



Mission
Administration générale et
territoriale de l'État

Note d'analyse
de l'exécution budgétaire

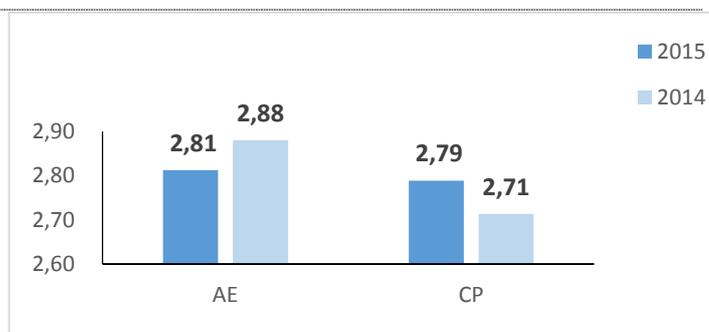
2015

Administration générale et territoriale de l'État

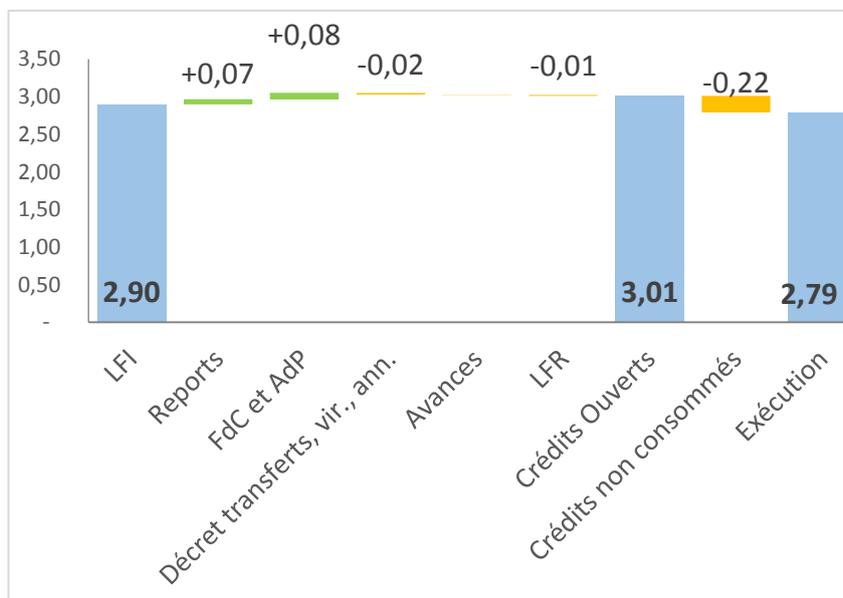
Programmes de la mission : 307 – Administration territoriale
232 – Vie politique, culturelle et associative
216 – Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur

Montants en exécution hors PIA

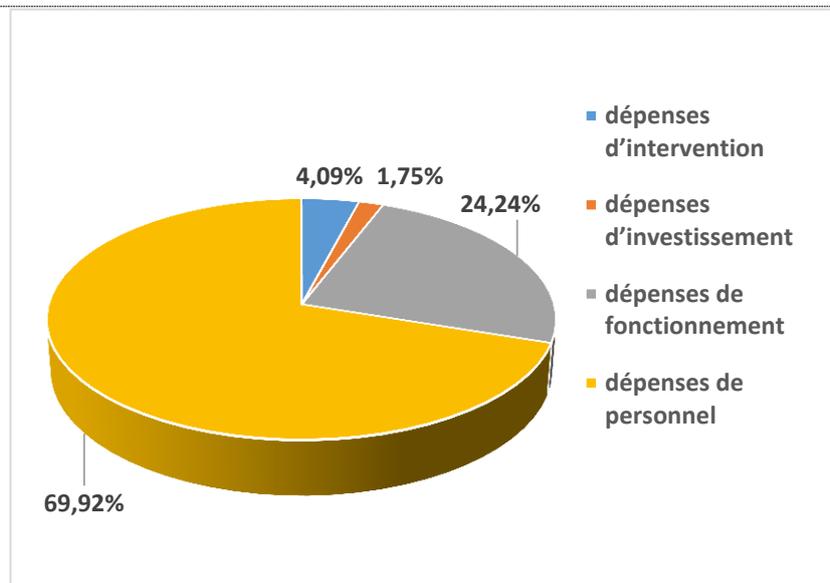
(en Md€) : **0,9 % du budget général hors R & D**



Passage de la LFI à l'exécution budgétaire (en Md€ de CP) :



Les dépenses de la mission par nature
(en % des CP) :



Dépenses fiscales et budgétaires (en Md€) :

3,00
2,00
1,00
0,00



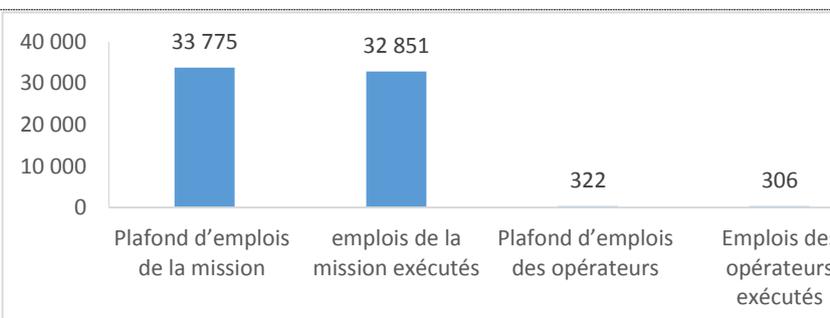
■ Dépenses Budgétaires en CP
■ Dépenses fiscales

Nombre de dépenses fiscales : **0**

Principaux opérateurs :

- Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)
- Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS)

Plafonds d'emplois et exécution en ETPT pour l'État et ses opérateurs :



Synthèse

Les dépenses de 2015 et la gestion des crédits

Comportant trois programmes : le programme 307 – *Administration territoriale (AT)*, le programme 216 - *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur (CPPI)* et le programme 232 - *Vie politique, culturelle et associative (VPCA)*, la mission ***Administration générale et territoriale de l'État*** relève du ministre de l'intérieur.

En dehors de l'ouverture de crédits de contentieux en décret d'avance, l'exécution 2015 ne présente pas de difficultés particulières pour la mission ***AGTE***.

Elle présente de fortes similarités avec l'exercice 2014 : les crédits de contentieux continuent ainsi à absorber l'intégralité des crédits de la réserve du programme 216 - *CPPI* et de faire l'objet d'une programmation en décalage avec les dépenses.

Des décrets, de plus en plus tardifs, et parfois non conformes à la LOLF continuent de procéder à des transferts pourtant prévus avant même l'adoption de la loi de finances initiale, par exemple s'agissant de la prise en charge financière des délégués du préfet.

La mise en place sur le programme 307 - *AT* d'une enveloppe relative aux contrats infra-annuels a été concomitante avec la limitation des dépenses dédiées à ce type de contrat : celles-ci ont été réduites de plus de 3 M€ entre 2014 et 2015.

Appréciation d'ensemble

Régularité

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. En 2015, le ministère n'a évolué sur aucun de ces sujets.

Par ailleurs, même si certaines situations ont été régularisées, le ministère continue à effectuer des mises à disposition gratuites contraires à la législation.

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

Performance

Conformément aux recommandations formulées l'an passé, plusieurs indicateurs ont été modifiés et un indicateur sur les dépenses de contentieux a été introduit. La capacité d'action du responsable de programme sur la valeur de certains indicateurs et la fiabilité d'autres suscitent pour autant encore des interrogations.

Soutenabilité budgétaire

Contrairement à 2014 mais comme en 2012 et 2013, il a été nécessaire d'ouvrir des crédits de contentieux en décret d'avance. Les dépenses de contentieux ont par ailleurs bénéficié de l'intégralité des crédits issus du dégel de la réserve du programme 216 - CPPI. Si le déploiement du plan de maîtrise des dépenses de contentieux se poursuit, il n'a pas encore réellement produit ses effets et la sincérité de la budgétisation des dépenses de contentieux n'est pas pleinement établie.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2014

Quatre recommandations avaient été formulées par la Cour au titre de la gestion 2014. Trois d'entre elles ont été partiellement suivies :

- de nouvelles mesures du plan d'action pour la maîtrise des dépenses de contentieux ont été mises en œuvre en 2015.

