

Cour des comptes



Mission
Administration générale et
territoriale de l'Etat

Note d'analyse de
l'exécution budgétaire

2014

Administration générale et territoriale de l'Etat

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

Programme 232 – Vie politique, culturelle et associative

Programme 307 – Administration territoriale

	LFI	Crédits ouverts	Exécution
AE	2,84 Md€	3,08 Md€	2,88 Md€
CP	2,74 Md€	2,79 Md€	2,71 Md€

Plafond d'emplois en ETPT	ETPT exécutés	Opérateurs : plafond d'emplois	Opérateurs : ETP exécutés
33 336	32 931	331	328,5

Synthèse

Les dépenses de 2014 et la gestion des crédits

L'exécution budgétaire 2014

A l'exception de l'absence d'ouvertures de crédits par décret d'avance pour financer les dépenses de contentieux du programme 216 - *CPPI* (cf. *infra*), l'exécution 2014 de la mission *AGTE* s'inscrit dans la continuité de celle de l'année 2013.

En effet, les crédits de contentieux continuent à absorber la quasi-intégralité des crédits rendus disponibles par le dégel de la réserve du programme 216 - *CPPI*. Par ailleurs, aucune décision n'a été prise sur la production de la carte nationale d'identité électronique, dispositif partiellement censuré en 2012 par le Conseil constitutionnel. Par conséquent, les flux financiers croisés entre le programme 307 - *AT* et l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) se poursuivent. En effet, le programme continue de financer la production des cartes nationales d'identité et fait ensuite l'objet d'un remboursement par l'ANTS.

Contrairement à la situation financière du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS), celle de l'ANTS soulève des difficultés : son fonds de roulement s'est réduit de 93 % en trois ans et la fiabilité des prévisions d'au moins une partie des recettes est défailante.

Enfin, alors que le ministère indiquait son intention de remédier à cette situation par des conventions de délégation de gestion, les crédits pour les dépenses de rémunération d'emplois pérennes de délégués du préfet continuent de faire l'objet d'un transfert, tardif, en gestion. Ceci est de moins en moins justifiable au regard des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Appréciation d'ensemble

Régularité

Plusieurs des mouvements en gestion outre qu'ils sont tardifs, ne sont pas conformes aux dispositions de la LOLF.

Le ministère continue à effectuer des mises à disposition gratuites contraires à la législation.

Par ailleurs, plusieurs situations récurrentes (financement du comité des finances locales, modalités de perception des droits d'inscription à l'examen d'accès à la profession de conducteur de taxi) ne sont toujours pas conformes à la LOLF malgré des rappels répétés de la Cour sur ces points.

Performance

Conformément aux recommandations de la Cour formulées sur la gestion de l'exercice 2013, certains indicateurs ont été modifiés dans le projet de loi de finances 2015. La fiabilité de plusieurs d'entre eux ainsi que dans certains cas leur utilité soulèvent toutefois encore des questions.

Le mouvement entrepris en 2013 pour renforcer le contrôle de gestion s'est poursuivi, avec notamment la mise en place d'un tableau de bord mensuel pour le secrétaire général du ministère et d'un autre sur le périmètre DEPAFI.

Soutenabilité budgétaire

Contrairement aux années précédentes, il n'a pas été nécessaire d'ouvrir en décret d'avance des crédits pour financer les dépenses de contentieux. Pour autant, la sincérité de la budgétisation de ces dépenses reste perfectible. Les premiers effets du plan d'action lancé par le ministère sont attendus en 2015.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2013

La Cour avait formulé au titre de la gestion de l'exercice 2013 quatre recommandations. Deux d'entre elles, portant sur les dépenses de contentieux et les indicateurs de performances, ont été partiellement suivies :

- un plan d'action pour maîtriser les dépenses des contentieux a été défini. Ses premiers effets sont attendus en 2015. Par ailleurs, la sincérité de la programmation reste largement perfectible ;
- certains indicateurs de performances ont été modifiés dans le projet de loi de finances pour 2015. Néanmoins plusieurs indicateurs posent des problèmes de fiabilité ou ne sont pas en rapport avec la capacité d'action du responsable de programme.

Les deux autres recommandations, portant sur les mouvements de transferts de crédits non conformes à la LOLF et aux mises à dispositions irrégulières d'agents, n'ont pas été suivies d'effets.

Les recommandations formulées au titre de la gestion de 2014

Au titre de la gestion de l'exercice 2014, la Cour réitère et complète certaines recommandations :

1. Améliorer la sincérité budgétaire de la prévision des dépenses de contentieux et poursuivre la mise en œuvre des mécanismes visant à mieux les maîtriser.
2. Ne pas recourir aux décrets de transferts lorsque les décisions sont connues avant le vote de la LFI ou que les dépenses ne correspondent pas à des actions du programme d'origine.
3. Mettre fin aux mises à disposition irrégulières et s'assurer de la conformité au droit de l'ensemble des mises à disposition gratuites.
4. Remplacer sans délai certains objectifs et indicateurs par d'autres, plus fiables et plus directement en rapport avec la capacité d'action des responsables de programme.

Sommaire

I - Les dépenses de l'exercice et la gestion des crédits	8
A - L'exécution des crédits de la mission en 2014.....	8
B - La programmation des crédits	11
C - La gestion des crédits en cours d'exercice	16
D - L'exécution du budget de 2014 dans le budget triennal 2013-2015...	23
II - Les grandes composantes de la dépense	24
A - La masse salariale et la gestion des emplois	24
B - Les autres dépenses de fonctionnement	26
C - Les dépenses d'intervention	26
D - Les dépenses d'investissement.....	28
E - Les opérateurs.....	30
III - Appréciation d'ensemble : régularité, performance et soutenabilité budgétaire	33
A - La régularité de l'exécution budgétaire.....	33
B - La démarche de performance	37
C - La soutenabilité budgétaire	41
IV - Les recommandations de la Cour	43
A - Le suivi des recommandations formulées par la Cour au titre de la gestion 2013	43
B - Les recommandations formulées au titre de la gestion de 2014.....	44

Introduction

La mission *Administration générale et territoriale de l'État* (**AGTE**) est gérée par le ministère de l'intérieur. Elle est composée de trois programmes, dont le responsable est le secrétaire général du ministère de l'intérieur : 216 - *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* (CPPI), 232 - *Vie politique, culturelle et associative* (VPCA) et 307 - *Administration territoriale de l'État* (AT). Deux opérateurs sont par ailleurs rattachés à la mission : l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) et le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS).

L'architecture de la mission **AGTE** a évolué en 2014 : deux nouvelles unités opérationnelles (UO) ont été créées dans le cadre de l'expérimentation des métropoles du Grand Paris et de Marseille Provence sur le programme 307 - *AT*. Sur ce même programme, les UO du budget opérationnel de programme (BOP) relatif au programme national d'équipement ont été régionalisées, passant de 95 à 32.

I - Les dépenses de l'exercice et la gestion des crédits

	216 – CPPI		232 - VPCA		307- AT		Mission	
M€	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	801,6	700,4	312,3	313	1727	1725,3	2840,9	2738,7
LFR	98,8	-6,9	0	0	-25,2	-25,1	73,6	-32
Total des mouvements de crédits	14,9	-6,1	-2,8	-3,3	74,7	16,1	86,8	6,7
dont :								
<i>reports</i>	6,4	3,5	6,4	5,9	82,8	23,9	95,6	33,3
<i>virements</i>	0,3	0,3	0		-0,2	0,1	0,1	0,4
<i>transferts</i>	0,1	0,1	-1,6	-1,6	7,1	7,1	5,6	5,6
<i>décrets</i>								
<i>d'avances</i>			-5,5	-5,5	0	0	-5,5	-5,5
<i>répartition</i>								
<i>dépenses</i>	18,1				0	0	18,1	
<i>accidentelles</i>								
<i>Annulations</i>	-10	-10	-2,1	-2,1	-15	-15	-27,1	-27,1
FDC et ADP	7,7	7,7	0	0	69,5	69,5	77,2	77,2
Total des crédits disponibles	923	695	309,5	309,7	1846	1785,8	3078,5	2790,5
Crédits consommés	845,5	688,4	279,9	278,5	1755,1	1746,5	2880,5	2713,4

A - L'exécution des crédits de la mission en 2014

La mission *AGTE* a été dotée en loi de finances initiales de 2,84 Md€ d'autorisations d'engagement (AE) et de 2,74 Md€ de crédits de paiement (CP). Finalement, 3,08 Md€ d'AE et 2,79 Md€ de CP ont été ouverts. Le montant des crédits consommés est légèrement supérieur à celui des crédits ouverts en LFI pour les autorisations d'engagements : 2,88 Md€ soit 1,39 %. En revanche, contrairement à l'exercice précédent, le montant des crédits de paiement consommés (2,71 Md€) est inférieur à celui des crédits ouverts en LFI (- 0,92 %).

Mission AGTE – Aperçu général de la consommation des autorisations d'engagement

M€	216 – CPPI	232 -VPCA	307- AT	Mission
LFI	801,6	312,3	1727	2840,9
Crédits disponibles ^a	923	309,5	1846	3078,5
Crédits consommés	845,5	279,9	1755,1	2880,5

^a LFI + solde des mouvements de toutes natures + FDC et ADP

Source : ministère de l'intérieur

Mission AGTE – Aperçu général de la consommation des crédits de paiement

M€	216 – CPPI	232 -VPCA	307- AT	Mission
LFI	700,4	313	1725,3	2738,7
Crédits disponibles ^a	695	309,7	1785,8	2790,5
Crédits consommés	688,4	278,5	1746,5	2713,4

^a LFI + solde des mouvements de toutes natures + FDC et ADP

Source : ministère de l'intérieur

1 - Les crédits non consommés

M€	216 – CPPI	232 - VPCA	307- AT	Mission
AE disponibles ^a	923	309,5	1846	3078,5
AE non consommées	77,5	29,6	90,9	198
CP disponibles ^a	695	309,7	1785,8	2790,5
CP non consommés	6,6	31,2	39,3	77,1

^a LFI + solde des mouvements de toutes natures + FDC et ADP

Le montant des crédits non consommés en fin d'exercice 2014 est supérieur à celui des reports de 2013 sur 2014 (95,6 M€ d'AE et 33,3 M€ de CP).

