non retracés dans le programme 232 et non intégrés dans les indicateurs de coûts* ».

A cet égard, elle souligne le « *périmètre de calcul du « coût moyen de l'élection » insuffisamment significatif* ». Elle précise que l'indicateur « *ne retrace qu'une partie du coût d'une élection. Il n'intègre en particulier pas les dépenses de personnel permanent de l'administration centrale du ministère imputées au programme 216, ni celles des bureaux des élections des préfetures imputées au programme 354. En conséquence, l'indicateur ne saurait à lui seul mesurer la performance de l'action publique dans ce domaine. Une modification de son intitulé et la mention des dépenses qui en sont exclues éviteraient une confusion sur ce que recouvre effectivement cet indicateur. Le ministère de l'intérieur indique dans sa réponse que l'indicateur ne peut pas retracer les dépenses immobilières et de personnel affectées aux élections. Or, s'il ne saurait en effet, être exhaustif de l'ensemble des coûts engagés, notamment des coûts immobiliers, la Cour considère qu'une complète information du citoyen nécessite que l'exclusion de la masse salariale de ses éléments composants soit explicitée. En outre, la mention du nombre d'emplois mobilisés pour l'organisation des élections politiques tant dans les préfetures, tel qu'il résulte de la comptabilité analytique des préfetures (ANAPREF), qu'en administration centrale pourrait utilement concourir à cette information.* »

Le deuxième objectif est « *d'améliorer l'information du citoyens* », assorti d'un indicateur sur « *l'amélioration de l'acheminement de la propagande à l'électeur à la bonne adresse, constitué du taux des plis non et du taux des plis sous contrat de réexpédition et n'ayant*

pas pu être distribués par les services postaux. 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).

Les données relatives à ces indicateurs sont les suivantes pour l'élection des représentants au Parlement européen 2024 :

- taux des plis non distribués (PND) : 8,11 % ;
- taux des plis sous contrat de réexpédition et n'ayant pas pu être distribués par les services postaux : 0,78 % ;
- S'agissant des élections législatives de 2024, les données sont les suivantes pour les taux des plis non distribués (PND) : 7,35 % ;
- taux des plis sous contrat de réexpédition et n'ayant pas pu être distribués par les services postaux : 0,72 %.

Le troisième objectif est « d'optimiser le délai de remboursement des candidats » : deux indicateurs de performance sont prévus à ce titre, 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, et le « *délai moyen de remboursement forfaitaire des dépenses de campagne* ». Ces sous-indicateurs nécessitent le recueil de données connues des seules préfectures, ces délais moyens ne peuvent être calculés à ce stade.

Le ministère de l'intérieur souligne la charge de travail très conséquente associée au renseignement de cet indicateur sur le délai moyen de remboursement, pour un bénéfice selon lui très restreint. Dans le rapport précédemment cité de la Cour des comptes, il juge même « *la suppression de cet indicateur opportune dans la mesure où il ne permet pas réellement un pilotage par la performance* », sans être suivi sur ce point par la Cour qui estime que « *Ces nouveaux indicateurs concourent toutefois utilement à l'information des parlementaires et du public, quand bien même la comparaison d'une élection à l'autre comporte des limites inhérentes, liées au nombre de candidats, qui peuvent néanmoins être précisées dans les rapports de performance, et que les processus suivis intègrent des intervenants différents* ».

C - Programme 354 – Administration territoriale de l'État

Tableau n° 18 : résultats 2022 – 2024 de certains indicateurs du PAP/RAP du programme 354

Indicateur	Cible 2024 ⁴³	Résultats 2022	Résultats 2023	Résultats 2024 ⁴⁴
Taux d'ERP et d'IGH soumis à obligation de contrôle visités par la commission de sécurité	94,5%	90,1%	92,3%	91,8%
Taux d'exercice de sécurité civile réalisés dans les délais réglementaires sur les sites soumis à un PPI	85%	83%	83,7%	80%
Taux de dossiers de fraude documentaire détectés par les CERT et les préfectures	1,2‰	1,1‰	1‰	1,1‰
Délai d'instruction en CERT des passeports biométriques	15j	18j	8,5j	9j
Délai d'instruction en CERT des CNI	15j	21j	7j	9j
Délai d'instruction en CERT des permis de conduire	15j	14,3j	19j ⁴⁵	16,3
Délai moyen des demandes de renouvellement de titres de séjour (en jours)	55j	74j	76j	94,8j
Taux de contrôle des actes prioritaires reçus en préfecture	90%	83,8%	84,5%	83,2%
Taux de contrôle des actes budgétaires des collectivités locales et établissements publics	61%	57%	68,3%	61%
Taux d'actes transmis via le système d'information @ctes	79%	79%	85,2%	89,4

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

⁴³ Prévision PAP 2022

⁴⁴ Données actualisées par le responsable de programme à la date du 14 mars 2025.

⁴⁵ Délai moyen – il n'inclut ni les itérations avec l'utilisateur ni les scories dues aux demandes abandonnées.

Tableau n° 19 : résultats 2022 – 2024 des indicateurs de délivrance de titres absents des PAP/RAP

Indicateur / en jours	Cible 2024	Résultat 2022	Résultat 2023	Résultat 2024
Délai d'instruction en CERT des certificats d'immatriculation (en jours) ⁴⁶	17	13	30	31
Délai moyen de délivrance des premières demandes d'admission au séjour (en jours)	90	117	143	182

Source : ministère de l'intérieur

1 - Les titres délivrés aux ressortissants nationaux

Les indicateurs du PAP relatifs aux titres permettent de mesurer la performance des seuls services portés par le programme 354.

Il convient de rappeler que la Cour des comptes, dans son rapport communiqué à la commission des finances du Sénat en mars 2024 « *La délivrance des titres d'identité et de circulation, une crise en voie de règlement, des défis pour l'avenir à traiter* », mentionne « *des indicateurs qui manquent de fiabilité et ne reflètent pas forcément la réalité des délais* ».