Néanmoins, ce plan n'est pas encore pleinement déployé et la sincérité de la programmation des dépenses n'est toujours pas satisfaisante ;

- certains indicateurs de performance ont été modifiés et un indicateur relatif aux dépenses de contentieux a été introduit. Pour autant, de nombreux indicateurs sont peu fiables ou ne sont pas suffisamment liés à la capacité d'action du responsable de programme ;
- il a été mis fin à certaines mises à disposition gratuites irrégulières mais d'autres perdurent néanmoins. Il conviendrait par ailleurs de contrôler de manière plus exhaustive les conditions des mises à disposition gratuites.

En revanche, la recommandation portant sur les mouvements de transferts de crédits tardifs ou non conformes à la LOLF n'a été suivie d'aucun effet.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2015

Au titre de la gestion 2015, la Cour réitère et complète certaines recommandations :

1. Assurer la sincérité budgétaire de la prévision des dépenses de contentieux en poursuivant la mise en œuvre des mécanismes visant à mieux les maîtriser.
2. Ne pas recourir aux décrets de transfert lorsque les décisions sont connues avant le vote de la LFI ou que les dépenses ne correspondent pas à des actions du programme d'origine.
3. Mettre fin aux mises à disposition irrégulières et contrôler de manière systématique la régularité des mises à disposition.
4. Poursuivre le remplacement des indicateurs afin qu'ils soient davantage en rapport avec la capacité d'action des responsables de programme, plus fiables et davantage représentatifs des programmes de la mission.

Sommaire

Introduction	8
1 Les dépenses de 2015 et la gestion des crédits	10
1.1 L'exécution des crédits de la mission en 2015	10
1.2 La programmation des crédits	12
1.3 La gestion infra-annuelle des crédits	19
2 Les grandes composantes de la dépense	27
2.1 La masse salariale et la gestion des emplois	27
2.2 Les autres dépenses de fonctionnement	29
2.3 Les dépenses d'intervention	30
2.4 Les dépenses d'investissement.....	32
2.5 Le financement des opérateurs	32
3 Régularité, soutenabilité et performance budgétaires	35
3.1 La régularité de l'exécution budgétaire	35
3.2 La soutenabilité budgétaire	38
3.3 La démarche de performance	40
4 Les recommandations de la Cour	44
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2014.....	44
4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2015.....	45

Introduction

La mission *Administration générale et territoriale de l'État (AGTE)* est gérée par le ministre 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 2015. Cette évolution a concerné les trois programmes, à des degrés divers.

Ainsi, sur le programme 216 - *CPPI* une nouvelle action (sécurité et éducation routières) a été créée à la suite des transferts des emplois et des crédits de titre 2 de la délégation à la sécurité et à la circulation routières (DSCR) jusqu'alors portés par le programme 207 - *Sécurité et éducation routières* de la mission *Sécurités*. 1 570 ETPT ont été concernés. Par ailleurs, des évolutions dans la nomenclature des budgets opérationnels de programme (BOP) et des unités opérationnelles (UO) sont intervenues :

- les BOP zonaux, et les UO correspondantes, ont été supprimés à la suite du transfert des crédits de fonctionnement courant de la filière immobilière de la Gendarmerie nationale et des services zonaux des systèmes d'information et de communication sur le programme (SZSIC) 176 - *Police nationale* de la mission *Sécurités*. Ce transfert s'est accompagné des transferts d'ETPT correspondant : 624 ETPT en 2015 ;
- la création de deux UO régionales (dans les régions Pays de Loire et Provence-Alpes-Côte d'Azur) rattachées au BOP central « Affaires juridiques et contentieuses » au lieu des UO départementales afin d'améliorer le pilotage des crédits de contentieux. Ce dispositif, étendu en 2016 aux régions Bretagne et Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées a vocation à être généralisé.

L'architecture du programme 307 - *Administration territoriale* a légèrement évolué : une nouvelle UO est consacrée aux dépenses réalisées au titre de la participation du programme à l'infrastructure nationale partagée des transmissions.

Enfin, une UO relative au plan de lutte anti-terrorisme a également été créée sur le programme 232 - *VPCA* sur le BOP dédié aux cultes et associations.

1 Les dépenses de 2015 et la gestion des crédits

M€	216 - CPPI		232 - VPCA		307 - AT		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	726,82	744,73	438,39	439,15	1714,96	1714,17	2880,17	2898,05
LFR	-4,01	-4,01	0,02	0,02	-10,95	-10,95	-14,94	-14,94
Total des mouvements de crédits	37,62	38,23	-8,02	-7,4	27,91	12,19	57,51	43,02
dont :								
<i>reports</i>	6,54	6,58	29,37	29,99	45,51	30,18	81,42	66,75
<i>virements</i>	0,42	0,99			-0,12	-0,51	0,3	0,48
<i>transferts</i>	3,96	3,96			6,26	6,2	10,22	10,16
<i>décrets d'avance</i>	28,2	28,2	-20,69	-20,69	-8,24	-8,18	-0,73	-0,67
<i>répartition dépenses accidentelles</i>							0	0
<i>Annulations</i>	-1,5	-1,5	-16,7	-16,7	-15,5	-15,5	-33,7	-33,7
FDC et ADP	9,27	9,27			74,322	74,32	83,59	83,59
Total des crédits disponibles	769,7	788,22	430,39	431,77	1806,24	1789,73	3006,33	3009,72
Crédits consommés	749,74	768,63	308,74	267,76	1754,05	1752,29	2812,52	2788,68

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

1.1 L'exécution des crédits de la mission en 2015

La loi de finances initiale (LFI) a doté la mission **AGTE** de 2,88 Md€ d'autorisations d'engagement (AE) et de 2,90 Md€ de crédits de paiement (CP). Ce sont finalement 3,01 Md€ d'AE et de CP qui ont été ouverts.

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

M€	216 – CPPI	232 - VPCA	307- AT	Mission
Consommation des autorisations disponibles	97,4%	71,7%	97,1%	93,6%
Autorisations engagées par rapport à celles ouvertes en LFI	103,2%	70,4%	102,3%	97,7%

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

M€	216 – CPPI	232 - VPCA	307- AT	Mission
Consommation des crédits disponibles	97,5%	62,0%	97,9%	90,9%
Crédits consommés par rapport à ceux ouverts en LFI	103,2%	61,0%	102,2%	93,8%

Source : Cour des comptes

Le montant des crédits consommés est inférieur à celui des crédits ouverts en LFI (97,7% des AE et 93,8% des CP). Ceci est le résultat de deux mouvements contraires :

- les montants de crédits consommés sur les programmes 307 - AT et 216 - CPPI sont supérieurs à ceux ouverts en LFI, notamment s’agissant pour le programme 216 - CPPI en raison du volume des dépenses de contentieux ;
- le montant des crédits consommés sur le programme 232 - VPCA est en-deçà de celui ouverts en LFI en raison du report à décembre des élections régionales (cf. *infra*). Ce report conduira en effet à ne régler qu’en 2016 de nombreuses dépenses liées aux élections de décembre 2015, notamment les primes aux personnels et les rémunérations des vacataires. Le paiement de ces dépenses n’était pas possible au vu des dates de tenue des scrutins (6 et 13 décembre) en comparaison de la date de fin de gestion (10 décembre pour les crédits de paiement). Tenant compte de ce report, le ministère a procédé dès le mois d’avril à 15,5M€ d’annulation de crédits de titre 2 puis en juin à 16,7 M€ d’annulation de crédits de titre 2.

Entre 2014 et 2015, la consommation de crédits par programme a varié de la manière suivante :

- pour le programme 307 - *AT*, la consommation de crédits de titre 2 a diminué d'1% et celle de crédits hors titre 2 a augmenté de 4% en AE et de 7% en CP. Les importants reports de crédits de l'attribution de produits « redevance acheminement SIV » entre 2014 et 2015 (11,3 M€) expliquent en large partie cette évolution ;
- la consommation de crédits sur le programme 216 - *CPPI* a diminué en AE de 11% et augmenté en CP de 12%. Si l'on ne tient pas compte de l'action 9 « *sécurité et éducation routières* », créée en 2015, la consommation de crédits a diminué de 22% en AE. Elle est quasiment stable en CP (-1%). Sur ce programme, les dépenses de contentieux ont nettement augmenté (entre 14% et 15% de hausse en AE et en CP), tandis que les dépenses immobilières ont diminué de 60,3% en AE et augmenté de 11% en CP ;
- la consommation de crédits sur le programme 232 - *VPCA* a augmenté de 10% en AE et diminué de 4% en CP. La portée de cette comparaison est toutefois limitée : la consommation des crédits du programme dépend très largement des scrutins organisés dans l'année.