Pour le programme 216 - CPPI, la quasi-intégralité des AE non consommées (70M€) correspond à des AE bloquées par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel. En effet, ces AE initialement prévues

pour le projet immobilier Garance (regroupement de services du ministère de l'intérieur sur un site unique dans le XX^{ème} arrondissement de Paris) n'étaient plus nécessaires en raison de la baisse des taux d'intérêt et de la maximisation de l'apport initial à partir des ressources du compte d'affectation spéciale « Immobilier ». L'excédent doit être annulé en loi de règlement.

Pour le programme 307 - AT, les crédits non consommés résultent principalement d'autorisations d'engagement affectées non engagées (cf. *infra*), de rattachements tardifs de crédits par fonds de concours et attributions de produits.

Pour le programme 232 - VPCA, la majeure partie (19,8 M€) des crédits non consommés résultent de remboursements forfaitaires des dépenses de campagne pour les élections municipales qui n'ont pu être mis en paiement avant la fin de gestion 2014.

2 - L'évolution des dépenses rapport à 2013

Pour l'ensemble des programmes, les dépenses par titre ont connu de fortes variations en 2014 par rapport à l'exercice précédent.

Évolution des crédits par titre entre 2013 et 2014

	232 – VPCA	216 - CPPI	307- AT	Mission
Titre 2	5204,1%	0,0%	1,3%	1,3%
Titre 3	119,9%	-5,7%	-4,2%	-4,2%
Titre 5	-49,3%	27,2%	-13,6%	-13,6%
Titre 6	26,9%	-44,7%	-36,6%	-36,6%

Source : contrôle budgétaire et comptable ministériel

Ces variations s'expliquent :

- pour l'ensemble des titres du programme 232 - VPCA par la tenue de plusieurs scrutins nationaux en 2014 (élections municipales, européennes et sénatoriales) contrairement à 2013 ;
- pour le titre 6 du programme 307 - AT par la diminution du montant de la redevance pour service rendu versée à l'ANTS ainsi que le versement de 2,5 M€ pour la préfiguration des métropoles du Grand Paris et d'Aix-Marseille ;

- pour le titre 6 du programme 216 - *CPPI*, par la poursuite de la diminution des transferts aux collectivités locales, consécutifs aux contentieux sur les régies de recettes (8,6 M€ en 2012, 0,4 M€ en 2013, environ 0,15 M€ en 2014) ;
- pour le titre 5 du programme 216 - *CPPI*, par des mouvements contraires entre les investissements immobiliers (-0,6 M€) et les investissements dans les systèmes d'information et de communication (+2,4 M€ en CP) et les achats de véhicules (+0,5 M€).

B - La programmation des crédits

1 - Les changements de périmètre de la mission

En 2014, le périmètre de la mission *AGTE* a été légèrement modifié puisque le programme 307 - *AT* a bénéficié d'une mesure de périmètre de 1,1 M€ en phase de répartition relative à l'extension du champ des loyers budgétaires en Polynésie Française et à Saint-Pierre et Miquelon. Par ailleurs, les crédits de ce même programme ont été minorés en loi de finances initiale 2014 de 337 987 € et le plafond d'emplois abaissé de 2 ETPT afin de compenser le transfert de la compétence et du service de la sécurité civile à la collectivité de la Nouvelle-Calédonie.

2 - Les hypothèses de budgétisation

La programmation initiale s'appuyait sur un schéma d'emplois caractérisé par un solde négatif de 635 ETP résultant de 550 suppressions sur le programme 307 - *AT* et 87 sur le programme 216 - *CPPI*¹, et la création de 2 ETP supplémentaires sur le programme 232 - *VPCA*).

Les mesures catégorielles avaient été arrêtées à 8 M€ sur le programme 307 - *AT* (pour un montant réalisé de 7,8 M€ en 2013) et 216 - *CPPI* (1,62 M€ en 2013).

La prévision des dépenses liées aux opérations électorales est particulièrement complexe dans la mesure où n'est pas connu à l'avance le nombre de candidats ou de listes. Néanmoins, cette prévision est perfectible : ainsi est-ce le cas de la prévision des dépenses de mise sous

¹ Ce schéma a été porté en gestion à -98 ETP.

pli des bulletins de vote qui ne tenait pas compte des électeurs concernés par la mise sous pli au second tour des scrutins. Les dépenses, de 14,8 M€, ont été près de 50 % supérieures à celles budgétées (10M€).

3 - La qualité et la sincérité de la programmation budgétaire

a) La validation systématique de la programmation par le responsable de la fonction financière ministérielle

Il appartenait au responsable de la fonction financière ministérielle (RFFM) de valider la programmation hors titre 2, conformément à l'article 3 de l'arrêté du 16 décembre 2013 pris en application du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Cette validation devait se faire à l'aune de deux critères : la correcte prise en compte de la programmation dans le système d'information financière de l'État et la soutenabilité.

Contrairement à l'exercice précédent, l'avis a bien été rendu pour l'ensemble des trois programmes de la mission **AGTE**. Les avis portent sur l'ensemble des crédits, y compris ceux du titre 2. Dans tous les cas, les programmations ont été validées par le RFFM.

b) Les avis défavorables du contrôleur budgétaire et comptable ministériel

La validation systématique par le RFFM contraste avec les avis rendus par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM). Celui-ci a en effet émis deux avis défavorables sur la programmation hors titre 2 des programmes 216 - *CPPI* et 232 - *VPCA*.

Pour le CBCM, la programmation initiale du programme 216 - *CPPI* ne respectait pas les crédits disponibles car elle intégrait un dégel de la réserve à hauteur de 27,5M€ en AE et 20,4 M€ en CP, ainsi qu'un abondement de 9,5 M€ en AE et de 16,6 M€ en CP. La programmation présentée supposait en outre des reports de 27 M€ en AE afin d'engager le projet immobilier Garance, alors qu'aucune décision n'avait encore été prise.

S'agissant du programme 232 - *VPCA*, le CBCM a constaté que la programmation était supérieure de 32,4 M€ aux crédits disponibles, ce besoin complémentaire étant couvert par un mouvement de fongibilité asymétrique de 5 M€, des reports d'environ 12 M€ en AE et en CP, pour

lesquels aucune décision n'avait alors été prise, ainsi qu'un dégel quasi-total de la réserve de précaution pour 15,4 M€ en AE et 15,7M€ en CP. Le CBCM précisait toutefois que la programmation pourrait être réactualisée en cours d'exercice, notamment une fois connu le nombre de candidats aux élections municipales et européennes.

c) La programmation des dépenses de contentieux

De manière similaire aux exercices précédents, il existait un écart substantiel entre les crédits de contentieux ouverts par la loi de finances initiale (77,5 M€) et les besoins inscrits au document prévisionnel de gestion (DPG), de 109 M€.

Évolution des crédits de contentieux

M€	LFI (I)	Réalisation (II)	Écart (II) – (I)
2009	86,4	124,4	37,9
2010	86,9	141,6	54,7
2011	83,0	148,4	65,4
2012	82,0	102,5	20,5
2013	82,0	100,6	18,6
2014	77,5	85,7	8,2
2015	66,3		

Source : ministère de l'intérieur

Les crédits ouverts en LFI ont couvert 90% des crédits finalement consommés (contre 80 % en 2013). Les dépenses diminuent pour la quasi-totalité des types de contentieux dans des proportions variables : 15 % pour la protection juridique des fonctionnaires 18 % pour les refus de concours de la force publique et près de 60 % pour les attroupements.

Cette diminution est concomitante avec le déploiement en 2014 de la première phase d'un plan d'action ministériel, détaillé *infra*. Ce plan a permis un meilleur encadrement des dépenses d'honoraires d'avocat dans les dossiers de protection juridique (-1,4 M€) et des dépenses d'indemnités (-0,9 M€).

Pour autant, la baisse de 15 % de la consommation des crédits de contentieux semble davantage résulter de la limitation des crédits disponibles que d'une forte avancée dans la régulation des dépenses.

La diminution des dépenses est d'ailleurs imputée par le ministère :

- à la régionalisation des centres de service partagé qui a conduit à un rallongement des délais de paiement ;
- aux difficultés de pilotage des dépenses de contentieux au niveau des services déconcentrés, qui n'ont pas une connaissance suffisamment fine de la dotation dont ils disposeront ;
- au dégel tardif de la réserve (19 M€ d'AE et de CP) intervenu le 20 novembre (contre un dégel le 4 octobre 2013 l'année précédente). La proximité de la date de fin de gestion n'a pas permis de consommer la totalité des crédits dégelés (4,7 M€ d'AE et 5,3 M€ de CP restants) ce qui se traduira par des reports de charges. Ceux-ci sont estimés par le ministère à 13 M€.

La situation semble donc relativement semblable à celle relevée par l'Inspection générale de l'administration² dans son rapport de 2013. Ce dernier relevait notamment que les dépenses de contentieux étaient depuis 2011 « *artificiellement limitées par le montant des ressources disponibles* ».

La programmation ne peut être considérée comme parfaitement sincère.

De plus, comme pour les exercices précédents, l'administration a considéré comme acquis le dégel intégral de la réserve du programme 216 - CPPI mais aussi un abondement de 9,5 M€ en AE et de 16,6 M€ en CP. Le responsable du programme a en outre fait le choix de faire porter sur les crédits de contentieux la diminution de 4,6 M€ des crédits du programme consécutive à l'adoption d'amendements au cours du débat parlementaire, alors même qu'il considérait que les crédits inscrits en LFI étaient déjà insuffisants au regard des besoins.

Compte-tenu des amendements votés à l'occasion de l'examen du PLF 2015, la LFI pour 2015 a ouvert 66,33 M€ de crédits de contentieux, malgré une prévision de dépenses bien plus élevées du ministère dans son DPG (103 M€).