Le rapport de la Cour cite notamment l'un des indicateurs, le délai moyen d'instruction des titres, qui ne reflète que la performance de la phase d'instruction des demandes de titres, assurée par les CERT, mais ne prend pas en compte la performance des phases de fabrication ou de délivrance du titre, assurées par des services non soutenus par le programme 354. Cet indicateur ne reflète donc pas le délai d'attente pour obtenir un rendez-vous en mairie, ni les délais de production et d'acheminement, ce qui peut conduire à une vision biaisée de la réalité vécue par les usagers⁴⁷.

Concernant les cartes nationales d'identité (CNI) et les passeports, les deux premiers sous-indicateurs du PAP permettent de mesurer le délai de traitement d'une demande des titres d'identité imputable aux CERT CNI/passeports. Alors que l'année 2023 avait été marquée par une nouvelle hausse de la demande de titres (+ de 14 millions en 2023 contre 11,5 millions en 2022) et des délais d'instruction (19 jours pour les passeports et 20 jours pour les CNI) dépassant largement le cible prévue (15j), la demande de titres enregistre une baisse en 2024

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Le rapport de la Cour note par ailleurs que les délais affichés pour un rendez-vous en mairie sont exprimés en jours ouvrés (soit cinq jours par semaine en général). Or, c'est bien en jours calendaires que le public raisonne. Ainsi, un délai d'attente annoncé de 59 jours ouvrés en avril 2023 équivaut à 12 semaines, soit 84 jours en pratique. De même, le délai d'attente de 21,4 jours en septembre 2023 correspond à 27 jours calendaires.

pour s'établir à 12 millions⁴⁸. Les délais d'instruction sont en effet, fin 2024, inférieurs à la cible : ils s'établissent à 9 jours pour une cible de 15 jours à la fin de l'année 2024.

Il convient également de noter que le stock de dossiers à traiter par les CERT CNI/passeports a connu une augmentation continue durant le premier semestre, dépassant le seuil des 678 000 demandes en mai. L'attribution de renforts (230 ETPT au total en 2024) et le soutien des pôles d'appui territorial pour les titres (PATT) aux CERT en difficulté ont permis une diminution significative du stock. Selon le responsable de programme, un plan d'actions pérennes concernant l'ensemble de la chaîne de délivrance des titres, notamment au travers des missions d'appui et de conseil et des guides de bonnes pratiques, doit permettre de prévenir le retour d'une situation de crise des délais de délivrance des titres d'identité et de voyage.

S'agissant des demandes de permis de conduire (PC), l'année a été marquée par une amélioration globale de la situation des « CERT PC », grâce au nouveau système d'information mis en œuvre en 2023. Ces outils, ainsi que les renforts, ont permis d'absorber la forte hausse de la demande, liée à plusieurs facteurs :

- permis à 17 ans à partir du 1^{er} janvier 2024 ;
- financement du permis moto par le CPF au premier trimestre (disposition modifiée ensuite) ;
- médiatisation de l'obligation de renouveler les anciens permis d'ici 2033.

Le délai *médian* d'instruction des titres en CERT (privilégié par le responsable de programme car plus conforme à la réalité en ce qu'il n'inclut ni les itérations avec l'utilisateur, ni les scories dues aux demandes abandonnées par ces derniers) est de 9 jours en moyenne pour l'année 2024 (délai moyen de 16,3 jours, en nette amélioration par rapport à 2023), avec une amélioration entre le début de l'année (12 jours au T1) et la fin de l'année (8 jours au T4). Des renforts en effectifs (vacataires), à hauteur de 53 ETPT, ont été alloués début 2024 aux CERT les plus en difficulté afin de permettre de contenir l'augmentation des délais. Quatre opérations d'entraide entre CERT ont également été organisées.

Les demandes relatives aux certificats d'immatriculation des véhicules (CIV) sont, depuis fin 2017, soit transmises par télé-procédures sur le site de France Titres-ANTS (environ 20 % des opérations), soit réalisées directement dans le système d'immatriculation des véhicules (SIV) par les professionnels habilités du secteur de l'automobile pour leur compte ou celui des usagers (environ 80 % des opérations). Concernant les demandes par télé-procédure, environ 60 % sont traitées de manière automatique sans intervention des CERT CIV, tandis que les 40 % restantes nécessitent une instruction en CERT. En définitive, environ 8 % seulement de l'ensemble des opérations relatives aux CIV, représentant les cas les plus sensibles ou complexes, sont instruites par télé-procédures en CERT. Selon la procédure utilisée (recours à un professionnel, télé-procédure traitée automatiquement ou télé-procédure transmise en CERT), le délai moyen de délivrance du titre CIV est ainsi variable.

Le délai de délivrance pour les télé-procédures traitées automatiquement sans passage en CERT ainsi que pour les opérations réalisées directement par les professionnels de l'automobile, soit plus de 90 % du total des opérations relatives aux CIV, correspondent

⁴⁸ Avant 2020, les demandes de titres atteignaient les 9 millions par an. En 2024, il y a eu 12,2 millions de titres demandés.

uniquement au délai de production et d'acheminement. Ce délai moyen est de 4,9 jours au 3^{ème} trimestre 2024. Le délai moyen sur les 3 premiers trimestres 2024 est de 4,6 jours.

S'agissant des opérations traitées en CERT CIV, soit moins de 10 % du total des opérations relatives aux CIV, le délai moyen de délivrance du titre CIV (comprenant le délai d'instruction en CERT, y compris le délai d'itération entre le CERT et les usagers, le délai de paiement par les usagers ainsi que le délai de production et d'acheminement), est de 51,5 jours au 3^{ème} trimestre 2024, pour une moyenne de 47,2 jours sur les 3 premiers trimestres 2024.