1.2 La programmation des crédits

1.2.1 Les changements de périmètre

Comme indiqué *supra*, la gestion 2015 a surtout été marquée par le transfert, prévu au PLF, des emplois et crédits correspondants de titre 2 du programme 207 - *Sécurité et éducation routières* vers le programme 216 - *CPPI*, pour un montant de 89,32 M€ . Il est indiqué dans le PLF pour 2015 que « *cette fusion des emplois et crédits de titre 2 a pour objet de réaliser des économies d'échelle sur les fonctions supports* ». Par ailleurs, également comme vu *supra*, le rassemblement des effectifs des services zonaux des systèmes d'information et de communication et ceux de la filière immobilière de la gendarmerie au sein des secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur s'est traduite par le transfert, prévu en PLF 2015, de 624 ETPT au profit du programme 176 - *Police nationale*.

D'autres changements, plus ponctuels mais également prévus au PLF, sont intervenus sur le périmètre du programme 307 - AT :

- 153 690 € de crédits de titre 2 correspondants à trois emplois de catégorie C ont été transférés au programme 176 - *Police nationale* dans le cadre de la bascule des paies des agents des préfectures d'outre-mer vers les SGAP d'outre-mer.
- 1,23 M€ de crédits de titre 2 ont été transférés au programme 156 - *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* conformément à un accord conclu avec la Direction générale des finances publiques pour le renforcement des services facturiers. Ceci correspond à 30 ETP dont 10 ETPT en charge des dépenses électorales.
- 220 000 € de crédits hors titre 2 ont été reçus des programmes 176 - *Police nationale* (130 000 €) et 152 - *Gendarmerie nationale* (90 000 €) au titre de la notification des arrêtés d'autorisation de détention et de dessaisissement d'armes ;
- 249 076 € de crédits hors titre ont été transférés à divers programmes, dont 174 743 € au programme 180 - *Presse* au titre du regroupement des abonnements de l'État à l'Agence France-Presse

Enfin, au cours de la gestion, les contractuels chargés de la gestion des fonds FEDER concernés par la 1^{ère} vague de transfert (ainsi que les fractions d'emplois et les emplois vacants) ont été transférés en gestion aux régions. En loi de finances rectificative pour 2015, il a été procédé à l'annulation de 10,82 M€ de crédits de titre 2 dont 0,82 M€ au titre de la 1^{ère} vague de transfert des services en charge de la gestion du FEDER .

1.2.2 La programmation initiale des crédits

1.2.2.1 Les hypothèses de budgétisation

La mission *AGTE* n'est pas une mission dite prioritaire.

Sa programmation initiale prenait en compte la tenue en mars 2015 des élections régionales qui ont finalement été reportées au mois de

décembre par la loi du 16 janvier 2015¹, ce qui a entraîné des mouvements de crédits dès avril (cf. *infra*).

Elle s'appuyait sur un schéma d'emplois caractérisé par un solde négatif de 265 ETP résultant de 180 suppressions sur le programme 307 - *AT* et 85 suppressions sur le programme 216 - *CPPI*.

Par ailleurs, les mesures catégorielles avaient été arrêtées à 7,5 M€ sur le programme 307 - *AT* et 0,9 M€ sur le programme 216 - *CPPI*.

1.2.2.2 La qualité et la sincérité de la programmation budgétaire

Les avis contrastés du responsable de la fonction financière ministérielle

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, il appartenait au responsable de la fonction financière ministérielle (RFFM) de valider la programmation initiale des programmes pour les crédits hors titre 2.

Le RFFM a validé les programmations des crédits hors titre 2 des programmes 232 - *VPCA* et 307 - *AT*. En revanche, et contrairement à l'an passé, il n'a pas validé (mais a « *pris acte* » de) la programmation des crédits hors titre 2 du programme 216 - *CPPI* au motif que celle-ci reposait sur un dégel de 21,9 M€ en AE et 23,3 M€ en CP, c'est-à-dire la totalité de la réserve, et sur une ouverture de plus de 20 M€ de crédits supplémentaires (20,3 M€ d'AE et 20,9 M€ de CP). Les crédits supplémentaires visaient à financer des dépenses liées au site *Garance* ainsi que des dépenses de contentieux. Au-delà de son refus, le RFFM rappelait au responsable du programme qu'il s'exposait « *vraisemblablement* » à un avis négatif du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM).

Les refus de visa du Contrôleur budgétaire et comptable ministériel

Le CBCM a donné un avis favorable sur la programmation des crédits hors titre 2 du programmes 232 - *VPCA* et un avis favorable avec réserve, compte-tenu du montant des reports (45,35 M€ en AE et 29,84 M€ en CP), sur celle hors titre 2 du programme 307 - *AT*. En revanche, comme l'an passé, le CBCM a émis un avis défavorable pour la programmation des crédits hors titre 2 du programme 216 - *CPPI*. Il

¹ Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral

explique sa décision par une insuffisance de crédits de 41,99 M€ en AE et 44,17 M€ en CP en raison du volume attendu des dépenses de contentieux et de dépenses liées au site de *Garance*, alors même que ces dépenses, prévisibles, auraient dû être inscrites en programmation initiale. Le CBCM regrette que l'insuffisance de crédits soit couverte par le dégel de réserve et une ouverture nette de crédits, tous deux décrits *supra*.

Par ailleurs, sans refuser le visa, le CBCM a attiré l'attention des responsables des programmes 216 - *CPPI* et 232 - *VPCA* sur leur programmation de crédit de titre 2 (document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits) en raison de la possibilité que soient mobilisés les surplus existants de crédits de titre 2 au profit d'autres programmes du ministère. Ces surplus étaient liés au report des élections régionales à décembre 2015 pour le programme 232 - *VPCA* et à la non intégration de rétablissements de crédits potentiels pour le programme 216 - *CPPI*.

Enfin, le CBCM n'a validé le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits du programme 307 - *AT* que dans un second temps, après un refus en raison du dépassement du plafond de crédits de titre 2 de 3 M€ hors *CAS* qui semblait résulter de la programmation initiale. La réduction des dépenses en raison d'une moindre consommation attendue du plafond d'emplois a permis de corriger le déséquilibre.

La sous-budgétisation systématique des dépenses de contentieux

Comme depuis plusieurs exercices, les crédits de contentieux sont minorés en loi de finances initiale par rapport aux besoins estimés par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ), de 103 M€ en 2015, dont 13 M€ de reports de charges.

Évolution des dépenses de contentieux

M€	LFI (I)	Réalisation (II)	Part des crédits ouverts en LFI dans le réalisé
2010	86,9	141,6	61,37%
2011	83,0	148,4	55,93%
2012	82,0	102,5	80,00%
2013	82,0	100,6	81,51%
2014	77,5	85,7	90,43%
2015	63,3	97,9	64,66%

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

L'amélioration de la sincérité de la programmation en 2014 (90,43% des dépenses ayant été couvertes par les crédits ouverts en LFI) ne s'est pas poursuivie en 2015 : les crédits en LFI ont couvert moins des 2/3 des dépenses (64,66%). Il est regrettable que le choix ait été fait, par le responsable du programme, de faire porter l'intégralité des taxations opérées par amendements pour financer le plan « Universités » et pour respecter la norme de dépense (14,1 M€) sur les dépenses de contentieux. Ce choix a incontestablement dégradé encore un peu plus la sincérité de la programmation de ses dépenses.

Le ministère indique que l'insuffisance de crédits a été constatée dès l'été et a nécessité outre le dégel intégral de la réserve de précaution du programme 216 - *CPPI* ainsi que le report de crédits de 2014 (4,7 M€ d'AE et 5,3 M€ de CP), un transfert de crédits du programme 123 - *Conditions de vie outre-mer*² (4,1 M€ en AE et CP) et l'ouverture de crédits par un décret d'avance (19M€ en AE et en CP). Cette ouverture a été particulièrement tardive³ en 2015 puisqu'elle est intervenue moins de 15 jours avant la date de fin de gestion pour les CP. Compte-tenu de la déconcentration budgétaire de l'action 6 qui porte les dépenses de contentieux (77,7 M€ ont été consommés sur les UO déconcentrées et 20,2 M€ sur l'UO centrale), l'utilité, pour les gestionnaires d'UO, d'une ouverture de crédit si tardive, n'est pas avérée. Hors crédits gelés en fin de gestion (8,6 M€ en AE et 10 M€ en CP), 0,6 M€ d'AE et 2,1 M€ de CP n'ont pu être consommés en fin d'exercice.