² François Langlois et Chloé Mirau « *Rapport sur l'évolution et la maîtrise des dépenses de contentieux du ministère de l'intérieur* », 2013

Ventilation des dépenses de contentieux en 2014 et 2015

M€	2014 (exécution)	2015 (DPG)
Refus de concours de la force publique	38,1	45,8
Attroupements	1,5	3,1
Accidents de la circulation	10,1	11,9
Litiges relatifs au droit des étrangers	14,1	17,8
Protection juridique des fonctionnaires	14,9	16,4
Autres mises en cause de l'État	7,1	8
Total	85,8	103

Source : ministère de l'intérieur (DPG = document prévisionnel de gestion)

La situation pourrait évoluer en 2015 puisque sera engagée la deuxième phase du plan d'action ministériel. Celui-ci sera articulé autour de trois axes : la performance, le recensement et la diffusion de bonnes pratiques, et les expérimentations.

Il sera structuré autour d'enquêtes par thématique contentieuse, dont une, par exemple, sera conduite dans les 22 préfectures qui représentent 73 % des dépenses liées au contentieux des étrangers. Cette deuxième phase du plan d'action devrait également se traduire par :

- l'élaboration et la diffusion d'une circulaire aux préfets sur les bonnes pratiques en matière de gestion des demandes de concours de la force publique, à partir des travaux d'un groupe de travail associant la DLP AJ, la DMAT, la DEPAFI et trois préfectures de département, ainsi qu'une réflexion sur des éléments de méthodologie pour bâtir une transaction financière avec un plaignant ;
- l'étude de la faisabilité d'une plateforme centralisée du traitement des indemnisations liées aux accidents de la circulation, en lien avec la préfecture de police de Paris. Cette plate-forme permettrait entre autres une harmonisation des pratiques, une professionnalisation des acteurs et l'intervention d'un seul interlocuteur face aux compagnies d'assurance. Une étude sur les modes d'instruction des dossiers « accidents de circulation » a déjà été lancée par les secrétariats généraux à l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI) ;
- l'expérimentation de plusieurs dispositifs : la mise en œuvre, dans certaines préfectures où est sis un centre de rétention, de pôles juridiques chargés de représenter l'État dans les contentieux administratifs et judiciaires ; le déploiement dans

certaines secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI) d'un guide de bonnes pratiques pour la mise en œuvre de la protection fonctionnelle ; la gestion des crédits de contentieux par les préfetures de région des Pays de Loire et de Provence-Alpes-Côte d'Azur.

d) Les mises à disposition du Conseil supérieur de l'audiovisuel

En application d'une convention renouvelé le 31 juillet 2008 entre le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et le ministère de l'intérieur, 16 agents relevant de ce dernier sont mis à disposition des 16 comités territoriaux de l'audiovisuel³. La mise à disposition d'un agent auprès de chacun des comités est, selon les termes de la convention, « *permanente* »⁴. Les agents relèvent du plafond d'emplois du programme 307 - AT, le CSA remboursant les dépenses de titre 2 au programme.

Il serait plus logique, au vu de la nature permanentes des mises à disposition, que les emplois et les crédits correspondants soient portés une fois pour toutes sur la dotation au CSA imputée sur le programme 308 - *Protection des droits et libertés*.

C - La gestion des crédits en cours d'exercice

1 - Un dégel essentiellement limité aux crédits de contentieux

L'ensemble des programmes de la mission *AGTE* a été concerné par la mise en réserve initiale : 0,5 % pour les dépenses de titre 2 et 7 % pour les dépenses hors titre 2 soit 61 M€ d'AE et 53,9 M€ de CP dont 9,8 M€ de titre 2.

Le ministère indique qu'une mesure de surgel a été appliquée au programme 307 - AT pour un montant de 3,5 M€. Celle-ci n'apparaît toutefois pas dans certains des documents transmis par le ministère. Seul un surgel de 2,36 M€ est mentionné⁵.

Le programme 307 - AT n'a pas bénéficié de dégel. Les crédits mis en réserve ont notamment été annulés :

³ Dont la liste est précisée à l'article 8 du décret n°2011-732 du 24 juin 2011.

⁴ A ces mises à disposition permanentes peuvent s'ajouter des mises à disposition, « *en tant que de besoin* ». Elles sont limitées à une par comité.

⁵ Tamponnés n°30, 33 et 34

- par le décret du 8 août 2014 portant répartition des crédits ouverts et annulés par la loi de finances rectificative du même jour à hauteur de 6,5 M€ hors titre 2 et 5,3 M€ de titre 2 ;
- par le décret 29 décembre 2014 portant répartition des crédits ouverts et annulés par la loi de finances rectificatives du même jour, à hauteur de 13,2 M€ en AE et 13,1 M€ en CP.

Comme le prévoit la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence de la vie publique, les crédits relatifs à l'aide publique aux partis et groupements politiques ont été dispensés de gel. Par ailleurs, bien qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne le prévoit, la subvention au Conseil national des activités privées de sécurité a également été dispensée de gel.

Seul le programme 216 - *CPPI* a obtenu un dégel de la réserve le 20 novembre afin de financer les besoins de contentieux (19 M€ d'AE et de CP) ainsi qu'une partie du projet immobilier Garance (8,5 M€ d'AE).

En fin de gestion, les crédits résiduels de la réserve ont été dégelés pour l'ensemble des programmes mais ce dégel n'étant pas intervenu avant la date de fin de gestion, les crédits n'ont pas été mis à la disposition des programmes.

Par décret du 19 janvier 2015, 26,4 M€ d'AE et de CP ont été annulés pour 2014.

2 - L'absence d'ouverture de crédits en décret d'avance mais de nombreux ajustements en loi de finances rectificative

Contrairement aux exercices précédents, il n'a pas été procédé à l'ouverture de crédits au bénéfice de l'action 6 du programme 216 - *CPPI* (affaires juridiques et contentieuses) en décret d'avance. Le décret du 2 décembre 2014 a procédé en effet, pour la mission *AGTE*, seulement à des annulations de crédits à hauteur de 5,5 M€ en AE et en CP pour le programme 232 - *VPCA*.

Par ailleurs, les lois de finances rectificative des 8 août et 29 décembre 2014 ainsi que les décrets pris pour leur application mentionnés *supra* ont respectivement entraîné l'annulation de 13,35 M€ d'AE et de CP (dont 6,7 M€ de titre 2) et de 17,3 M€ d'AE et de 18,7 M€ de CP (dont 6,6 M€ de titre 2). Le décret du 29 décembre a en outre procédé à l'ouverture de 104,3 M€ d'AE sur le programme 216 - *CPPI* en vue du

financement du projet immobilier Garance⁶ ainsi qu'à celle de 15 000€ de CP au titre des crédits de la réserve parlementaire sur le programme 232 - VPCA.

3 - L'usage encore limité de la globalisation et de la fongibilité

a) Un recours à la globalisation limité au programme 216 - CPPI

Seul le programme 216 - CPPI a recouru à la globalisation, l'action 6 « *Affaires juridiques et contentieuses* » ayant bénéficié de la majeure partie des crédits hors titre 2 dégelés du programme. Au total, les autres actions ont contribué au financement de l'action 6 à hauteur de 13,6 M€ d'AE et de CP.

b) L'utilisation de la fongibilité asymétrique par le programme 232-VPCA

Le programme a procédé à un mouvement de fongibilité asymétrique à hauteur de 5,8 M€ afin de tenir compte de l'externalisation plus importante que prévue de la mise sous pli des documents électoraux, qui n'est plus assurée par des agents rémunérés en titre 2 mais confiée à de prestataires et donc imputée sur des crédits de fonctionnement. Les crédits excédentaires ont été affectés au remboursement des candidats aux élections municipales et européennes.

4 - La persistance de mouvements réglementaires tardifs et parfois inadaptés

a) La multiplicité des opérations de fin de gestion

Parmi les huit décrets de transferts et de virements portant sur des crédits de la mission *AGTE*, quatre sont intervenus entre le 1^{er} et le 9 décembre, veille de la date de fin de gestion. Un autre est postérieur à la date de fin de gestion, ce qui n'est pas de bonne gestion.

Outre leur proximité avec la date de fin de gestion, ces mouvements, qui représentent près de 8 M€, sont intervenus après le 1^{er} novembre, ce qui est contraire à la circulaire relative à la fin de gestion

⁶ Par ailleurs, 18,1 M€ d'AE avait été ouverts par le décret n°2014-553 du 28 mai pour ce projet.

2014 signée par le secrétaire d'Etat chargé du budget⁷. Celle-ci interdisait les mouvements, sauf ajustements de crédits de personnel, décrets d'avance et décrets pris sur la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles.

Par ailleurs, la moitié des 124 arrêtés de rattachement de crédits issus de fonds de concours ou d'attributions de produits sont parus après le 1^{er} août.

b) La récurrence de décrets de transferts inadaptés

L'article 12 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dispose que « *des transferts peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts, dans la mesure où l'emploi des crédits ainsi transférés, pour un objet déterminé, correspond à des actions du programme d'origine* ».

Certains transferts, récurrents, ne posent pas de difficulté juridique : il s'agit par exemple du transfert de 195 500 € depuis le programme 232 - *VPCA* vers le programme 151 - *Français à l'étranger et affaires consulaires* qui relève de la mission **Action extérieure de l'État** afin de financer les bornes d'accès à internet dans les consulats et dans le cadre de la procédure de référendum d'initiative partagée.

La Cour constate en revanche qu'une nouvelle fois, plusieurs transferts sont irréguliers au regard de la LOLF.

Tout d'abord, les remboursements des mises à disposition d'agents du ministère de l'intérieur exerçant l'emploi de délégué du préfet ont, comme depuis plusieurs années, fait l'objet de transferts en gestion, cette fois depuis le programme 147 - *Politique de la ville*⁸. Les montants transférés sont en forte croissance (6,6 M€ soit une hausse de 37 % par rapport à 2013) et dès lors un mouvement réglementaire en gestion portant atteinte aux dispositions de la LOLF n'est plus justifié. Ce mouvement intervient en outre à la veille de la date de fin de gestion.