Concernant l'instruction de la télé-procédure en CERT CIV sans prise en compte du temps de réponse des usagers dans le cadre des itérations, le délai moyen mensuel d'instruction en novembre 2024 est de 29 jours pour une cible de 17 jours. Alors que ce délai d'instruction s'est progressivement allongé à partir de la fin de l'année 2022, jusqu'à atteindre un pic de 38 jours à l'automne 2023, la dégradation continue observée a finalement pu être stoppée en 2024. Le niveau actuel reste néanmoins élevé au regard de la cible fixée (délai moyen d'instruction de 31 jours de janvier à novembre 2024). En prenant en considération l'ensemble des trois modes d'instruction de la demande (recours à un professionnel habilité, télé-procédure automatique et télé-procédure instruite en CERT), le délai national moyen pondéré de délivrance du titre CIV est de 7,5 jours au 3^{ème} trimestre 2024, pour une moyenne de 7,1 jours depuis le début de l'année 2024.

2 - Les titres délivrés aux ressortissants étrangers

Concernant les demandes de renouvellement de titre de séjour, la cible de l'indicateur pour les demandes de renouvellement de titre était établie à 30 jours jusqu'en 2023. Selon le responsable de programme, la récurrence des crises internationales et la hausse de la demande qui en résulte a toutefois conduit à une augmentation de la charge de travail des services préfectoraux. Cette situation, combinée à la complexification des processus d'instruction à raison de l'évolution du droit et des contraintes inhérentes à la coexistence de deux systèmes d'information, a conduit à une réévaluation de ces prévisions, la cible passant à 55 jours à partir de 2024. Les délais de traitement des demandes de renouvellement des titres de séjour dépassent cet objectif pour se porter à 102 jours en moyenne au quatrième trimestre 2024 contre 91 jours au trimestre précédent, et 76 jours en moyenne sur l'année 2023 (+34%).

En ce qui concerne les délais de délivrance des renouvellements des titres de séjour dans l'ANEF, les résultats pour l'année 2024 ne sont pas encore disponibles en raison de difficultés techniques rencontrées par le service statistique de la DGEF pour extraire ces données.

Concernant les délais de traitement des premières demandes (non présentés dans la maquette des PAP et des RAP), ils demeurent supérieurs à la cible fixée à 90 jours en 2024, pour s'élever à 190 jours en moyenne au quatrième trimestre 2024, contre 193 jours au trimestre précédent (-1,5%) et 143 jours en moyenne en 2023 (+32%). A partir de 2025, les délais de traitement des premières demandes de titres de séjour sont intégrés au sein du PAP.

V - Les revues de dépenses

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). Le périmètre de la mission *AGTE* n'avait pas été concerné en 2023.

En 2024, aucune revue globale des dépenses en 2024 sur les programmes de la mission (216 – *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*, 232 – *Vie politique* ou 354 – *Administration territoriale de l'État*).

Il convient toutefois de signaler l'existence d'une revue des dépenses immobilières des ministères sous loi de programmation, dont le contrôle général des armées et les inspections générales des finances, de la justice et de l'administration ont été chargés. Dans le cadre de cette revue, les ministères ont été sollicités afin d'identifier des scénarios permettant d'assurer la soutenabilité budgétaire des programmations, voire de dégager des marges budgétaires par rapport aux trajectoires issues des lois de programmation. Il conviendra d'être attentif à la suite qui sera réservée par le ministère de l'intérieur aux recommandations qui seront formulées, en lien avec la direction du budget.

RECOMMANDATION

La Cour formule la recommandation suivante :

3. *(Recommandation réitérée) : 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).*
-

Chapitre III

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

I - Présentation des opérateurs

En 2024, la mission compte trois opérateurs : le conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) et l'agence des communications mobiles opérationnelles de sécurité et de secours (ACMOSS) récemment créée⁴⁹ rattachés au programme 216 – *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*, ainsi que l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS) relevant du programme 354 – *Administration territoriale de l'État*.

Le financement de ces trois opérateurs est différent. Le CNAPS et l'ACMOSS bénéficient d'une subvention pour charge de service public (SCSP) et d'une subvention pour charges d'investissement (SCI). L'ANTS est pour sa part 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 via une attribution de produits (titre 6) sur le programme 354 – *Administration territoriale de l'État* et sont reversées à l'ANTS⁵⁰.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ Le programme 354 « Administration territoriale de l'Etat » ne comporte aucun crédit de titre 6 en budgétisation.

**Tableau n° 20 : les ressources et les dépenses des trois opérateurs de la mission AGTE
(en CP, en M€)**

	ANTS et CNAPS			ANTS, CNAPS, ACMOSS
En CP, en M€	Exécution 2021	Exécution 2022	Execution 2023*	Execution 2024
Ressources	289,6	314,2	378,4	410,2
dont subventions pour charges de service public (T3)	17,3	17,3	20,3	36,2
dont subventions pour charges d'investissement (T5)			4	35,2
don't intervention (T6)	29,9	25,6	33,4	25,1
don't opérations financières (T7)			1,29	
don't taxes affectées	206,5	241	263,2	286,7
don't ressources propres	35,9	32,8	26,4	23,5
don't autres (FTAP...)				3,5
Dépenses	302,8	337,2	437,9	478,7
don't personnels (titre 2)	21,5	22,2	24,1	28,4
don't autres (hors titre 2)	281,3	315	413,78	450,3

* Création ACMOSS en cours d'année

Source : d'après les données du ministère de l'intérieur

Les ressources consacrées aux opérateurs augmentent en 2024 par rapport à 2023 du fait de l'arrivée d'un nouvel opérateur ; ce changement de périmètre rend la comparaison peu opérante.

II - Le CNAPS

Le CNAPS est un établissement public administratif chargé de la régulation de l'ensemble des activités privées de sécurité⁵¹ (surveillance et gardiennage, transport de fonds, protection physique des personnes, sécurité cynophile, sûreté aéroportuaire, agences de recherche privée, protection armée des navires).