La forte hausse des dépenses par rapport à 2014 s'explique tout d'abord par deux contentieux exceptionnels : un avec EDF, l'autre avec la société Allianz.

Dans son contentieux avec EDF, l'État est poursuivi par la société pour l'avoir obligée à s'approvisionner outre-mer en fioul à un prix administré supérieur au prix de marché. Il a déjà été condamné par une décision du Conseil d'État du 18 juin 2014 à verser une provision de 10 millions d'euros à EDF. Par trois nouveaux jugements du 15 mai 2015⁴ du tribunal administratif de Fort-de-France, l'État a été condamné à verser une somme de 55,7 M€ à EDF⁵. En 2014, le ministère estimait que pour les mêmes raisons, l'État pourrait être condamné à verser 71 M€ à la Réunion à des entreprises pétrolières. Conformément à l'arbitrage rendu le 19 mars 2015, le ministère de l'intérieur a pris à sa charge 35% de la

² Dans le cadre des contentieux entre l'État et la société Électricité de France (EDF)

³ Décret n° 2015-1545 du 27 novembre 2015 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance

⁴ Jugements n° 1000263, 1201047 et 1400067

⁵ Somme dont il convient de déduire les 10 M€ déjà versés

provision de 10 M€ soit 3,6 M€. Il a par ailleurs procédé au versement de la part mise à la charge du ministère des outre-mer (4,1 M€), ce dernier ayant transféré les crédits correspondants (cf. *supra*) ;

Dans son contentieux avec Allianz, l'État a dû verser 1,4 M€ conformément à un arrêt de la Cour administrative d'appel de Bordeaux du 5 mai 2015, en raison de l'incendie d'un magasin à Fort-de-France durant la crise sociale du début d'année 2009. Ce montant représente quasiment l'intégralité des dépenses liées aux attroupements en 2014 (1,5 M€). Par conséquent, les dépenses liées aux attroupements ont augmenté de 56,7 % en 2015.

La hausse des dépenses est également due à deux autres facteurs : l'évolution du taux d'intérêt légal et surtout les dépenses de protection fonctionnelle.

Le relèvement du taux d'intérêt légal, prévu par les arrêtés des 23 décembre 2014 et 24 juin 2015 a contribué pour partie au triplement du montant inscrit au compte PCE 6221 « Intérêts moratoires » (0,27 M€ en 2014 et 0,79 M€ en 2015).

Par ailleurs, le dynamisme des dépenses de protection fonctionnelle, en nette augmentation (11,9 %) par rapport à l'exercice 2014. Si ces dépenses avaient baissé en 2014, leur hausse depuis 2012 est très significative.

Évolution des dépenses de protection fonctionnelle

M€	2012	2013	2014	2015	2012-2015
Montant	13,26	17,5	14,9	16,7	+25,9%

Source : ministère de l'intérieur

L'évolution des dépenses en 2015 résulte d'un mouvement contraire : la baisse des honoraires d'avocat (-0,1 M€, soit - 1 %) est largement contrebalancée par la hausse des indemnités (+1,9 M€). Cette dernière est principalement due aux indemnités versées aux fonctionnaires de la police nationale (+0,82 M€) et aux remboursements au fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions pour les personnels de la police nationale (+0,72 M€). Des expérimentations, notamment sur l'octroi de la protection fonctionnelle sans avocat, sont actuellement menées dans les zones sud-ouest et sud-est. Au vu de son évolution au cours des dernières années, la réflexion sur les moyens de limiter cette dépense doit être intensifiée. Le ministère fait état de plusieurs mesures en ce sens dont le déploiement est prévu en 2016, notamment la diffusion d'un référentiel de coûts, la valorisation des

bonnes pratiques et l'extension de l'expérimentation sur l'octroi de la protection fonctionnelle sans avocat.

Le déploiement du plan d'action lancé par le ministère à la suite du rapport de l'inspection générale de l'administration⁶ s'est poursuivi en 2015. Il s'articule notamment autour :

- de l'amélioration du pilotage des dépenses (amélioration des remontées de données, intensification du dialogue de gestion, délégation en deux temps des crédits, enquêtes sur les contentieux, etc.) ;
- de la mise en place de référentiels de coûts pour quatre champs : le contentieux des étrangers, les accidents de circulation, la protection fonctionnelle et les indemnisations en matière de refus de concours de la force publique ;
- d'expérimentations (gestion par deux préfectures de région des crédits de contentieux, échanges de bonnes pratiques)

L'ensemble des outils inscrits dans le plan d'action ne sont pas encore déployés : les référentiels existent mais devraient être diffusés seulement au cours du premier semestre de l'année 2016. Un projet de recueil de données statistiques régionales pour alimenter le dialogue avec les responsables de BOP et les SGAMI est à l'étude.

En outre, l'analyse des facteurs de l'évolution de certaines dépenses est « *délicate* » selon le ministère. Pour mieux prévoir et encadrer l'évolution des dépenses de contentieux, le ministère indique qu'il a déjà mis en place de nouvelles modalités d'octroi de crédits aux responsables d'unités opérationnelles. Il souligne qu'il procédera en 2016, à partir des données dont il dispose, dont celles recueillies au moyen d'analyse rétrospectives, à plusieurs simulations afin d'estimer les besoins pluriannuels en crédits de contentieux.

Le bilan de l'expérimentation de gestion par les préfectures de région des crédits de contentieux mené en Pays de la Loire et en Provence-Alpes-Côte d'Azur est mitigé ; il ne permet pas de mesurer l'impact de la régionalisation sur la prévision budgétaire et les échanges de bonnes pratiques ne sont pas encore pleinement formalisés dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Pour autant, le ministère indique que cette expérimentation a permis de renforcer le suivi budgétaire et comptable de ces dépenses. L'expérimentation a été étendue aux régions

⁶ François Langlois et Chloé Mirau « *Rapport sur l'évolution et la maîtrise des dépenses de contentieux du ministère de l'intérieur* », 2013

Bretagne et Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées en 2016. Elle pourrait être généralisée en 2017.

Dans tous les cas, l'amélioration attendue et souhaitable de la gestion des crédits de contentieux ne permettra pas de remédier à la sous-budgétisation chronique de ces dépenses⁷. Celle-ci devrait encore s'accroître en 2016 puisque les crédits ouverts en LFI sont de 43,3 M€ (39,8 M€ après gel). La DLPAJ estime que ce montant correspond à cinq mois de dépenses et qu'un dégel devrait intervenir dès le premier semestre.

Au vu des risques financiers qui découlent des contentieux en cours outre-mer qui s'ajoutent à la sous-budgétisation des crédits de contentieux, le budget 2016 du programme 216 - *CPPI* ne peut pas non plus être qualifié de sincère. A ces facteurs s'ajoutera en outre la nouvelle revalorisation du taux légal prévue par l'arrêté du 23 décembre 2015⁸ dont la DLPAJ estime qu'elle aura un impact de 107 700€ en gestion 2016.

1.3 La gestion infra-annuelle des crédits

1.3.1 Seul le programme 216 - *CPPI* a bénéficié d'un dégel de crédits

À deux exceptions près, l'ensemble des programmes de la mission *AGTE* a été concerné par la mise en réserve : 0,5 % pour les crédits de titre 2,8 % pour les autres crédits :

- 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 conséquent, la mise en réserve qui aurait dû être appliquée sur ces crédits est supportée par les crédits de l'action 2 « Organisation des élections » ;
- la subvention versée au Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) a, une nouvelle fois, été dispensée de gel.

⁷ Le rapport précité de l'IGA relevait déjà que les dépenses de contentieux étaient « artificiellement limitées par le montant des ressources disponibles ».