Enfin, il ne correspond en outre pas à la réalité des dépenses car il se fonde sur un coût forfaitaire de 60 000€ pour un agent de catégorie A et 45 000€ pour un agent de catégorie B. Les crédits transférés au programme 307 - *AT* sont supérieurs au coût réel des délégués du préfet supporté par le programme, estimé par le ministère à 5,1 M€ en 2014. En

⁷ Circulaire-1BE-14-3387 du 1^{er} octobre 2014 relative aux dates limites de fin de gestion applicables à l'exercice 2014.

⁸ Ces transferts étaient auparavant réalisés depuis le programme 124 – *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative*.

effet, le programme 307 - *AT* bénéficie de l'intégralité du remboursement des frais engagés par le ministère, alors que sur les 6,6 M€ de dépenses, 1,5 M€ sont à la charge des programmes 152 - *Gendarmerie nationale* et 176 - *Police nationale*.

Le ministère avait indiqué en 2014 qu'un système de conventions de délégation de gestion assurant la neutralité budgétaire de l'opération et ne rendant plus nécessaire des mouvements de transferts était à l'étude. Le ministère indique que cette option n'a pu être finalisée en 2014. Il ne se prononce pas quant à l'échéance à laquelle pourrait être mis en place ce système.

La Cour ne peut par ailleurs que réitérer les critiques déjà formulées en 2011, 2012 et 2013 s'agissant de l'absence dans certains cas de correspondance entre les actions du programme d'origine et l'emploi des crédits transférés. C'est ainsi le cas du décret du 25 septembre 2014 qui opère un transfert de 200 000€ entre plusieurs programmes, dont le programme 216 - *CPPI* et le programme 167 - *Liens entre la Nation et son armée* afin de contribuer au financement international de la Fondation Auschwitz-Birkenau⁹. Les fonds ont été transférés depuis l'action 1 (État-major et services centraux) du programme 216 - *CPPI* vers l'action 2 du programme 167 - *Liens entre la Nation et son armée*.

5 - La prise en charge des frais de fonctionnement des commissaires au redressement productif

Conformément aux arbitrages rendus en réunion interministérielle les 21 février 2012 et 11 juin 2012, les frais de fonctionnement générés par les 22 commissaires au redressement productif installés dans les préfectures devaient faire l'objet d'une prise en charge par le programme 134 - *Développement des entreprises et du tourisme*¹⁰ vers le programme 307 - *AT*¹¹. Le montant forfaitaire était fixé à 24 000€ par commissaire. Le mécanisme de dégel/surgel n'a pas été activé en 2013. En 2014, le programme 307 - *AT* a obtenu le remboursement d'une partie des sommes dues : 216 000€ au titre de l'exercice 2013, soit l'équivalent des frais de fonctionnement de neuf commissaires, et 192 000€ au titre de 2014, soit

⁹ Cette contribution a été décidée lors de la réunion interministérielle du 16 novembre 2011. Elle est fixée à 1M€ sur cinq ans soit 200 000€ par an jusqu'en 2016 pour le ministère de l'intérieur.

¹⁰ Via un mécanisme de surgel sur le programme 134 - *Développement des entreprises et du tourisme* et de dégel sur le programme 307 - *AT*.

¹¹ Depuis 2014, c'est le programme 155 - *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* qui porte cette politique

l'équivalent des frais de fonctionnement de huit commissaires. Cette situation n'est pas conforme à l'arbitrage rendu en réunion interministérielle.

Surtout, les mouvements de transferts de crédits sont intervenus très tardivement : le 9 décembre pour celui de 216 000€ et le 11 décembre, soit postérieurement à la date de fin de gestion, pour celui de 192 000€.

6 - La gestion du contentieux entre Electricité de France et l'État

Par une décision du Conseil d'État du 18 juin 2014¹², l'État a été condamné à verser à *Electricité de France* (EDF) une provision de 10 millions d'euros. Le Conseil d'État a considéré qu'en obligeant EDF à s'approvisionner en fioul à un prix administré supérieur au prix marché, l'État avait lésé l'entreprise.

Cette décision pourrait être suivie d'autres décisions de même nature pour un montant total estimé par le ministère à 116,5 M€ : 45,7 M€ sont demandés par EDF dans ses requêtes devant le tribunal administratif de Fort-de-France et 71 M€ sont demandés par des entreprises pétrolières au titre des mêmes problématiques à la Réunion¹³.

A ce stade, le ministère n'est pas certain de devoir porter tout ou partie de ces sommes. En effet, s'il indique estimer qu'il revient à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes de prendre en charge ces sommes, aucun arbitrage interministériel n'est encore intervenu bien qu'une réunion interministérielle ait été tenue le 19 mars 2015, après plusieurs demandes des ministères de l'intérieur et des outre-mer.

La provision de 10 M€ initialement constituée a été retirée de l'inventaire des provisions. Le ministère indique que s'il lui revenait de prendre à sa charge ce litige, les crédits de contentieux tels qu'alloués en LFI 2015 seraient insuffisants.

7 - La comptabilisation des droits constatés

a) Les dépenses payées par anticipation

Seul le programme 216 - CPPI a payé des dépenses par anticipation. Il s'agit d'une avance sur la subvention versée à l'association pour l'aide au handicap du ministère de l'intérieur. Cette

¹² Décision n° 372803 des 9^{ème} et 10^{ème} sous-sections réunies

¹³ Ces dernières affaires sont actuellement pendantes devant le Conseil d'État

dernière a reçu en 2013 une somme de 145 000 euros au titre de 2014 et en fin d'exercice 2014 une somme de 290 000 euros au titre de 2015.

Le contrôleur budgétaire et comptable a en revanche refusé de viser une demande de versement par anticipation de 900 000 euros à la Fondation Jean Moulin par le programme 216 - *CPPI*. Le CBCM a toutefois autorisé par anticipation le dépassement par le programme à hauteur de 900 000 euros du plafond de 25 % de consommation des AE et des CP du BOP *Action sociale*, dans l'attente de son avis sur le BOP.

b) Les dépenses payées de façon différée

Les charges qui ont été payées en 2014 alors que les crédits correspondants auraient dû être décaissés en 2013 sont les suivantes :

- pour le programme 307 - *AT*, 227 445 € de remboursement des rémunérations (charges patronales comprises) versées au personnel mis à disposition du ministère de l'intérieur par le ministère de la défense ;
- pour le programme 216 - *CPPI*, 324 428 euros de remboursement des rémunérations pour lesquelles les factures sont parvenues après la fin de la gestion 2013 ;
- pour le programme 232 - *VPCA*, 1 M€ de remboursement forfaitaire des dépenses de campagnes des candidats aux élections partielles tenues en 2013. Après avoir fait l'objet de reports en 2012 et 2013, 3,1 M€ ont par ailleurs été dépensés pour le référendum d'initiative populaire¹⁴.

c) Les reports de charges et de dépenses de 2014 sur 2015

Les reports de charges et de dépenses de 2014 et 2015 concernent l'ensemble des programmes.

1,6 M€ ont été reportés sur l'exercice 2015 dans le périmètre du programme 307 - *AT*. Ces dépenses concernent essentiellement des factures enregistrés dans Chorus mais n'ayant pu être réglées. Celles-ci sont dans les BOP déconcentrés (0,4 M€), sur le BOP du programme

¹⁴ 2,9 M€ pour la mise en œuvre d'une plate-forme informatique et 195 000€ pour l'équipement des communes et des consulats. Par ailleurs, 1,55 M€ de crédits, déjà reportés en 2012 et 2013, n'ont pu être consommés. Ils doivent permettre l'équipement des communes et consulats en matériel informatique pour la mise en œuvre du référendum d'initiative populaire.

national d'équipement (0,8 M€) et sur le programme national informatique (0,2 M€). Par ailleurs, 0,2 M€ portent sur des remboursements des rémunérations (charges patronales comprises) versées au personnel mis à disposition du ministère de l'intérieur par le ministère de la défense.

Pour le programme 232 - *VPCA*, le ministère estime les reports de charges et de dépenses à 22,2 M€ : 16,7 M€ de remboursements forfaitaires des dépenses de campagne pour les élections municipales, 2,9 M€ de dépenses liées au référendum d'initiative populaire, 2,1 M€ au titre des élections sénatoriales et 0,5 M€ de frais d'organisation d'élections partielles. A ces reports s'ajoutent les impayés indiqués par le ministère. Ceux-ci portent sur 21,5 M€ dont 1,5 M€ de frais d'acheminement de la propagande électorale, 19,7 M€ de remboursements forfaitaires des candidats aux élections municipales après réception des décisions de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques et 0,3 M€ de dépenses informatiques.

Le ministère n'a pas été en mesure de préciser le montant total des charges reportées en 2015 sur le programme 216 - *CPPI* mais a indiqué qu'elles s'élèveraient a minima à 24 M€, dont 13 M€ de charges contentieuses, 7,6 M€ liées aux systèmes d'information et de communication et 1 M€ de charges immobilières.

D - L'exécution du budget de 2014 dans le budget triennal 2013-2015

En LFI 2014, le montant des crédits de paiement ouverts hors contribution au CAS *Pensions*, 2,14 Md€, était quasiment conforme à l'annuité 2014 telle que prévue par la loi de programmation des finances publiques 2012-2017, 2,2 Md€.

L'exécution 2014 dans le budget triennal 2013-2015 n'appelle pas de remarque particulière.

II - Les grandes composantes de la dépense

A - La masse salariale et la gestion des emplois

1 - Le plafond d'emplois

La loi de finances initiale pour 2014 fixait le plafond d'emplois de la mission **AGTE** à 33 241 ETPT, soit une diminution de 366 ETPT par rapport à l'année précédente. Le programme 307 - *AT* est celui qui a le plus contribué à la diminution du plafond d'emplois (-320 ETPT), le programme 216 - *CPPI* contribuant quant à hauteur de 48 ETPT. En revanche, le plafond d'emplois du programme 232 - *VPCA* a été relevé de 2 ETPT.