Les ressources du CNAPS sont majoritairement constituées par une subvention pour charge de service public. Le montant total de la SCSP versée en 2024 est de 17,24 M€, revenant ainsi au niveau observé avant 2023⁵². Le CNAPS s'est vu verser en fin d'exercice une SCSP

⁵¹ Initialement régies par la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité, ces activités sont encadrées par les articles L. 611-1 et suivants du code de la sécurité intérieure.

⁵² 20,3 en 2023 ; 17,5 M€ en 2022 et 2021 ; 17,3 M€ en 2019.

complémentaire de 0,33 M€ destinée à financer les primes d'agents spécialement mobilisés pour les Jeux Olympiques et pour 0,18 M€, le financement du nouveau système d'information « DRACAR *Ultimate* »⁵³

Par ailleurs, l'établissement a bénéficié d'une SCI totale de 2,38 M€. En outre, 30 000 € de recettes propres et 35 000 € au titre d'autres financements publics ont été inscrits au budget de l'établissement. En ce qui concerne la trésorerie, son niveau en fin d'exercice 2024 est de 7,5 M€ (6,71 fin 2023). Les dépenses de l'opérateur au 31 décembre 2024 sont de 19,35 M€ en AE et 18,91 M€ en CP, dont 14,10 M€ de dépenses de personnel et 4,83 M€ en CP de dépenses hors personnel.

La proportion de chaque catégorie de personnels est stable sur les cinq dernières années, avec 220,3 ETPT en 2024 (contre 224 en 2023) dont 144,3 contractuels de droit public et 74 fonctionnaires. En 2024, le CNAPS a bénéficié d'un rehaussement de son plafond d'emplois afin de lui permettre d'absorber le surcroît d'activité découlant de la préparation et de la tenue des Jeux olympiques de Paris. Celui-ci n'a pas été saturé en 2024 (taux de consommation de 97,5%).

S'agissant des dépenses de fonctionnement, leur augmentation, retracée dans le tableau ci-après, s'explique essentiellement par l'inflation qui pèse notamment sur les dépenses liées à l'énergie et aux frais de déplacement et de mission des contrôleurs de l'établissement (hébergement hôtelier et repas). La maintenance du système d'information du CNAPS (« DRACAR NG ») est également un facteur de coût. Enfin, la forte augmentation des frais de contentieux à la suite de la réforme intervenue en 2022 a un impact, selon le responsable de programme, car elle a supprimé la Commission nationale d'agrément et de contrôle qui était notamment en charge des recours administratifs préalables obligatoires (RAPO) en matière de police administrative.

Tableau n° 21 : évolution des frais de fonctionnement courant du CNAPS

	Compte financier 2022	Compte financier 2023	Exécution 2024 (BR1* 2024)
Fonctionnement (hors masse salariale)	3 989 995,64 €	4 281 676 €	4 750 000 €
Evolution par rapport à 2022 (en %)		+ 7,31%	+19,05%

* Budget rectificatif n°1 du 5 décembre 2024.
Source : ministère de l'intérieur

⁵³ Le sujet de la rénovation du système d'information du CNAPS est évoqué dans les observations définitives de la Cour sur le CNAPS publiées le 7 juin 2023.

III - L'ACMOSS

L'ACMOSS a été créée, sous la forme d'un établissement public à caractère administratif par décret n° 2023-225 du 30 mars 2023, pris 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'ACMOSS et le déploiement du réseau radio du futur

La mission principale de cette agence est de mettre en œuvre et d'opérer le réseau Radio du futur (RFF). Elle est chargée d'assurer sa conception, son déploiement, sa maintenance et son fonctionnement. Le Réseau Radio du Futur (RRF) vise à doter les acteurs de la sécurité et du secours d'un système de communication commun, prioritaire, sécurisé et haut débit bénéficiant des technologies numériques et d'un haut niveau de résilience en cas de crise, que l'utilisateur soit sur le terrain équipé d'une solution smartphone et tablette ou en salle de commandement.

L'ACMOSS prévoit une ouverture en plusieurs vagues en France métropolitaine⁵⁴ : 23 départements à compter d'avril 2025, 38 autres à compter de janvier 2026, et 35 à compter de janvier 2027. Toutefois, les services du RRF fonctionneront techniquement sur tout le territoire dès le mois d'avril 2025 et pourront être accessibles à certains services non localisés dans ces départements.

Les ressources de l'ACMOSS sont majoritairement constituées par la subvention pour charge de service public. Le montant prévu en LFI de la SCSP 2024, et effectivement versé, était de 18,92 M€⁵⁵.

L'ACMOSS a par ailleurs bénéficié d'une subvention pour charge d'investissement (SCI) de 51,75 M€, réduite en cours d'année à 32,82 M€ afin selon de tenir compte des mesures d'économies du décret d'annulation de février 2024, à relier au décalage calendaire de mise en service du RRF qui a imposé une révision des dépenses dès le budget rectificatif n°1 du 20 juin 2024, couplée à une révision du niveau de subvention du programme 216. Sur les deux chantiers majeurs que constituent la finalisation de la version n°1 du RRF et le déploiement territorial, l'ACMOSS s'est heurtée à un nouveau décalage calendaire qui a affecté la consommation budgétaire du marché RRF prévu dans le budget initial pour 2024 ; un nouveau calendrier a dû être élaboré avec les titulaires du marché RRF ayant pour conséquence le report de l'ouverture du service qui serait prévu à avril 2025.

Il était prévu au budget initial 2024 d'abonder le budget de l'ACMOSS par des recettes propres à hauteur de 11,1 M€ reposant sur la première année d'utilisation du RRF par les abonnés. Compte tenu du décalage calendaire, cette somme n'a pas été encaissée. Le niveau de trésorerie au 31 décembre 2024 est de 59,38 M€.