⁸ +5,8% pour les personnes physiques n'agissant pas pour leurs besoins professionnels, +2% pour les autres)

Plusieurs mesures de surgel ont été appliquées en décembre : deux au programme 216 - *CPPI* pour un total de 8,56 M€ de crédits de titre 2 (dont 7 M€ de crédits du CAS *Pensions*) et 10 M€ de crédits hors titre 2 et une pour le programme 307 - *AT* pour un total de 21,4 M€ de crédits de titre 2 (dont 2,3 M€ de crédits du CAS *Pensions*). Cette dernière mesure couvre également une partie du reliquat des crédits du fonds de concours FEDER reportables en 2016. Les mesures les plus importantes de surgel ont été appliquées au programme 232 - *VPCA* : en raison du report des élections régionales : deux surgels de crédits hors titre 2 (un de 101,5 M€ en AE et en CP en avril 2015 et un autre de 9,64 M€ en AE et 16,92 M€ CP en fin de gestion) ont été appliqués aux crédits du programme en vue de les reporter sur l'exercice 2016. Enfin, un nouveau surgel a été appliqué en fin d'année au programme 232 - *VPCA* pour respecter la cible de fin d'année, il a été de 6,92 M€ en CP.

Comme les années précédentes, seul le programme 216 - *CPPI* a bénéficié d'un dégel de la réserve. Comme vu *supra*, la totalité des crédits hors titre 2 (21,9 M€ d'AE, 23,3 M€ de CP) a été dégelée afin de couvrir les dépenses de contentieux. Par ailleurs, sur le même programme 216 - *CPPI* 1,43 M€ d'AE hors titre 2 ont été dégelés⁹.

La majeure partie des autres crédits mis en réserve a été annulée par décrets du 9 juin 2015, du 23 octobre 2015 et du 27 novembre ainsi qu'en loi de finances rectificative (plus de 15 M€ de crédits de titre 2 et crédits hors titre 2 pour le programme 307 - *AT* et 7 M€ de crédits de titre 2 pour le programme 216 - *CPPI*).

1.3.2 L'ouverture de crédits par décrets d'avance a concerné plusieurs programmes

Comme rappelé *supra*, le programme 216 - *CPPI* a bénéficié de l'ouverture de crédits en décret d'avance pour financer les dépenses de contentieux. Ces dépenses étaient prévisibles, compte-tenu du niveau attendu des dépenses de contentieux et le décret d'avance ne remplissait pas de ce point de vue la condition d'urgence telle que posée par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Par ailleurs, dans le cadre du plan de lutte contre le terrorisme, 13,2 M€ de crédits ont été ouverts par décret d'avance du 9 avril 2015 au profit du programme 216 - *CPPI* dont 1,8 M€ de crédits de titre 2 et 0,5 M€ d'AE et de CP hors titre 2 ont été ouverts au profit du programme 307 - *AT*.

⁹ Tamponné n°55 du 14 décembre 2015.

De nombreux ajustements ont par ailleurs été effectués sur le programme 232 - *VPCA* en raison du report des élections régionales, notamment par le décret d'avance du 9 avril (15,5M€ de crédits de titre 2 annulés) puis le décret d'annulation du 9 juin (16,7 M€ de crédits de titre 2 annulés).

1.3.3 De nombreux mouvements réglementaires tardifs

1.3.3.1 De nombreuses opérations en contradiction avec la circulaire relative aux dates limites de fin de gestion

Six décrets de transferts et un décret de virement ont opéré des mouvements de crédits sur la mission *AGTE*. Cinq de ces mouvements, qui représentent plus de 7 M€ sont intervenus après le 31 octobre, deux intervenants même les 7 et 8 décembre soit respectivement trois et deux jours avant la fin de gestion. La circulaire du Secrétaire d'État¹⁰ interdit pourtant les mouvements réglementaires après le 31 octobre hors ajustement des crédits de personnel, décrets d'avance et décrets pris pour dépenses accidentelles et imprévisibles.

1.3.3.2 Des rattachements tardifs de crédits issus des fonds de concours et des attributions de produit

Pour le programme 216 - *CPPI*, 71,5% des crédits de titre 2 et 54% des crédits hors titre 2 ouverts sur des fonds de concours et des attributions de produits l'ont été après le 1^{er} octobre.

Pour le programme 307 - *AT*, il en est de même pour 30,3% de crédits de fonds de concours (soit 13,1 M€) et 28,2% des crédits d'attribution de produits (soit 8,7 M€).

Certains mouvements ont même été publiés en 2016 : c'est le cas de quatre arrêtés, dont deux publiés le 21 janvier 2016.

1.3.3.3 La récurrence de décrets de transferts inadaptés ou irréguliers

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*

¹⁰ Circulaire n°DF-1BE-15-3496 relative aux dates limites de fin de gestion applicables à l'exercice 2015

l'emploi des crédits ainsi transférés, pour un objet déterminé, correspond à des actions du programme d'origine ».

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

En 2015, comme les années précédentes, les remboursements des mises à disposition d'agents exerçant l'emploi de délégué du préfet ont, fait l'objet de transferts en gestion à partir du programme 147 - *Politique de la ville*. Les montants transférés (5,99 M€ de crédits de titre 2) et l'ancienneté de la pratique ne justifient plus qu'un mouvement réglementaire portant atteinte aux dispositions de la LOLF soit pris. Le décret de transfert, daté du 7 décembre, ne précède en outre que de trois jours la date de la fin de gestion, ce qui contraint le responsable du programme 307 - *AT* à procéder à des avances. Les remboursements se font par ailleurs sur une base forfaitaire et non en fonction du coût réel.

Pour remédier à cette situation, la Cour s'est prononcée à plusieurs reprises¹¹ sur la nécessité de mettre en place une convention de gestion. Après avoir indiqué en 2014 qu'un tel système était à l'étude, le ministère de l'intérieur n'en a plus fait état en 2015. Il indique que malgré sa volonté, il se heurte aujourd'hui au refus du Commissariat général à l'égalité des territoires au motif que celui-ci ne disposerait pas de la masse salariale suffisante pour rembourser intégralement les crédits de rémunération des délégués du préfet. Une telle convention est pourtant nécessaire. Elle devrait être accompagnée d'un bilan annuel qui, bien que prévu, n'a jamais été rédigé.

Par ailleurs, la Cour réitère une nouvelle fois ses critiques, déjà formulées en 2011, 2012, 2013 et 2014, 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 3 septembre 2015 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-Birkenau¹². 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*.

¹¹ Par exemple dans un récent rapport sur les facteurs d'évolution des dépenses de rémunération du programme 307 - *Administration territoriale*, lettre du Président n°2015-1617-1.

¹² 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.

1.3.4 La prise en charge par le programme 307 - AT de dépenses qui ne lui incombent pas

En 2015, le programme 307 - AT a pris à sa charge plusieurs dépenses qui devaient lui être, au moins en partie, remboursées.

C'est ainsi le cas des frais de fonctionnement des 22 commissaires au redressement productif. Placés auprès des préfets de région, il avait été convenu que les frais de fonctionnement des commissaires payés par le programme 307 - AT feraient l'objet d'une prise en charge par le programme 134 - *Développement des entreprises et du tourisme*¹³. La réunion interministérielle (RIM) du 11 juin 2012 avait prévu que cette prise en charge se ferait sur la base de 24 000 euros par commissaire. Aucune compensation n'a été obtenue en 2013 et la compensation n'a été que partielle en 2014 (remboursement des frais de neuf commissaires au titre de 2013 et huit au titre de 2014). En 2015, le programme 307 - AT a délégué aux responsables de BOP les crédits correspondants sur la base de cet arbitrage. La RIM du 16 juillet 2015 a fixé la compensation à 36 000 € soit un forfait de 6 000 € pour les six commissaires placés auprès des SGAR. Cette modification en cours de gestion a pesé sur les crédits du programme 307 - AT. Elle s'ajoute au caractère tardif du transfert, intervenu par décret du 10 novembre.

C'est également le cas des frais de fonctionnement des directeurs de projet placés auprès des préfets préfigurateurs, qui ont été pris en charge, sans que cela soit prévu, par le programme 307 - AT pour un montant en 2015 de 35 000 euros¹⁴. Ceci est d'autant moins logique que les dépenses de titre 2 correspondant à des emplois des services du Premier ministre¹⁵ ont été imputées sur le programme 333 - *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées*.

Ces dépenses, si elles sont limitées lorsque prises isolément, pèsent sur le programme. Ce phénomène pourrait s'amplifier en 2016 dans la mesure où il a été décidé de placer auprès des préfets de région un conseiller diplomatique. Au terme de la convention signée entre les ministères de l'intérieur et des affaires étrangères et du développement

¹³ Via un mécanisme de surgel sur le programme 134 - *Développement des entreprises et du tourisme* et de dégel sur le programme 307 - AT.