Le plafond d'emplois voté en loi de finances initiales a été complété par des transferts en gestion pour un solde positif de 95 ETPT.

Évolution et exécution des plafonds d'emplois

<i>en ETPT</i>	2012	2013	2014
Plafond d'emplois (LFI) (1)	33 015	33 607	33 241
Transferts prévus en gestion (2)	75	74	95
Exécution du plafond d'emplois (3)	32 549	33 235	32 931
Écart entre plafond et exécution (3) – [(1) + (2)]	- 541	- 446	- 405

Source : ministère de l'intérieur

Le schéma d'emplois de la mission **AGTE** prévoyait initialement 6 079 sorties et 5 444 entrées, soit un schéma d'emplois de -635 ETP. Ce schéma a été porté à -646 ETP en gestion.

Outre le fait que les entrées comme les sorties ont été bien plus nombreuses que prévues (10 819 sorties 10 195 entrées), le schéma d'emplois n'a pas été respecté au niveau de la mission **AGTE**. En effet, si les programmes 216 - *CPPI* et 232 - *VPCA* ont bien respecté leur schéma d'emplois (respectivement -98 ETP et +2 ETP), ce n'est pas le cas du programme 307 - *AT*, auquel il était demandé la contribution la plus importante. Ce dernier a réalisé un schéma d'emplois de -529 ETP, en-deçà des 550 prévus.

Le programme a recouru de manière plus importante que prévu aux contrats infra-annuels. Selon les chiffres du ministère, les crédits de titre 2 consommés au moyen de ces contrats s'élèvent à 29,3 M€ contre une prévision initiale de 22,8 M€, soit près de 30 % de plus.

Une enveloppe spécifique à ces contrats a été définie pour l'exercice 2015, contre l'avis du ministère. Cette enveloppe s'élève à 14 M€, soit 47,8 % de l'enveloppe exécutée en 2014. Le ministère estime que la conjugaison de schémas d'emplois ambitieux et d'une telle limitation du recours aux contrats courts sera difficilement tenable au cours des prochains exercices.

2 - La masse salariale

En l'absence de données disponibles à ce jour, la présente note ne peut porter une appréciation sur les déterminants de l'évolution de la masse salariale. Il n'est dès lors pas possible d'évaluer le coût des trois mesures catégorielles entrées en application en 2014 : la revalorisation des grilles indiciaires des agents des catégories B et C, la mise en œuvre de l'accès des contractuels au statut de fonctionnaire titulaire¹⁵ et la poursuite de l'adhésion au corps interministériel à gestion ministérielle.

Pour le programme 307 - AT, les mesures catégorielles, arrêtées pour 2014 à 8M€, ont été dans les faits supérieures : 8,6 M€.

Évolution de la masse salariale en 2014 (y compris les contributions au CAS *Pensions*)

En M€	216 - CPPI	232 - VPCA	307 - AT
Exécution 2013	378,4	3,0	1 500,6
LFI 2014 ^a	392,6	29,5	1 542,8
Exécution 2014	378,2	16,1	1 520,5

^a dont fonds de concours et attribution de produits attendus

Source : LFI et contrôle budgétaire et comptable ministériel

Si le programme 307 - AT a respecté le plafond de masse salariale, les documents budgétaires transmis font apparaître un écart de 9 321 € entre le montant de crédits de titre 2 hors CAS disponibles en fin d'exercice et le montant des crédits de titre 2 hors CAS hors FEDER devant être reporté.

¹⁵ A la suite de la publication du décret du 16 mai 2014 pris en application de la loi du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique

Quatre préfets ou sous-préfets « *hors cadre* » étaient identifiés comme en instance d'affectation par le ministère. Trois d'entre eux étaient déjà dans cette situation l'an passé.

B - Les autres dépenses de fonctionnement

M€	2012	2013	2014	
	Exécution	Exécution	LFI	Exécution
Périmètre courant	736,1	570,2	627,3	649,1
Périmètre constant	510,3	498,3	434,9	469,8

Source : ministère de l'intérieur

A périmètre constant, les autres dépenses de fonctionnement sont en diminution de 6 % par rapport à 2013 et de 8 % par rapport à 2012.

Le montant des dépenses de fonctionnement est supérieur aux crédits ouverts par la LFI (+3% en périmètre courant et 8% à périmètre constant). La couverture des dépenses de fonctionnement est donc dépendante du rattachement de crédits ouverts par fonds de concours et attribution de produits.

Le ministère indique s'inscrire dans les dispositifs interministériels d'optimisation des achats en lien avec le service des achats de l'État et dans le cadre institutionnel du plan action achats (PAA) déployé sur le triennal 2014-2015.

Par ailleurs, le mouvement d'externalisation des fonctions supports s'est poursuivi. Il a notamment connu des approfondissements sur les programmes 232 - *VPCA* (mise sous pli) et 307 - *AT* (installation de dispositifs de vidéosurveillance pour pallier la diminution des gardes statiques et externalisation du nettoyage des locaux et résidences administratives, de l'entretien courant et de celui des espaces verts, etc.)

C - Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention du programme sont très majoritairement portées par le programme 232 - *VPCA* (83,1 M€ sur

105,8 M€). Celles-ci se composent notamment l'aide publique aux partis politiques (63,1 M€) et les frais d'assemblée électorale (18,1 M€) ainsi que les subventions versés aux consistoires israélites en Alsace et en Moselle dans le cadre du régime concordataire (1,3 M€).

Bien qu'aucun crédit n'ait été inscrit en programmation initiale sur le titre 6, comme en 2013, 22,1 M€ ont été imputés sur ce titre pour le programme 307 - *AT*. Il s'agit quasi exclusivement de la dotation à la mission de préfiguration des métropoles (1,6 M€) ainsi que des crédits rattachés sur les attributions de produits d'acheminement des certificats d'immatriculation reversées à l'Agence nationale des titres sécurisés (20,3 M€).

Les dépenses d'intervention portées par le programme 216 - *CPPI* sont quant à elles très limitées (0,3 M€). Elles sont mobilisées à 44 % par les affaires juridiques et contentieuses, notamment le règlement des contentieux avec les collectivités locales liés à la création des régies de recettes d'État pour l'encaissement par des agents de police municipale des amendes forfaitaires et consignations à la suite d'infractions au code de la route. Les autres dépenses du programme concernent :

- des subventions versées à des associations et des syndicats (44 %) ainsi que la contribution du ministère de l'intérieur au groupement d'intérêt public *Mission du centenaire de la Première Guerre mondiale (1914-2014)*¹⁶;
- des subventions aux associations d'action sociale (12 %).

¹⁶ Le programme a versé 0,1 M€ au lieu des 0,01 M€ dus. Il a récupéré le remboursement de la quote-part de chacun des autres programmes contributeurs. Les sommes reçues ont été imputées sur le titre 3 par rétablissement de crédits.

Dépenses d'intervention

Catégorie	Liste	Montant 2014 (M€)
Dépenses de guichet	Aide publique aux partis politiques	63,1
	Frais d'assemblée électorale	18,1
	Subventions pour achat d'urnes, de machines à voter, etc.	0,2
	Total	81,4
Dépenses discrétionnaires	Subventions aux cultes d'Alsace et de Moselle	1,3
	Réserve parlementaire	0,2
	Préfiguration des métropoles	1,6
	Subventions associations et autres dépenses (action sociale, erreurs d'imputation, etc.)	0,8
	Total	3,9
Dotations réglementées	Contentieux régies de recettes	0,15
Dotation ANTS		20,3
Total des dépenses d'intervention		105,75

Source : Cour, d'après ministère de l'intérieur

La comparaison avec l'exercice 2013, marquée par l'absence de scrutins (hors élections partielles) n'est pas pertinente s'agissant des dépenses d'intervention. En effet, la faible diminution (2 %) de celles-ci est le résultat de mouvements contradictoires : une forte diminution de la somme versée par le programme 307 - AT à l'ANTS (-41,6 %) contrebalancée par une multiplication par 60 des frais d'assemblée électorale.

D - Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement sur la mission *AGTE* concernent principalement l'immobilier et les systèmes d'information et de communication.

La majorité des dépenses d'investissement de la mission sont portées par le programme 307 - AT (38,9 M€ d'AE et 32,4 M€ de CP). Il s'agit principalement de dépenses pour l'immobilier des préfectures, qui représentent 88 % des crédits. Le ministère précise d'ailleurs que « *le parc immobiliser des préfectures connaît un sous-entretien chronique dû à la contrainte budgétaire du programme. Les préfectures réalisent des opérations urgentes de conservation [...] dans l'attente de la réalisation des opérations programmées* ». Comme vu *supra*, le ministère précise en

outre que suite à un surgel, les crédits immobiliers ont été réduits de 3,5 M€ en gestion.

Parmi les principales opérations conduites en 2014, peuvent être citées la restauration de la résidence préfectorale en Martinique (2,8 M€ dont 1,1 M€ exécuté en 2014), le relogement des services administratifs de la sous-préfecture de Libourne (1,5 M€ dont 1,2 M€ exécuté en 2014) et le réaménagement du hall d'accueil de la préfecture de Versailles (2,8 M€ dont 2,3 M€ exécutés en 2014).

Le ministère a souhaité utiliser une partie de ces crédits non consommés pour payer la seconde tranche du projet immobilier de rénovation des anciens locaux du journal *l'Humanité* qui doivent accueillir la sous-préfecture de Saint-Denis. Le CBCM n'a pas donné une suite favorable à cette demande.

Sur les 5,6 M€ d'AE et 11,1M€ de CP de dépenses d'investissement portées par le programme 216 - *CPPI* :

- 69 % des AE et 66% des CP, soit 3,9M€ d'AE et 7,3 M€ de CP, sont relatifs aux systèmes d'information et de communication. Les dépenses sont consacrées à remplacer le matériel obsolète, optimiser les performances, sécuriser l'exploitation et réduire à moyen terme les coûts de maintien en condition opérationnelle. Comme les années précédentes, le ministère indique qu'une part croissante des crédits SIC est néanmoins consacrée au seul maintien en condition opérationnelle des principales infrastructures informatiques et téléphoniques du ministère ;
- 12 % des AE (0,7 M€) et 25% des CP (2,8 M€) ont été consacrés à des opérations immobilières, parmi lesquels le siège de la direction générale de la gendarmerie nationale ;
- 19 % des AE (1M€) et 9% en CP (1M€) ont été consacrés à des achats de véhicules.