Les dépenses exécutées en 2024 sont de 58,35 M€ en AE et 65,21 M€ en CP, dont 3,89 M€ de dépenses de personnel et 61,32 M€ de dépenses hors personnel.

⁵⁴ Source : AEF Info, Dépêche n°724170 du 21 janvier 2025.

⁵⁵ Le montant brut de la SCSP de l'ACMOSS étant de 19 686 649 €, la réserve de précaution s'est élevée à 763 805 €, aboutissant à une dotation nette de 18 922 844 € pour l'établissement. Le montant brut de la SCI étant de 54 768 134 €, la réserve de précaution s'est quant à elle élevée à 3 012 247 €, soit une dotation nette de 51 755 887 €. Le responsable de programme précise que cette mise en réserve est restée sans emploi en fin de gestion.

Conformément à un arbitrage interministériel rendu le 29 juillet 2022, la direction de programme « RRF », puis l'ACMOSS qui lui a succédé en avril 2023, bénéficient de personnels mis à disposition. L'ACMOSS poursuit sa montée en puissance mais le plafond d'emplois en 2024 de 76 ETPT n'a pas été saturé, étant souligné que le taux de rotation des personnels en 2024 est de 20,7 % (apprentis compris).

Bénéficiant au préalable, en tant que direction de programme rattachée à la DTNUM, de l'administration (finances, RH) offerte par le ministère de l'intérieur, l'ACMOSS a peiné, à sa création, à recruter et continue à avoir des difficultés à recruter des experts en télécommunications, lesquels sont rares sur le marché. Des problématiques de rémunération sont évoquées par l'établissement et la tutelle a proposé d'autoriser par délibération du conseil d'administration le recours au référentiel ministériel des 55 métiers du numérique actualisé par la circulaire n°6434/SG de la Première ministre du 3 janvier 2024. Le responsable de programme indique qu'il est nécessaire que l'ACMOSS conserve ce plafond d'emploi dans la perspective de l'accélération des recrutements en 2025.

Tableau n° 22 : évolution des effectifs de l'ACMOSS

ETPT	31/12/2023	31/12/2024
Fonctionnaires	6	13
Contractuels de droit public	14	24
Contractuels de droit privé	4	4
Agents mis à disposition	8	9
Total	32	50

Source : ministère de l'intérieur

S'agissant par ailleurs des dépenses de fonctionnement de cet établissement créé le 1^{er} avril 2023, deux catégories sont à distinguer :

- Les dépenses de fonctionnement de l'établissement *stricto sensu* : fonctions supports (immobilier, informatique, RH et achats), déploiement territorial (formation, communication, déploiement) et les dépenses de fonctionnement du lot 4 – infrastructures internes ;
- Les dépenses de fonctionnement du réseau radio du futur (RRF) correspondant aux dépenses de fonctionnement des lots 1 – couverture radioélectrique (abonnements mobiles payés aux opérateurs), 2 – cœur de réseau (maintien en conditions opérationnelles, exploitation et supervision du RRF) et 3 – SI de gestion (création des abonnements, logistique des terminaux et cartes SIM), AMO. Le responsable de programme précise que les coûts globaux de fonctionnement sont en hausse du fait des divers lots du marché RRF qui incluent les prestations d'abonnement.

Tableau n° 23 : évolution des dépenses de fonctionnement de l'ACMOSS

<i>Année</i>	Fonctionnement de l'établissement public*	Fonctionnement « métier RFF »**
2023 (01/04-31/12) CF 2023	1 193 046 €	4 089 008 €
2024(BR2 2024)	4 542 233 €	12 730 591€

* Dépenses de fonctionnement des destinations « Fonctions support », « Actions de déploiement » et « Infrastructures internes » des liasses budgétaires CF 2023 et BR2 2024.

** Dépenses de fonctionnement des destinations « Marché RRF – Lot n°1, Lot n°2 et Lot n°3 » et « AMO » des liasses budgétaires CF 2023 et BR2 2024.

Source : ministère de l'intérieur

IV - 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, en matière de titres sécurisés⁵⁶.

L'année 2023 avait 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 numérique⁵⁷ (DTNUM) qui exerçait la tutelle depuis le 1^{er} janvier 2020. Ce transfert doit permettre de garantir une cohérence dans l'accompagnement global des prestations aux usagers en renforçant les relations entre l'agence et sa direction de tutelle. 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 ; un nouveau COP couvre la période 2024-2026. Selon le responsable de programme, le fonctionnement de l'ANTS en 2024 n'a pas rencontré de difficultés notables.

Des ressources marquées par un relèvement du plafond de taxes affectées

Le programme 354 ne verse pas de subvention pour charges de service public à l'ANTS dont les ressources sont constituées, sauf exception, de taxes ou redevances affectées et de ressources propres.

Toutefois, en 2023, le responsable de programme 354 avait attribué par anticipation une subvention pour charge de service public de 15 M€ afin de sécuriser le niveau de trésorerie de l'agence « dans la perspective du maintien à un niveau élevé des demandes de titres en 2024 ». La Cour avait relevé qu'au regard du montant élevé de la trésorerie (90,10 M€ au 31 décembre 2023), la nécessité d'attribuer par anticipation cette SCSP pouvait interroger (un seuil de 50 M€

⁵⁶ 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.

⁵⁷ Anciennement direction du numérique (DNUM).

de trésorerie apparaissait suffisant pour assurer la gestion quotidienne de l'agence). Cette année, le responsable de programme n'a pas attribué de SCSP. Il indique que l'ANTS a dû, comme en 2023, mobiliser une forte part de sa trésorerie pour financer ses charges. Le niveau de trésorerie au 31 décembre 2024 est en diminution, à 35,80 M€.

L'ANTS bénéficie de 5 taxes affectées⁵⁸ 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, et de 263,2 M€ en 2023. En 2024, l'ANTS bénéficie, dans le cadre de la LOPMI, d'un relèvement du plafond des taxes affectées (positionné sur les droits de timbre des passeports) à hauteur de 23,56 M€, portant le montant total à 286,73 M€, pour le financement des projets et évolutions des missions de l'Agence.