¹⁴ Soit 5 000 € pour chacun des 7 directeurs.

¹⁵ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030189170>

international, la prise en charge des frais de fonctionnement sera assurée par les préfetures de région.

Par ailleurs, les programmes 216 - *CPPI* et 307 - *AT* ont été concernés par la circulaire du 12 mai 2015 du Premier ministre relative à l'apprentissage dans la fonction publique. Celle-ci prévoyait notamment que pour atteindre leur objectif cible d'apprentis, « *les ministères [...] bénéficier[aient] d'un appui financier pour le recrutement de ces apprentis à hauteur de la totalité des coûts de rémunération et de formation engagés pour 2015 et de la moitié de ces coûts pour 2016* ». Or, aucun des deux programmes n'a reçu de remboursement. Ces dépenses ont donc été financées sous plafond. Elles ont représenté 0,7 M€ de crédits de titre 2 et 0,2 M€ de crédits hors titre 2 pour le programme 307 - *AT* et 0,6 M€ de crédits de titre 2 et 0,1 M€ de crédits hors titre 2 pour le programme 216 - *CPPI*. Sur ce point, les responsables des programmes sont en désaccord avec la direction du budget qui, se référant à son instruction conjointe avec la direction générale de l'administration et de la fonction publique du 12 mai 2015, considère pour sa part que le mécanisme de financement n'a vocation à se déclencher que dès lors que le nombre d'apprentis est trop important pour que les dépenses correspondantes puissent être absorbées sous plafond.

1.3.5 La globalisation tout comme la fongibilité ont été peu utilisées

Comme les années précédentes, l'action 6 du programme 216 - *CPPI* « Affaires juridiques et contentieuses » a bénéficié de l'intégralité des crédits hors titre 2 dégelés de la réserve du programme.

Seul le programme 232 – *VPCA* a eu recours à la fongibilité asymétrique à hauteur de 15,3 M€ en raison de l'externalisation plus importante que prévue de la mise sous pli des documents électoraux. Le ministère indique que le solde de crédits (11,3 M€) a vocation à être reporté pour financer en 2016 les dépenses hors titre 2 liées aux élections régionales.

1.3.6 La comptabilisation des droits constatés

1.3.6.1 Les dépenses payées par anticipation

Aucune dépense n'a été payée par anticipation en 2015. En 2014, il avait été procédé à des dépenses anticipées sur deux programmes :

- 290 000 € de crédits du programme 216 - *CPPI* au profit de l'association pour l'aide au handicap du ministère de l'intérieur au titre de 2015 ;
- La somme de 1,1 M€ d'AE avait été engagée en 2014 au titre des marchés passés pour l'externalisation des travaux de mise sous pli de la propagande des élections départementales.

1.3.6.2 Les dépenses payées de façon différées

Les dépenses suivantes ont été payées en 2015 alors que les crédits correspondants auraient dû être décaissés en 2014 :

- 2,81 M€ de dépenses de titre 2 pour le programme 307 - *AT*, correspondant à diverses dépenses (rachat des jours de compte épargne temps, reliquats de paye des contractuels, primes de fin d'année, etc.). À ces dépenses de titre 2 s'ajoutent les dépenses liées aux factures du mois de décembre et celles correspondants à des avances de l'Union des groupements d'achats publics : 0,85 M€ en AE et 2,04 M€ en CP. Le ministère invoque l'écart entre la date de fin de gestion et la fin de l'exercice budgétaire;
- 22,2 M€ pour le programme 232 - *VPCA* dont 16,7 M€ au titre du remboursement forfaitaire des dépenses de campagne pour les candidats aux élections municipales, 2,1 M€ au titre des indemnités forfaitaires pour les grands électeurs et les frais d'acheminement de la propagande pour les élections sénatoriales, et 1,6 M€ au titre de l'équipement des communes en matériel informatique en vue de la mise en œuvre du référendum d'initiative partagée ;
- 0,29 M€ pour le programme 216 - *CPPI* correspondant à la subvention versée à l'association pour l'aide au handicap du ministère de l'intérieur

1.3.6.3 Les impayés et les reports de charges et de dépenses sur 2016

Le programme 232 - *VPCA* est le plus concerné par les reports de charges, qui s'élèvent à 107,8 M€ en AE et 151,2 M€ en CP. Ces reports

sont très largement dus au décalage des élections régionales, les crédits ayant vocation à couvrir les dépenses liées à ces élections étant estimées à 100,9 M€ en AE et 145,1 M€ en CP¹⁶. A ces reports de charges s'ajoutent des impayés pour des montants de 12,3 M€ en AE et 13,6M€. Là encore, ces impayés sont principalement dus au décalage des élections régionales : les remboursements forfaitaires des dépenses de campagne pour les élections régionales sont estimées à 10,4 M€ en AE et 10,5 M€ en CP.

Une incertitude pèse par ailleurs sur le paiement des frais de campagne audiovisuelle pour les élections européennes de 2014. Si l'article 19 de la loi du 7 juillet 1977 dispose que « *les frais de diffusion de la campagne sont à la charge de l'État* », France Télévision a présenté des factures correspondant également aux frais de production. Á ce stade, le CBCM a bloqué les paiements et aucune solution n'a pu être trouvée malgré plusieurs réunions. En cas de déblocage de la situation, des versements pourraient intervenir en 2016 (1,4 M€ en AE et en CP).

Le ministère n'a fourni qu'une estimation partielle pour le programme 216 - *CPPI*. Pour ce programme, les reports de charges qualifiés d' « automatiques¹⁷ » s'élèvent à eux seuls à 11,39 M€ dont 8,17 M€ pour les dépenses liées aux systèmes d'information et de communication.

1.3.6.4 Les conférences de fin de gestion

Les cibles d'exécution fixées en conférence de fin de gestion ont été respectées pour les programmes 307 - *AT* et 216 - *CPPI*, des écarts apparaissant même sur le programme 307 - *AT* en raison du rattachement tardifs sur des fonds de concours et des attributions de produits.

La cible fixée au programme 232 - *VPCA* a en revanche été sur-exécutée en AE (298,7M€, +6,4% par rapport à la cible), notamment en raison de l'anticipation d'engagements de dépenses liées aux élections régionales¹⁸ initialement prévues en 2016, et ce malgré une consommation inférieure à la prévision pour les dépenses liées aux élections départementales (-18,9 M€ d'AE). Du fait de ces dépenses moindres que prévues, la cible en CP a été sous-exécutée (257,7 M€, -6,2 %).

¹⁶ Aucun crédit hors titre 2 n'a été budgété à cet effet en loi de finances pour 2016.

¹⁷ C'est-à-dire pour lesquels le service fait a été constaté en 2015 et saisi dans Chorus en 2015

¹⁸ En l'espèce 42,3 M€ ont engagés au titre des marchés relatifs à l'acheminement de la propagande électorale des marchés d'externalisation des travaux de mise sous plu

2 Les grandes composantes de la dépense

2.1 La masse salariale et la gestion des emplois

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

La LFI pour 2015 fixait un plafond d'emplois pour la mission **AGTE** à 33 775 ETPT, soit une hausse de 534 ETPT par rapport à l'exercice précédent. En LFI, cette hausse est le reflet de plusieurs mouvements, notamment :

- une baisse de 293 ETPT pour le programme 307 - *AT* ;
- une hausse de 823 ETPT pour le programme 216 - *CPPI* résultant notamment du transfert des personnels de la DSCR au profit du programme (+ 1570 ETPT) et le transfert sortant d'effectifs des SZSIC vers le programme 176 - *Police nationale* (- 624 ETPT) ;
- une hausse de 4 ETPT des effectifs de la Commission nationale des comptes de campagne, inscrits sur le programme 232 - *VPCA*.

Le plafond d'emplois voté en LFI a été complété par des transferts en cours de gestion à hauteur de 90 ETPT.