Les investissements portés par le programme 232 - *VPCA* (0,8 M€ d'AE et 0,4 CP) sont consacrés à la poursuite du développement du répertoire national des associations, aux travaux d'entretien et de mise en sécurité réalisés sur les bâtiments culturels de l'État en Alsace et en Moselle. Ils continuent par ailleurs de financer le renouvellement des serveurs de l'application *ELECTIONS* ainsi que le développement de la plateforme internet de recueil des soutiens dans le cadre du référendum d'initiative partagée.

E - Les opérateurs

1 - L'agence nationale des titres sécurisés

a) L'évolution des crédits de fonctionnement courant

L'ANTS est financée très majoritairement par des recettes affectées : 189,3 M€ sur 191,4 M€ de ressources prévisionnelles¹⁷ qui incluent notamment les droits de timbre relatifs à la délivrance des passeports biométriques (96,7 M€), de la carte nationale d'identité (11,3 M€) et des titres de séjour et de voyage des étrangers (14,5 M€) ainsi que la taxe de gestion et la redevance d'acheminement du système d'immatriculation pour les véhicules (respectivement 38,7 M€ et 26 M€). Compte tenu des difficultés inhérentes à l'affectation de taxes (connaissance, pilotage et maîtrise insuffisants des recettes, des dépenses et du fonds de roulement, notamment), le Conseil des prélèvements obligatoires a préconisé le plafonnement à court terme des ressources ainsi affectées à l'établissement¹⁸.

Depuis plusieurs années, l'ANTS et le programme 307 connaissent des flux financiers croisés par voie de fonds de concours ou d'attributions de produits, du fait de leurs contributions respectives aux processus de délivrance des titres sécurisés et compte tenu de l'incertitude quant à la production de la carte nationale d'identité électronique (CNIé). Celle-ci a été repoussée à plusieurs reprises après la censure partielle du dispositif prévu par le Conseil constitutionnel en 2012 sans pour autant être officiellement abandonnée. Aussi le programme 307 - AT continue-t-il de supporter les dépenses de production des CNI. Les recettes correspondantes étant toujours affectées à l'ANTS, une convention de remboursement a été conclue entre le ministère et son opérateur. Ces flux croisés complexifient la gestion.

¹⁷ Chiffres issus de la décision modificative n°2. D'après les informations fournies par l'opérateur, le total des recettes affectées s'est élevé en exécution à 184 M€ dont 26 M€ de redevance d'acheminement du système d'immatriculation pour les véhicules.

¹⁸ *La fiscalité affectée*, Conseil des prélèvements obligatoires, 2013, p. 158, 164-165 et annexe 2.

**Flux de financement croisés entre l'ANTS et le programme
307 - AT**

Montants versés par le programme 307 – AT à l'ANTS		
2013	redevance pour services rendus au titre de l'acheminement des certificats d'immatriculation des véhicules	34,7 M€ (AE/CP)
2014	redevance pour services rendus au titre de l'acheminement des certificats d'immatriculation des véhicules	20,8 M€ (AE/CP)
Montants versés par l'ANTS au programme 307 – AT		
2013	participation aux dépenses supportées par l'administration territoriale pour la production des titres sécurisés	1,9 M€ (AE/CP)
	remboursement des dépenses supportées par le programme 307 pour produire et acheminer la carte nationale d'identité	16,9 M€ (AE/CP)
2014	participation aux dépenses supportées par l'administration territoriale pour la production des titres sécurisés	3,7 M€ (AE/CP)
	remboursement des dépenses supportées par le programme 307 pour produire et acheminer la carte nationale d'identité	17,5 M€ (AE/CP)

b) La maîtrise de la dépense

Après une baisse de 16,7 % entre 2011 et 2013, les dépenses de fonctionnement de l'ANTS ont augmenté de 23 % en 2014. Ceci s'explique selon le ministère par les frais engendrés par le déménagement de l'antenne francilienne de l'ANTS, désormais installée à Paris et par le règlement pendant plusieurs mois d'un double loyer en raison de l'impossibilité de faire correspondre le terme du bail de l'ancien site de Levallois-Perret et le début du nouveau.

La situation financière de l'opérateur, qui ne résulte pas de la seule hausse des dépenses de fonctionnement, soulève plusieurs difficultés :

- le fonds de roulement, qui atteignait 115,3 M€ en 2011, était redescendu en 2013 à 63,2 M€. Il a atteint en 2014 8,4 M€, soit une baisse de 93% en trois ans. Les prévisions 2015 de l'opérateur font état d'un fonds de roulement en diminution de 50 % par rapport à 2014 ;

- les prévisions de recettes peinent à se réaliser sur certains projets : le projet de plateforme COMEDEC devait générer 3,5 M€ de recettes sur 2013 et 2014 pour 1,5 M€ de dépenses. Aucune recette n'a néanmoins été générée et les dépenses ont atteint près de 4 M€. Par ailleurs, la carte « agents » du ministère de la défense devait rapporter 3,1 M€ et 2,9 M€ en 2013 et 2014 pour des recettes finales de 0,3 M€ et 0,4 M€. Il semblerait que la réalisation de celle-ci ait été finalement confiée à l'Imprimerie nationale.

c) L'évolution des effectifs sous plafond

Le plafond d'emploi de l'ANTS a été fixé à 118 ETP en 2014, au même niveau que celui de la LFI 2013, auquel s'ajoute un emploi hors plafond. Il s'est établi en exécution à 115,5 ETP.

2 - Le conseil national des activités privées de sécurité

a) L'évolution des crédits de fonctionnement courant

Si une taxe est prélevée par l'État sur l'activité des entreprises de sécurité privées, son produit, 27,4 M€, n'est pas affecté au CNAPS. Ce dernier bénéficie d'une subvention de l'État, financée par le programme 216 - *CPPI*. La dotation en LFI 2014, qui a été exemptée de gel, a été de 16,8 M€. Sur la période 2012-2014, la subvention de l'État a augmenté de 22 %.

Le montant de la subvention et l'absence de gel sera reconduite en 2015. Il s'agit d'une exception au niveau de la mission *AGTE*¹⁹ dont avait déjà bénéficié le CNAPS en 2012. Le ministère n'a pas indiqué les raisons de cette absence de gel. Le fonds de roulement du CNAPS, attendu à 4,3 M€ puis à 4 M€ après un budget modificatif s'établit finalement à 4,6 M€ à la fin de l'exercice 2014.

Conformément à un courrier du ministre du budget du 15 décembre 2013, une réflexion devait être conduite sur le niveau et l'assiette de la contribution instaurée en 2011 sur les activités de sécurité privée²⁰. Il semble que cette mission n'ait pas été menée. Le ministère indique en revanche qu'une réflexion est en cours au sein du CNAPS sur la création d'un fonds social de modernisation de la profession. Le CNAPS souhaite que ce fonds soit alimenté par la différence entre le

¹⁹ A l'exception des crédits destinés au financement des partis politiques qui sont, de droit, exemptés de gel.

²⁰ Article 1609 *quintricies* du code général des impôts.

montant de taxe collecté par l'État sur les entreprises privées de sécurité et la redevance pour service versée par ce dernier au CNAPS. Ce point n'a toutefois fait l'objet d'aucun accord formel du ministère de l'intérieur à ce stade

b) La maîtrise de la dépense

Après une hausse de 165 % en 2013 de ses dépenses de fonctionnement, celle-ci ont à nouveau augmenté de 26 % en 2014, largement au-delà de ce qui était prévu au budget initial (+ 4%). Les dépenses de fonctionnement ont représenté une part de 21,8 % des dépenses de l'opérateur en 2014 au lieu de 17,6% en 2013. Le ministère explique cette hausse par la montée en charge de l'opérateur. Il indique que le budget 2014 a été marqué par « *une stricte maîtrise de l'ensemble des dépenses* » ce que ne reflète pas l'évolution des dépenses de fonctionnement décrite *supra*.

c) L'évolution des effectifs sous plafond

Le plafond d'emplois du CNAPS avait augmenté de 20 ETP en 2013, passant de 194 ETP à 214 ETP, il a été réduit d'un ETP en 2014. L'opérateur a saturé en exécution son plafond d'emplois. Le plafond actuel, 213 ETP, a été reconduit en LFI 2015.

III - Appréciation d'ensemble : régularité, performance et soutenabilité budgétaire

A - La régularité de l'exécution budgétaire

1 - L'attribution des produits tirés des droits d'inscription à l'examen d'accès à la profession de conducteur de taxi

À l'occasion de l'analyse de l'exécution budgétaire 2011, puis *via* une communication du Procureur général, la Cour s'était interrogée sur la régularité de l'attribution de produits « *Produits des droits d'inscription à l'examen d'accès à la profession de conducteur de taxi* ».

En effet, l'article 17 de la LOLF dispose que les attributions de produits sont des recettes tirées de la rémunération de prestations

régulièrement fournies par un service de l'État. Or la Cour estimait que le montant du droit d'inscription défini par l'arrêté ministériel du 8 septembre 2009 (19 € pour chacune des quatre unités de valeur de l'examen de taxi) était déconnecté du montant du service rendu et que, dès lors, ce droit ne correspondait pas à la définition juridique d'une redevance²¹ mais devait être considéré comme une imposition de toute nature. La Cour en concluait que le produit de cette inscription ne pouvait être affecté qu'au budget général ou, par une exception prévue en loi de finances, à un budget annexe ou un compte spécial.