Ce relèvement devait être réparti sur un ensemble de mesures nouvelles : développement du support aux usagers de l'identité numérique, extension du support aux usagers de l'ANEF, évolutions concernant les titres d'identité (évolutions du système d'information des titres électroniques sécurisés et définition du futur nouveau passeport, refonte du SIV notamment. *In fine*, il a été principalement consacré à la couverture du niveau structurellement élevé des dépenses de fonctionnement de l'agence, notamment liées à la demande de titres sécurisés. La production de titres d'identité s'est établie à 12,4 millions de titres en 2024, ce qui reste notablement plus élevé que celle de 2019, avant la crise sanitaire (9,5 millions de titres). 212,5 M€ ont été reversés au budget général en 2024 (montant égal à celui de 2019, avec un plafond affecté total inférieur de 91,7 M€), soit 42,6 % du produit des taxes affectées.

Tableau n° 24 : évolution des taxes plafonnées affectées à l'ANTS 2020-2024

En M€	2020	2021	2022	2023	2024
Produit	275,55	282,41	480,4	605,4	499,2
Plafond	205,5	206,5	241	263,1	286,7

Source : ANTS et documents budgétaires 2023 et 2024

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 2024, la redevance d'acheminement a représenté 25,058 M€ : d'un montant fixé à 2,76 € par titre, elle n'a pas été perçue dans sa totalité en 2024 (le versement attendu était de 28,5M€).

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 (COMEDDEC) par les notaires. En 2024, en exécution, elles sont en baisse (23,4 contre 26,4 en 2023).

⁵⁸ 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.

D'autres financements publics sont à signaler en 2024. Dans le cadre des projets relatifs à l'accessibilité numérique identifiés par la DINUM, deux conventions ont été signées le 25 avril 2024 pour le versement de deux subventions pour charge de service public de 0,5 M€ (par dossier) depuis le programme 352 - *Innovation et transformation numérique* au titre de l'accessibilité du service pré-demande des CNI/Passeports et des permis de conduire. Par ailleurs, un dernier versement de la DITP 2,4 M€ est intervenu dans le cadre du contrat « *fonds pour la transformation de l'action publique* » (FTAP) signé avec l'ANTS en juin 2020 pour l'identité numérique.

Tableau n° 25 : évolution des ressources et des dépenses de l'ANTS 2021-2024

En CP, en M€	Exécution 2021	Exécution 2022	Exécution 2023	Exécution 2024	Evolution 2024/2023
Ressources	315,2	324,5	356,4	338,6	-5 %
<i>Fiscalité affectée</i>	206,5	241	263,2	286,7	9 %
<i>Recettes propres</i>	35,8	57,9	26,4	23,4	-11 %
<i>Plan de relance</i>	41,6	-	-	-	-
<i>FTAP</i>	1,4	-	18,4	2,4	- 87%
<i>Transferts</i>	29,9	25,6	33,4	25,1	- 24,8 %
<i>SCSP</i>			15	1	-93%
Dépenses	285,9	303,3	382,6	394,6	3,1%
<i>Personnels</i>	8,6	8,5	9,9	10,4	5 %
<i>Hors personnels</i>	277,3	294,7	372,7	384,2	3 %

Source : d'après les données communiquées par le ministère de l'intérieur.

Des dépenses en hausse

Les dépenses liées au fonctionnement s'établissent à 331,35 M€, en légère hausse par rapport à 2023 (325,8 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 citoyens.

Les dépenses du « centre de contact citoyens » (CCC) en augmentation

Le volume d'activité de ce centre d'appel et d'assistance téléphonique de l'ANTS est globalement stable mais ses dépenses sont passées d'environ 11 M€ en 2022 à près de 19 M€ en 2024.

L'ANTS constate en effet une part grandissante de l'activité au titre de l'ANEF, tandis que le volume de sollicitations sur les « files historiques » (immatriculation et permis de conduire) est maîtrisé. Le traitement des sollicitations des usagers des procédures s'adressant aux étrangers en France est plus complexe et prend donc plus de temps. Cela conduit à une augmentation de la part relative des mails dans le volume des sollicitations (versus appels téléphoniques).

C'est pourquoi, afin de maîtriser les coûts globaux, les horaires d'ouverture du CCC ont été réduits depuis mi 2024. Le CCC est désormais joignable du lundi au vendredi de 9h à 17h, et l'ouverture le samedi a été supprimée (sauf pour les mairies et les préfectures). Le responsable de programme indique que cette limitation de l'offre de services du CCC est suivie avec attention, notamment pour vérifier d'éventuels effets report sur les préfectures ou d'autres services.

Source : ministère de l'intérieur

Le montant des dépenses d'investissement est de 47,1 M€ en 2024 (contre 46,9 M€ en 2023 et 32,3 M€ en 2022) ; il reste sur une trajectoire soutenue. Les dépenses de personnel augmentent légèrement par rapport à 2023, mais restent en cohérence avec l'évolution du plafond d'emplois. Le plafond d'emploi a été relevé de 140 à 155 ETPT entre 2022 et 2023 (5 LOPMI + 3 transferts de poste en provenance d'autres ministères et 7 transferts en provenance du ministère de l'intérieur) puis à 161 ETPT en 2024 (6 LOPMI supplémentaires) auxquels s'ajoutent 2 transferts d'ETP en gestion en cours d'année 2024, intégrés dans les effectifs pour 2025. Le plafond d'emploi n'a pas été saturé au 31/12/2024. Les effectifs sous plafond réalisés en 2024 sont de 146,45 ETPT.

Le taux de rotation des personnels en 2021 était de 14,59%, 8,94 % en 2022 et de 18,75 % en 2023, pour atteindre 22,42% en 2024. Ce taux est surtout porté par le taux d'entrée de 28,63% en 2024 lié au nombre de recrutements importants sur l'année (41 recrutements en 2024, hors contrats de droits privé – apprentis) contre un nombre de sorties de 28,2 ETP.