Évolution et exécution du plafond d'emplois 2013-2015 (en ETPT)

<i>en ETPT</i>	2013	2014	2015
plafond d'emplois (LFI)	33 607	33 241	33 775
Transferts prévus en gestion	74	124	90
Exécution du plafond d'emplois	33 235	32 940	32 851
Écart entre plafond et exécution	-446	-425	-1 014

Source : ministère de l'intérieur

En LFI, le schéma d'emplois de la mission **AGTE** prévoyait une diminution de 265 ETP avec 5 129 sorties pour 4 864 entrées. Le

programme 307 - *AT* contribuait à hauteur de 180 ETP au schéma d'emplois et le programme 216 - *CPPI* à hauteur de 85 ETP. La contribution de ce dernier a été réduite à 37 ETP à la suite du pacte de sécurité annoncé par le Président de la République devant le Congrès (création de 38 ETP) et dans le cadre du plan d'accueil des migrants (+10 ETP). Le schéma d'emplois ainsi modifié a été atteint (-180 ETP pour le programme 307 - *AT* et -37 ETP pour le programme 216 - *CPPI*).

En revanche, les nombres de sorties (8357 dont 7 148 pour le seul programme 307 - *AT*) et d'entrées (8 140 dont 6 968 pour le seul programme 307 - *AT*) ont été supérieurs à ceux prévus. Ceci s'explique par la multiplication de recrutements d'agents contractuels par les préfectures.

Une enveloppe consacrée au recrutement de contractuels infra-annuels avait été définie en LFI et dotée de 14 M€. Si elle a été dépassée (le ministère estime sa consommation à 17,95 M€), la consommation de ce type de contrats est toutefois en nette diminution par rapport à l'an passé où plus de 21 M€ de contrats infra-annuels¹⁹ avait été consommés.

Le principe de cette enveloppe a d'ailleurs été reconduit en 2016 : son montant est fixé à 14 M€ avec une possibilité, par réallocation de crédits, de consommer jusqu'à 20 M€.

2.1.2 La masse salariale

En l'absence d'éléments fournis par le ministère, la Cour ne peut se prononcer sur les déterminants de l'évolution de la masse salariale, ni sur le coût réel des mesures catégorielles entrées en application en 2015. Les seules données, concernent le programme 307 - *AT* pour lequel le coût des mesures catégorielles, arrêtées pour 2015 à 7,5 M€ a été dans les faits, comme en 2014, supérieur : 7,85 M€. Ce dépassement résulte du versement de l'indemnité différentielle temporaire aux agents des directions départementales interministérielles. Les modalités de cette indemnité ont été définies par un décret du 16 décembre 2014 (soit postérieurement au dépôt du PLF) et le montant versé (1,64 M€) a été nettement supérieur au montant budgété (0,4 M€).

¹⁹ Sur une consommation totale de contrats, y compris pluriannuels, de 29,3 M€.

Évolution de la masse salariale en 2015 (y compris les contributions au CAS Pensions)

<i>en M€</i>	216 - CPPI	232 - VPCA	307 - AT
Exécution 2014	378,2	16,1	1520,5
LFI 2015*	442,0	42,4	1532,6
Exécution 2015	428,9	10,0	1510,8

* dont fonds de concours et attributions de produits attendus

Source : Loi de règlement pour 2014, LFI 2015 et CBCM

La forte sous-consommation de crédits de titre 2 sur le programme 232 - VPCA par rapport aux crédits ouverts en LFI s'explique par le report des élections régionales. Comme vu *supra*, de nombreux mouvements en gestion ont abouti à une forte réduction des crédits de titre 2 disponibles sur ce programme.

2.2 Les autres dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement (M€)

	Exec. 2013	Exec. 2014	LFI 2015	Exec. 2015
Dépenses à périmètre courant	570,2	649,1	721,3	676,0
Dépenses à périmètre constant	510,3	469,8	420,8	495,7

Source : ministère de l'intérieur

À périmètre constant, les dépenses de fonctionnement augmentent en 2015 (+5,5 %), cette hausse étant presque exclusivement due au programme 216 - CPPI (+25 M€ à périmètre constant, +8,5%). Le suivi de ces dépenses doit constituer un point d'attention pour le responsable du programme.

Les programmes de la mission **AGTE** sont engagés dans plusieurs chantiers de réduction des frais de fonctionnement. Parmi les principaux figurent l'externalisation de certaines tâches, comme le nettoyage des locaux administratifs et des résidences du corps préfectoral ainsi que de l'entretien des espaces verts mais également la suppression des gardes statiques au profit du développement de la vidéo-protection. Le ministère est par ailleurs impliqué dans le dispositif interministériel d'optimisation des achats en lien avec le service des achats de l'État.

2.3 Les dépenses d'intervention

Le programme 232 - *VPCA* porte plus des deux tiers des dépenses d'intervention de la mission *AGTE* (80,3 M€ sur 114,1 M€). Ces dépenses comprennent notamment l'aide publique aux partis politiques (63,1 M€), les frais d'assemblée électorale (14,5 M€) ainsi que le financement des cultes, qu'il s'agisse du régime concordataire d'Alsace Moselle (1,3 M€) ou de la formation des imams et du financement d'études universitaires en sciences islamiques (0,3 M€). Par ailleurs, un montant d'1 M€ en AE a été engagé au titre de la subvention versée à l'Institut français de civilisation musulmane pour la construction du centre culturel de la Grande mosquée de Lyon.

Par ailleurs, 33,6 M€ ont été imputés sur ce titre pour le programme 307 - *AT*. Ceux-ci se répartissent quasi exclusivement entre la dotation au profit de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), en forte hausse (31,5 M€ contre 20,3 M€ en 2014), et la dotation au profit de la mission de préfiguration du Grand Paris (2 M€).

Enfin, le programme 216 - *CPPI* ne porte que très peu de dépenses d'intervention (0,13 M€), la majorité de celles-ci correspondant à des subventions à des associations, des établissements publics ou groupements d'intérêts publics (GIP), notamment le GIP *Mission du centenaire de la Première Guerre mondiale 1914-2014* (0,08 M€).

Dépenses d'intervention (CP)

Catégorie	Liste	Montant 2015 (M€)
Dépenses de guichet	Aide publique aux partis politiques	63,1
	Frais d'assemblée électorale	14,5
	Subventions pour achat d'urnes, de machines à voter, etc.	0,9
	Total	78,5
Dépenses discrétionnaires	Subventions aux cultes d'Alsace et de Moselle	1,3
	Formation des imams et financement des études universitaires en sciences islamiques	0,3
	Réserve parlementaire	0,2
	Préfiguration de la métropole du Grand Paris	2
	Autres dépenses	0,3
	Total	4,1
Redevance à l'ANTS pour services rendus		31,5
Total des dépenses d'intervention		114,1

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

La variation des dépenses d'intervention s'explique très largement par la nette hausse de la subvention versée à l'ANTS (20,3 M€ en 2014 et 31,5 M€ en 2015). Le ministère indique que cette variation est due au montant des reports de crédits de l'attribution de produits « redevance acheminement SIV » entre 2014 et 2015 (11,3 M€), ce qui a conduit à minorer la consommation de crédits en 2014 et à accroître la consommation en 2015. Ces reports s'expliquent par des rattachements jugés tardifs par le ministère, à hauteur de 5,6 M€, et par l'impossibilité d'obtenir le visa du CBCM en gestion 2014 afin de pouvoir verser à l'ANTS une subvention de 6,9 M€ décidée en décembre 2014.

2.4 Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement de la mission *AGTE* concernent très largement l'immobilier et les systèmes d'information et de communication (SIC).

Le programme 307 - *AT* porte la majeure partie des crédits d'investissement (36,5 M€). 83 % de ces crédits sont consacrés à l'immobilier des préfectures. Comme les années précédentes, le ministère précise que « *le parc immobilier 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* ». Les principales opérations réalisées en 2015 ont été les relogements des sous-préfectures d'Aix-en-Provence (4,1 M€ de dépenses en 2015) et des Sables d'Olonne (0,44 M€ en 2015) ainsi que la restructuration des services à la préfecture de Mayotte (1 M€ en 2015).

Sur le programme 216 - *CPPI*, 97% des AE et 68% des CP d'investissement, soit 7,99 M€ et 6,66 M€ ont été consacrés aux SIC pour le remplacement du matériel obsolète, l'optimisation des performances, à la sécurisation de l'exploitation et la réduction des coûts de maintien en condition opérationnelle. La quasi-intégralité des autres dépenses d'investissement du programme (1% des AE, 30% des CP) a été consacrée aux dépenses immobilières, notamment au siège de la Gendarmerie nationale à Issy-les-Moulineaux (2,73 M€ de CP).