Dans leurs réponses à la communication du Procureur général, le ministère du budget comme celui de l'intérieur ont indiqué qu'ils considéraient que le montant perçu était la contrepartie de l'obligation pour chaque préfet et pour le préfet de police d'organiser, au moins une fois par an, une session d'examen du certificat de capacité professionnelle de conducteur de taxi telle que prescrite par le décret du 17 août 1995²².

La réponse de l'administration emporte adhésion implicite à l'analyse de la Cour : l'organisation des sessions d'examen est bien une obligation réglementaire assignée au service public.

Comme elle l'a eu l'occasion de le rappeler à nouveau l'an dernier, la Cour maintient donc son analyse selon laquelle les droits (484 575 € en 2014) devraient-ils être perçus en application d'une disposition en loi de finances et être inscrits au budget général ou, par exception, à un budget annexe ou un compte spécial.

2 - Les mises à disposition d'agents rémunérés par le programme 216 – CPPI

Les dispositions de l'article 42 de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État et celles du décret du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions de fonctionnaires de l'État et à certaines modalités de cessation définitives de de fonction, posent le principe du remboursement de la mise à disposition. Elles interdisent les mises à disposition gratuites sauf

²¹ CE, Ass., 21 novembre 1958, *Syndicat national des transporteurs aériens* : « toute redevance demandée à des usagers en vue de couvrir les charges d'un service public déterminé ou les frais d'établissement et d'entretien d'un ouvrage public, et qui trouve sa contrepartie directe dans les prestations fournies par le service ou dans l'utilisation de l'ouvrage ».

²² Décret n° 95-935 portant application de la loi n° 95-66 du 20 janvier 1995 relative à l'activité de conducteur et à la profession d'exploitant de taxi.

dans un nombre limité de cas²³ et lorsque la convention de mise à disposition le précise expressément.

En contradiction avec ces dispositions et avec la recommandation formulée une nouvelle fois par la Cour en 2013, le ministère a continué à pratiquer des mises à disposition gratuites auprès de structures qui ne relèvent pas des dérogations au principe du remboursement²⁴. Il convient de mettre fin à ces situations irrégulières.

Ces mises à disposition doivent être payantes et il est nécessaire que les agents concernés contribuent exclusivement à l'exercice des missions de service public qui seraient confiées à ces structures pour la mise en œuvre de politiques de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics administratifs..

La situation actuelle est susceptible de porter atteinte au principe de spécialité des crédits.

S'agissant des autres cas de mise à disposition gratuite (28 en 2014), la Cour ne peut, faute d'avoir reçu des informations suffisantes, être assurée de leur conformité au droit. Elle souhaite que le ministère procède à des vérifications et, le cas échéant, régularise les situations non conformes aux règles de droit rappelées *supra*.

3 - Le comité des finances locales

Le programme 216 - *CPPI* bénéficie d'une attribution de produits dont le but est de couvrir les frais de fonctionnement du comité des finances locales (618 432 € en 2014). Ces fonds servent notamment à rémunérer des collaborateurs contractuels qui renforcent les effectifs de la direction générale des collectivités locales.

²³ 1° Lorsqu'elle est prononcée auprès d'une administration de l'Etat ou auprès d'un de ses établissements publics administratifs ;

2° Lorsque le fonctionnaire est mis à disposition d'une organisation internationale intergouvernementale ou d'un Etat étranger

3° Lorsque le fonctionnaire est mis à disposition d'une collectivité territoriale ou de l'un de ses établissements publics ou d'un établissement mentionné à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 précitée. Toutefois, cette dérogation ne peut durer plus d'un an et ne peut porter que sur la moitié au plus de la dépense de personnel afférente.

²⁴ Quatre agents sont concernés par ces mises à disposition gratuites : un auprès de l'association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'intérieur, un auprès de l'association nationale d'action sociale des personnels de la police nationale et du ministère de l'intérieur, un auprès de l'association des maires de France et un auprès du cabinet du Président de la République.

L'article 17 de la LOLF dispose notamment que les règles relatives aux fonds de concours sont applicables aux attributions de produits. Le même article dispose, par ailleurs, que les fonds de concours sont constitués « *par des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques* ».

Or les fonds de l'attribution de produits « *sommes versées par le comité finances locales destinées à couvrir les frais de fonctionnement de ce comité* » sont versés au profit du comité des finances locales, qui n'a pas la personnalité morale. Cette manière de procéder n'est dès lors pas conforme à la loi organique.

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

Cette pratique irrégulière se poursuit chaque année depuis, sans que le ministère n'ait entamé une quelconque démarche pour y mettre fin. La Cour renouvelle donc sa critique sur ce point.

4 - Les cabinets ministériels

L'action 1 du programme 216 – CPPI comporte une « *sous-action* » pour le financement des cabinets des ministres et des bureaux des cabinets. Les crédits consommés à cet effet s'élèvent à 17,8 M€ d'AE et de 17,9 M€ de CP.

L'an dernier, les documents communiqués par le ministère n'ont pas permis de déterminer avec précision le nombre de collaborateurs directs des ministres. Cette année, la Cour constate de fortes divergences entre la liste des conseillers telle que communiquée et celle des conseillers effectivement nommés par arrêté. Plusieurs conseillers présentés comme exerçant des fonctions au ministère de l'intérieur les exercent en réalité au cabinet du Premier ministre, certains ont été nommés par arrêtés mais ne figurent pas sur les listes transmises et d'autres n'ont pas été nommés par arrêtés. Cette dernière situation est contraire à la réglementation.

Le contrôleur budgétaire a par ailleurs attiré l'attention sur l'hétérogénéité croissante de qualification des agents relevant du « *cercle 2* » et a appelé le ministère à une meilleure définition des critères de ce dernier.

B - La démarche de performance

1 - La stratégie de performance

a) Les modifications de la maquette

La maquette a peu évolué en 2014 :

- une seule modification a eu lieu pour le programme 2014 avec l'ajout d'un indicateur relatif au taux de préfectures certifiées ou labellisées *Qualipref 2.0* (cf. *infra*) ;
- deux sous-indicateurs ont été ajoutés au sein de l'indicateur « *Délai moyen de publication des textes d'application des lois (du point de vue du citoyen)* » du programme 216 - *CPPI* :
 - o le taux des lois appliquées 6 mois après leur publication ;
 - o le taux des lois appliquées 12 mois après leur publication ;
- deux sous-indicateurs ont été ajoutés au sein de l'indicateur « *Coût moyen de l'élection par électeur inscrit sur les listes électorales* » du programme 232 - *VPCA* :
 - o la part du coût de la propagande (s'agissant du coût des élections municipales) ;
 - o la part du coût de la propagande (s'agissant du coût des élections sénatoriales).

b) Des observations qui restent valables mais des progrès dans la démarche de performance

Les observations critiques de la Cour sur les objectifs et indicateurs de performances faites au titre de 2013 demeurent pour ce qui est :

- du caractère trop formel de la mention de l'efficacité à l'objectif 2 du programme 307 - AT (*Optimiser les conditions de délivrance de titres fiables et l'efficacité des services de délivrance des titres*) puisqu'aucun des deux indicateurs ne porte sur l'efficacité. La notion d'efficacité a d'ailleurs été supprimée dans le PAP 2015 et remplacée par celle d'efficacité ;
- de la faible capacité du préfet à peser, seul, sur les résultats mesurés par certains indicateurs tels que le « *Délai d'instruction des dossiers ICPE et loi sur l'eau* » ;
- des risques de fiabilité de certains indicateurs, calculés sur la base de comptages manuels (*Taux d'élaboration des plans communaux de sauvegarde pour les communes soumises à obligation légale*) ;
- du caractère artificiel de l'objectif 2 du programme 232 - VPCA (*réduire les délais de publication au Journal Officiel des comptes des partis et groupements politiques*), qui dépend de l'activité de la CNCCFP, autorité administrative indépendante, et non du ministère ;
- des doutes quant à l'utilité d'un indicateur portant sur le *délai moyen de publication des textes d'application des lois*, d'autant que le programme 129 - *Coordination du travail gouvernemental* comporte un indicateur comparable, qui est aussi un indicateur de mission ; les deux sous-indicateurs ajoutés en 2014 sont dès lors redondants avec ceux du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* ;
- du caractère peu spécifique des objectifs et des indicateurs du programme 216 - CPPI, qui portent davantage sur les missions du ministère, en général, que sur le résultat de l'emploi de ses crédits – par exemple, aucun indicateur ne porte sur les dépenses de contentieux ;
 - de l'absence de représentativité des indicateurs de mission, qui ne concernent que le programme 307 - AT (*niveau de préparation aux crises et délais moyens de délivrance des titres*).

La Cour relève néanmoins que :

- le sous-indicateur 1.3.2 *taux de préfecture ayant activé leur centre opérationnel départemental (COD) au moins 12 jours dans l'année* qui semblait peu pertinent puisqu'une ouverture d'une heure suffisait à considérer que le centre avait été ouvert pour la journée et qu'il ne permettait pas de déterminer l'origine de l'activation du COD (exercices d'entraînement, suivi d'une situation météorologique ou des conséquences d'une grève des transports, gestion d'une catastrophe de grande ampleur, etc.) a été modifié dans le PLF 2015. Il sera remplacé par *le taux de préfectures ayant réalisé au moins 4 exercices dans l'année* ;
- le sous-indicateur 2.2.1 (*Délai de délivrance des cartes grises par l'ANTS*), qui tient compte de l'activité de l'ANTS qui n'est pas à proprement parler un service du ministère chargé de la délivrance a été modifié dans le PAP annexé au PLF 2015 et remplacé par *le pourcentage de permis de conduire délivrés dans un délai de 20 jours* ;
- l'indicateur portant sur le délai moyen de publication des textes d'application des lois a été supprimé dans le PAP 2015 ;
- un indicateur relatif aux dépenses de contentieux (le taux de dossiers gagnés en contentieux étrangers) a été introduit dans le PLF 2015.

c) Des résultats contrastés

En l'absence de données définitives, l'ensemble des programmes n'a pu communiquer que des informations partielles (programmes 307 - AT et 232 - VPCA) ou aucune information (programme 216 - CPPI) sur la valeur des indicateurs.