V - Les dépenses fiscales

Comme cela a été rappelé précédemment, le programme 232 - *Vie politique* est concerné par des dépenses fiscales en 2024, au travers de l'exonération de l'impôt sur le revenu des heures supplémentaires et complémentaires (dispositif fiscal 120146) au titre de l'indemnité pour travaux supplémentaires attribuée aux agents de l'Etat mobilisés lors des scrutins électoraux, en application du 22° de l'article 1^{er} du décret n° 2019-133 du 25 février 2019. En 2024, le montant brut versé au titre de cette indemnité, tous types de scrutins confondus, s'élève à 4,14 M€.

Les programmes 216 et 354 ne sont pas concernés par des dépenses fiscales.

Annexes

**Annexe n° 1 : liste des publications récentes (2024) de la Cour des comptes
en lien avec les politiques publiques concernées par la NEB AGTE**

- *Le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS)*, juin 2023
- *Rapport de suivi du rapport public thématique sur la Préfecture de police*, décembre 2023
- *La délivrance des titres d'identité et de circulation*, mars 2024 ;
- *L'agence nationale des titres sécurisés, exercices 2018 – 2022* ; avril 2024
- *Le secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance (SGCIPDR)*, observations définitives et référé, mars 2024 ;
- *L'Institut des hautes études du ministère de l'intérieur*, septembre 2024 ;
- *La fonction prospective au ministère de l'intérieur*, septembre 2024
- *Les dépenses de contentieux et de protection fonctionnelle*, septembre 2024 ;
- *L'organisation des élections*, novembre 2024 ;
- *Les forces de police à Marseille, Exercices 2016 – 2023*, octobre 2024 ;
- *La brigade des sapeurs-pompiers de Paris, exercices 2018-2022*, février 2025
- *La délégation à l'information et à la communication du ministère de l'intérieur, exercices 2016 et suivants*, mars 2025.

Annexe n° 2 : suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2023

	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2023	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.	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. S'agissant des délégués du préfet, le sujet est complexe dans la mesure où il concerne plusieurs ministères et programmes, avec le chef de file P147. 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.	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.	La dotation globale de fonctionnement alimente les recettes des programmes 122 et 216 afin de couvrir les dépenses engagées pour le compte du comité des finances locales (CFL) : - Le programme 122 finance les dépenses de fonctionnement du CFL (HT2 uniquement) ; - Le programme 216 finance les dépenses de personnel du CFL (T2 uniquement). Ce circuit de financement des activités du Comité des finances locales n'est pas conforme à la LOLF et fait l'objet d'une recommandation récurrente par la Cour des comptes depuis plusieurs années. La Cour 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). En effet, le dispositif actuel repose sur les articles du CGCT suivants : - 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. 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 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. Les 2 programmes perçoivent donc chaque année une part de l'attribution de produits au titre du financement du CFL.	Non mise en œuvre

		De plus, la possibilité d'effectuer un DV depuis les crédits HT2 du P122 vers le titre 2 du programme 216 est exclu par la LOLF. ***** Le RPROG 216, en lien avec le RFFIM, a engagé dès le printemps 2024, la réflexion sur l'évolution envisageable des modalités de financement des frais de fonctionnement du CFL. La DB a été sollicitée à l'été 2024 afin d'envisager les modalités d'un abondement du budget général sur le programme 216 ou une modification du CGCT. Les travaux ont été mis en veille compte tenu du contexte budgétaire particulier d'élaboration du PLF 2025. La DEPAFI (RFFIM-RPROG 216) a pré établi une proposition de modalités de financement alternatifs, socle de futurs échanges avec la DGCL. Les pistes d'évolution établies par la DEPAFI sont les suivantes : Il peut être proposé de renoncer à la perception de crédits via l'attribution de produit, et de solliciter un transfert en base dans le cadre de la construction du projet de loi de finances. (Il conviendra de d'arbitrer sur les programmes destinataires, P216 et P122, ou P122 uniquement). S'il était confirmé de procéder à la rebudgétisation d'un (ou de deux) programme(s), cela supposerait d'intégrer un dispositif consensuel avec la DGCL dans l'article relatif à la DGF. C'est en ce sens que les travaux vont être réengagés dans le cadre des premières conférences budgétaires pour le PLF 2026.	
3	(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 en assurer le suivi dans un document actualisé.	<u>P 216</u> : Dans la continuité de la réponse à la NEB de l'année précédente, l'administration confirme : - 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. 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. 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	Totalement mise en œuvre

		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. 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 programmation pluriannuelle des principaux investissements du ministère notamment en matière immobilière et numérique. 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. <u>P. 354 :</u> Le P354 contribue au recensement et au suivi des projets pluriannuels du numérique mis en place par le secrétariat général.	
4	(RPROG 354 – <i>Administration territoriale de l'État</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'État</i> .	Le P354 pourra contribuer en tant que de besoin à cet exercice de clarification	Non mise en œuvre

Annexe n° 3 : éléments de dépenses liées aux jeux olympiques

Programme 216	Nom du dispositif	T2/H T2	AE 2022 (MI)	CP 2022 (MI)	AE 2023 (MI)	CP 2023 (MI)	AE 2024 (MI)	CP 2024 (MI)	Dispositif intégralement dédié à la préparation des JOP (oui/non)
Dépenses numériques et technologiques	JOP 2024 - Cybersécurité (AGTE - Système d'information (fonctionnement))	HT2			1,77	1,77	0,57	1,71	Oui
Dépenses numériques et technologiques	JOP 2024 - Cybersécurité (AGTE - Système d'information (investissement))	HT2	2,5	2,5	2,13	2,1	2,3	0,52	Oui
Dépenses numériques et technologiques	Expérimentation innovations technologiques	HT2	22,5	22,5					Oui
Dépenses numériques et technologiques	Billetterie, sûreté des sites et autres (investissement)	HT2					2,3	3,06	Oui
Dépenses numériques et technologiques	Infrastructures, hébergement et autres (fonctionnement)	HT2					5,19	1,11	Oui
Budgets locaux d'action sociale	Budgets locaux d'action sociale	HT2					2,65	2,55	oui
Titre 2	Renforts de personnels pour les directions d'administration centrale du SG (DTNUM, DICOM, SHFD) et hauts fonctionnaires affectés dans d'autres services	T2	0,1	0,1	0,28	0,28		1,28	Oui
Titre 2	Renforts de personnels pour le Consulat olympique	T2					0,33	0,33	Oui
Titre 2	Personnels relevant de la Coordination nationale pour la sécurité des jeux olympiques (CNSJ)	T2	0,77	0,77	0,83	0,83	0,73	0,73	Oui
Titre 2	Prime Jeux Olympiques	T2					2,87	2,87	Oui
Titre 2	Astreintes / Heures supplémentaires	T2					0,14	0,14	Oui
Titre 2	Action sociale - séjours enfants SDASAP	T2					0,06	0,06	Oui
Sous total HT2			25	25	3,9	3,87	13,01	8,95	
Sous total T2			0,87	0,87	1,11	1,11	4,25	5,53	
Total			25,9	25,9	5,0	5,0	17,3	14,5	

Programme 354	Nom du dispositif	T2/H T2	AE 2022 (MI)	CP 2022 (MI)	AE 2023 (MI)	CP 2023 (MI)	AE 2024 (MI)	CP 2024 (MI)	Dispositif intégralement dédié à la préparation des JOP (oui/non)
	Astreintes effectuées dans le cadre des JO 2024	T2					0,30	0,30	oui
	Indemnités horaires pour travaux supplémentaires effectués dans le cadre des JO 2024	T2					0,08	0,08	oui
	Prime JO	T2					2,43	2,43	oui
	Renforcement cabinet préfets et SMOE (10 ETP)	T2			0,65	0,65	0,74	0,74	oui
	Plan de renforts 50 ETPT	T2					1,60	1,60	oui
	Dépenses JO	HT2					1,24	1,16	oui
Total					0,65	0,65	6,38	6,29	

TOTAL GENERAL MISSION (P 216 et P 354)*	25,87	25,87	5,66	5,63	23,64	20,77			
--	--------------	--------------	-------------	-------------	--------------	--------------	--	--	--

* ajout Cour des comptes

Source : ministère de l'intérieur (le montant général de la mission a été ajouté au tableau par la Cour)

Annexe n° 4 : programmation budgétaire indicative et nouvelle gouvernance des crédits numériques prévue 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'Etat</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

Annexe n° 5 : extraits de la LOPMI relatifs à la gouvernance numérique (Rapport annexé à la loi)

[Introduction] « Une réforme de la gouvernance des investissements sera mise en œuvre. Un comité ministériel des investissements, présidé par le ministre de l'intérieur, sera 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 pourra s'appuyer, s'agissant des principaux projets d'investissement, sur l'avis d'un comité financier interministériel*, associant le ministère chargé du budget, qui procédera à un examen contradictoire de la soutenabilité financière desdits projets de même que, chaque année, de la programmation pluriannuelle. Le renforcement du pilotage des investissements doit notamment permettre, sous la responsabilité du ministre de l'intérieur, 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. »

[Point 1.3.1] « Une agence du numérique pour les forces de sécurité intérieure. Afin de porter cette orientation stratégique de forces de sécurité « augmentées », *l'agence du numérique des forces de sécurité intérieure*, constituée des divers services existants et mise en place pour porter l'ensemble de ces projets, nouera des partenariats avec le secteur industriel pour permettre l'émergence d'un écosystème français. L'agence sera placée sous contrôle du directeur général de la police nationale et du directeur général de la gendarmerie nationale – qui seront donc responsables de chaque euro investi – et budgétairement alimentée par leurs programmes. *En lien avec le nouveau secrétaire général adjoint du ministère de l'intérieur chargé de la transformation numérique* (cf. partie 1.4), elle sera chargée de faire converger les visions du numérique entre les deux directions générales et d'étudier systématiquement, pour chaque nouveau projet mené par l'une ou l'autre des directions générales, la possibilité d'en faire un projet commun.

[point 1.4.1] « Faire du numérique une fonction stratégique en repensant son organisation. Le numérique sera désormais confié à un secrétaire général adjoint du ministère de l'intérieur, afin que cet enjeu soit incarné au plus haut niveau et bénéficie de tous les leviers permettant une réelle transformation des métiers. Il s'agit de repenser le modèle pour améliorer la capacité à créer, innover et opérer dans la durée. En lien avec l'agence du numérique des forces de sécurité intérieure, ce nouvel acteur aura pour mission de mettre en place *une organisation moderne, agile et intégrée tournée vers l'innovation*. Cette démarche nécessite d'impliquer très fortement les métiers, de développer des pôles de compétences (*data*, intelligence artificielle) pour des projets modernes et de faire prendre en compte les phases de projet et d'exploitation par une même équipe maîtrisant parfaitement les applications d'une sphère métier. Les équipes du secrétaire général adjoint chargé du numérique auront aussi une activité d'appui et de conseil pour venir en soutien des projets structurels du ministère et favoriser la transformation numérique. Elles inciteront au passage à une approche par service ou par produit afin de garantir l'évolution et la modernisation des services plutôt que leur changement au fil des cycles, ce qui nécessite de mettre en place l'organisation permettant le passage du « mode projet » au « mode produit ». Par ailleurs, une activité d'audit des grands projets numériques sera créée afin de contrôler dans la durée la bonne exécution des projets structurants du ministère et d'anticiper les risques associés à ces projets. »