Parmi les données disponibles, certains indicateurs sont au-delà ou conformes aux objectifs (par exemple le *taux d'actes télétransmis par ACTES*, le *taux de préfecture labellisées ou certifiées* pour le programme 307 - AT ou *les coûts par électeur de l'organisation des élections européennes et sénatoriales*).

En revanche, d'autres s'écartent sensiblement des objectifs, y compris des valeurs-cibles 2014 actualisées dans le PAP 2015.

Le coût par électeur de l'organisation des élections municipales est ainsi supérieur de 8% à la prévision, ce que le ministère explique par des remboursements de dépenses de campagne supérieurs aux estimations mais aussi par le recrutement, non prévu, de personnels extérieurs aux préfetures pour la phase de réception des candidatures.

Par ailleurs, sur les trois premiers semestres, 48 % des préfetures avaient activé leur centre opérationnel départemental au moins 12 jours pour un objectif de 70 %.

2 - L'articulation entre budgétisation et performance

En plus des structures assurant le contrôle de gestion, installées au sein des programmes²⁵, il existe une mission du contrôle de gestion ministériel créée en 2013, qui est chargée de renforcer la transversalité du contrôle de gestion et d'apporter son appui au renforcement du pilotage budgétaire et financier du ministère.

Des outils et structures de suivi et de pilotage de la performance, spécifiques au programme 307 - *AT*, existent par ailleurs, grâce aux référentiels *ANAPREF* et *INDIGO*. Le premier est le dispositif de comptabilité analytique et de suivi de la ventilation des emplois en préfetures. Le second rassemble l'ensemble des indicateurs d'activité et de performances des préfetures. Il a été profondément remanié en 2011.

Les remontées d'information continuent d'être assurées par l'infocentre *INFOPREF*. Contrairement à ce qui était prévu, *INFOPREF 2* n'a pu être déployé en 2014 et devrait, selon le ministère, être opérationnel à la fin du 1^{er} trimestre 2015. Il permettra notamment d'interconnecter les données provenant aujourd'hui de sources diverses (*CHORUS*, *ANAPREF*, *INDIGO*, etc.)

La volonté est également de renforcer le rôle de pilotage régional, notamment *via* la signature de chartes interdépartementales de la performance. 14 étaient signées au 31 décembre 2014, contre neuf à la fin de l'exercice 2013.

Le contrôle de gestion a été renforcé en 2014 avec la mise en place d'un tableau de bord mensuel pour le secrétaire général du ministère et d'un autre sur le périmètre de la DEPAFI. Ce dernier permet un pilotage mensuel détaillé des métiers (budget ministériel, modernisation de la

²⁵ Mission d'appui à la performance pour le programme 216 - *CPPI* et bureau de la performance et des moyens de l'administration territoriale pour le programme 307 - *AT*

fonction financière ministérielle, immobilier, achat) et du fonctionnement interne de la DEPAFI.

Pour autant, les liens entre la budgétisation et les performances n'existe pas réellement. Le ministère indique, par exemple, que l'outil de budgétisation des dépenses de personnel proposé par la direction du budget ne permet pas la prise en compte des résultats des indicateurs de performances. De manière plus claire, il précise que la performance n'est pas un levier pour la budgétisation du programme 216 - CPPI « dans la mesure où les résultats concernent des objectifs transversaux dont le périmètre dépasse le seul programme 216-CPPI ». Ceci pose donc la question de la pertinence des indicateurs du programme.

3 - Les démarches qualité

Au 1^{er} juillet 2013, l'ensemble des préfectures avaient obtenu leur labellisation *Qualipref 2* (61 préfectures) ou *Marianne* (43 préfectures).

Un nouveau label « *Qualipref 2.0* » dont l'octroi impliquait des critères dans le domaine numérique (services offerts, mise à disposition de document, etc.) devait être lancé en 2014. L'objectif était d'aboutir à un taux de certification de 40 % fin 2014. Aucun résultat n'était toutefois disponible à la date de rédaction de la présente note d'analyse de l'exécution budgétaire.

C - La soutenabilité budgétaire

1 - Les restes à payer

Les restes à payer²⁶ s'établissent en fin d'année 2014 à 791,2 M€. Ils relèvent principalement du programme 216 - CPPI, puisque ce programme porte à lui seul plus de 90 % des restes à payer (740 M€) de la mission *AGTE*. 96 % des restes à payer du programme 216 - CPPI concernent des dépenses immobilières et notamment quatre opérations : le siège de la direction générale de la gendarmerie nationale à Issy-les-Moulineaux (153,2M€), le pôle renseignement du ministère à Levallois-Perret (159 M€), et les immeubles *Lumière* (202,2 M€) et *Garance* (157,9 M€) qui rassemblent déjà ou doivent rassembler à court terme plusieurs services du ministère.

²⁶ Il s'agit de dépenses engagées (AE consommées) mais non encore payées

Les restes à payer du programme 232 - *VPCA* s'établissent à 5,9 M€ dont 3,3 M€ au titre du bail signé en 2011 par la Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques.

Pour le programme 307 - *AT*, le ministère n'a donné aucun détail sur les restes à payer, qui s'élèvent à 45,3 M€ dont 0,02 M€ de titre 2. Les restes à payer hors titre 2 relèvent pour 23,9 M€ d'opérations immobilières, pour 16,1 M€ du financement de la production de la carte nationale d'identité et pour le reste des dépenses des préfectures.

Restes à payer (M€)

M€	2013		2014	
	Estimé	réel	Estimé	Réel
216 – CPPI	612,0	582,8	687,1	740
232 – VPCA	8,1	8,7	5	5,9
307 – AT	76,2	42,2	67,2	45,3
Total	695,7	633,7	759,3	791,2

PLF des années N et N+1 et ministère de l'intérieur

2 - Les autorisations d'engagement affectées non engagées

Le montant des autorisations d'engagements affectées non engagées était en fin d'exercice de 48 M€, très majoritairement portés par le programme 307 - *AT* (46,8 M€). Ces dépenses relevaient quasi-intégralement d'opérations immobilières (dont le programme national d'équipement des préfectures à 98 %).

L'article 158 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique dispose que « *si, pendant une période de deux ans, aucune consommation d'autorisation d'engagement n'intervient au titre d'une opération d'investissement pour laquelle une décision d'affectation est intervenue [...], les autorisations d'engagement correspondantes ne sont pas reportées, à l'exception de celles provenant, le cas échéant, de fonds de concours et devant faire l'objet d'un remboursement à la partie versante. L'ordonnateur procède au retrait des autorisations d'engagement ayant fait l'objet d'une décision d'affectation et non consommées, mentionnées au premier alinéa* ».

Au regard des critères fixés par ce décret et à la suite de l'abandon de l'opération immobilière Rennes / Courrouze, les demandes de report

devraient s'établir d'après le ministère à 11,7 M€ pour le programme 307 - AT.

3 - Le degré de rigidité des dépenses de la mission

Les crédits ouverts de titre 2 représentent 69 % des crédits de paiement ouverts sur l'ensemble de la mission *AGTE*.

Les dépenses d'intervention, si elles ne représentent qu'une part limitée des crédits de paiement ouverts (3,8 %) sont rigides puisqu'elles se composent à 77 % de dépenses de guichet et à 19,2 % de la dotation à l'ANTS. Les dépenses réglementaires et les dépenses discrétionnaires représentent quant à elles 0,1 % et 3,7 % des dépenses d'intervention.

IV - Les recommandations de la Cour

A - Le suivi des recommandations formulées par la Cour au titre de la gestion 2013

La Cour avait formulé au titre de la gestion 2013 quatre recommandations :

1. Améliorer la sincérité budgétaire de la prévision des dépenses de contentieux et mettre en œuvre des mécanismes visant à mieux les maîtriser.
2. Ne pas recourir aux décrets de transferts lorsque les décisions sont connues avant le vote de la LFI ou que les dépenses ne correspondent pas à des actions du programme d'origine.
3. Mettre fin aux mises à disposition irrégulières.
4. Remplacer sans délai certains objectifs et indicateurs par d'autres, plus fiables et plus directement en rapport avec la capacité d'action des responsables de programme.

La Cour constate qu'il n'a pas été recouru en gestion à un décret d'avance pour ouvrir des crédits permettant de couvrir les dépenses de contentieux. Des mesures de rationalisation des dépenses de contentieux ont été engagées mais le dispositif n'est pas encore pleinement opérationnel puisque les premiers effets sont attendus en 2015. Par ailleurs, la sincérité de la programmation reste largement perfectible.

S'agissant de la performance, si des progrès ont été faits notamment par la modification de certains indicateurs, les indicateurs actuels ne permettent toujours pas de disposer avec certitude d'informations fiables et les responsables de programme n'ont toujours pas de capacité d'action sur ceux-ci.

Les mises à disposition irrégulières se poursuivent, le ministère indiquant toutefois qu'une réflexion est en cours au sein de la direction des ressources humaines ainsi qu'à la direction de la modernisation et de l'action territoriale.

Par ailleurs, des décrets de transfert ont à nouveau procédé à des transferts en gestion, parfois encore plus tardifs qu'en 2013, alors que les décisions étaient connues avant la LFI. De même, des transferts ont eu lieu alors que les dépenses ne correspondaient pas à des actions du programme d'origine.

B - Les recommandations formulées au titre de la gestion de 2014

Au titre de la gestion 2014, la Cour réitère et complète certaines recommandations :

1. Améliorer la sincérité budgétaire de la prévision des dépenses de contentieux et poursuivre la mise en œuvre des mécanismes visant à mieux les maîtriser.
2. Ne pas recourir aux décrets de transferts lorsque les décisions sont connues avant le vote de la LFI ou que les dépenses ne correspondent pas à des actions du programme d'origine.
3. Mettre fin aux mises à disposition irrégulières et s'assurer de la conformité au droit de l'ensemble des mises à disposition gratuites.
4. Remplacer sans délai certains objectifs et indicateurs par d'autres, plus fiables et plus directement en rapport avec la capacité d'action des responsables de programme.