Enfin, les investissements sur le programme 232 - *VPCA* ont été nettement plus importants que prévus : 2,95 M€ en AE et 2,51 M€ en CP ont été dépensés alors que 0,7 M€ en AE et en CP avaient été inscrits en LFI. Le ministère explique cette sur-exécution par le lancement de projets informatiques liés aux élections qui auquel qui sont venus s'ajouter aux dépenses initialement prévues (poursuite du développement du répertoire national des associations et aux travaux d'entretien et de mise en sécurité des bâtiments culturels de l'État en Alsace-Moselle).

2.5 Le financement des opérateurs

Deux opérateurs sont rattachés à la mission *AGTE* : l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) et le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS).

2.5.1 L'Agence nationale des titres sécurisés

2.5.1.1 Les ressources allouées à l'ANTS

L'ANTS ne bénéficie pas de subvention pour charges de service public. Elle est exclusivement financée par des recettes affectées et des ressources propres, notamment la taxe sur les passeports (118,7 M€ sur les 218 M€ de recettes attendus au budget 2015), la taxe de gestion et la redevance d'acheminement des certificats d'immatriculation (respectivement 38,7 M€ et 26 M€ en recettes prévisionnelles 2015).

Compte-tenu du fait qu'ils participent tous les deux au processus de délivrance des titres sécurisés, le programme et l'ANTS connaissent des flux financiers croisés. En l'absence de relance de la carte nationale d'identité électronique (CNIé), le programme 307 - AT continue de supporter les dépenses de production des CNI puis bénéficie d'un remboursement de l'ANTS aux termes d'une convention conclue entre le ministère de l'intérieur et l'ANTS. Les flux entre le programme 307 - AT et l'ANTS sont retracés ci-dessous :

Flux financiers entre le programme 307 - AT et l'ANTS

Montants versés par le programme 307 - AT à l'ANTS		
2014	redevance pour services rendus au titre de l'acheminement des certificats d'immatriculation des véhicules	20,8 M€ (AE/CP)
2015	redevance pour services rendus au titre de l'acheminement des certificats d'immatriculation des véhicules	31,5 M€ (AE/CP)
Montants versés par l'ANTS au programme 307 - AT		
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)
2015	participation aux dépenses supportées par l'administration territoriale pour la production des titres sécurisés	2,8 M€ (AE/CP)
	remboursement des dépenses supportées par le programme 307 pour produire et acheminer la carte nationale d'identité	22,7 M€ (AE/CP)

Source : ministère de l'intérieur

2.5.1.2 L'évolution des effectifs sous plafond

En 2015, les effectifs sous plafond de l'ANTS ont été ramenés de 109 ETPT, soit 9 ETPT de moins qu'en 2014 en application d'une norme générale de réduction des effectifs. L'ANTS a saturé son plafond d'emplois et n'a aucun emploi hors plafond.

2.5.1.3 La maîtrise de la dépense

Les dépenses de fonctionnement de l'Agence avaient considérablement augmenté en 2014 : (+23%). L'ANTS expliquait cela par le versement pendant plusieurs mois d'un double loyer à la suite d'un déménagement et à des retards des paiements dus à des décisions du conseil d'administration de l'Agence.

En 2014, après plusieurs exercices difficiles, l'ANTS a enregistré un fonds de roulement très faiblement positif. Elle a bénéficié en 2015 de plusieurs mesures favorables à son redressement financier, notamment un relèvement du plafond des montants versés au titre de la taxe sur les passeports et une contribution de 14 M€ de l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI). Ce montant, prélevé sur le fonds de roulement de l'ANTAI, a été déterminé afin d'assurer un fonds de roulement minimum à l'ANTS. Ce flux aurait dû être enregistré en recette non fiscale de l'État puis reversé ensuite sous forme de crédits budgétaires à l'ANTS. Le ministère n'a pas retenu ce mécanisme au motif qu'il contribuait à générer un flux supplémentaire entre le programme 307 - AT et l'ANTS.

Par ailleurs, les dépenses de fonctionnement de l'ANTS ont diminué en 2015 (-4,2% en prévision d'exécution).

2.5.2 Le CNAPS

2.5.2.1 Les ressources allouées au CNAPS

Comme vu *supra*, et comme en 2014, le CNAPS a une nouvelle fois bénéficié d'une absence de gel de la subvention qui lui est versée par l'État et qui constitue sa principale ressource (16,84 M€). Le principe d'une absence de gel de la subvention a été reconduit pour 2016.

En raison de l'écart existant entre les recettes issues de la taxe prélevée par l'État sur les entreprises de sécurité privée (28,7 M€ en 2015) et la subvention versée au CNAPS, un groupe de travail devait être lancé sur le niveau et l'assiette de la contribution, conformément à un courrier du secrétaire d'État au budget de décembre 2013. Tout en rappelant qu'il n'existe pas de corrélation directe entre le montant de la taxe collectée et la subvention versée, le ministère indique qu'une réflexion est toujours en cours au sein du CNAPS sur l'affectation « *des surplus de collecte* », notamment au travers d'un fonds de modernisation de la profession, déjà évoqué en 2014.

Par ailleurs, les taux de contribution sur ces activités ont été réduits en loi de finances rectificative pour 2014.

2.5.2.2 L'évolution des effectifs sous plafond

Le plafond d'emplois du CNAPS est resté stable en 2015 (213 ETPT). L'opérateur n'a pas saturé son plafond d'emplois : 205 ETPT ont été consommés.

2.5.2.3 La maîtrise de la dépense

Les dépenses de fonctionnement ont augmenté de 5% en 2015. Le ministère, qui qualifie cette hausse de « *modérée* », n'a pas fourni d'explication particulière à cette évolution.

3 Régularité, soutenabilité et performance budgétaires

3.1 La régularité de l'exécution budgétaire

3.1.1 Les mises à disposition d'agents

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

dans un nombre limité de cas²⁰ et lorsque la convention de mise à disposition le précise expressément.

Notamment dans les NEB 2013 et 2014 de la mission *AGTE*, la Cour avait constaté l'irrégularité de certaines mises à disposition gratuites auprès de structures qui ne relevaient pas des dérogations au principe du remboursement. La Cour constate qu'il a été mis fin à plusieurs situations irrégulières, par exemple au sein de l'Association des Maires de France ou à l'Association nationale d'action sociale des personnels de la police nationale et du ministère de l'intérieur. En revanche, des mises à disposition irrégulières persistent, notamment au sein des cabinets²¹ et de l'association du corps préfectoral²².

Par ailleurs, pour être conforme au droit, la gratuité des autres mises à disposition (30 au total en 2015 sur le programme 216 - *CPPI*, dont 6 non reconduites en 2016 et 39 sur le programme 307 - *AT*) doit être prévue dans les conventions de mise à disposition.

Enfin, la même loi prévoit qu'un agent ne peut être mis à disposition auprès d'un organisme contribuant à la mise en œuvre d'une politique publique que pour le seul exercice des missions de service public confiées à l'organisme. Cela n'est pas le cas de tous les agents dans cette situation.

²⁰ 1° Lorsqu'elle est prononcée auprès d'une administration de l'État 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 État 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.

²¹ C'est le cas d'un agent au sein du cabinet du ministre de l'intérieur, et d'un agent au sein du cabinet de la ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social

²² Le ministère précise néanmoins que celle-ci est devenue payante en 2016. Il conviendra toutefois pour le ministère de s'assurer que les missions accomplies par la personne mise à disposition concernent les seules missions de service public confiées à l'association.

3.1.2 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 redevance²³ 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 1995²⁴.

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 en 2013 et en 2014, la Cour maintient donc son analyse selon laquelle les droits (411 420 € en 2015) 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.

²³ 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 ».

²⁴ 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.

3.1.3 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 (599 153 € en 2015). Ces fonds servent notamment à rémunérer des collaborateurs contractuels qui renforcent les effectifs de la direction générale des collectivités locales.

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

Or 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. La mise en place, prévue par la loi NOTRe, de l'Observatoire des finances et de la gestion locales offre l'opportunité de revoir ce dispositif. La Cour ne peut que vivement regretter que, pourtant interrogé spécifiquement sur ce point, le ministère n'ait formulé aucune réponse.

3.2 La soutenabilité budgétaire

3.2.1 La soutenabilité de la trajectoire au-delà de 2015

3.2.1.1 Les restes à payer

Les restes à payer s'établissaient en fin d'année 2015 à 824,8 M€. Ils sont très majoritairement le fait du programme 216 - CPPI (721,1 M€), notamment du fait de crédits d'immobilier (87% des restes à payer du programme). Quatre opérations sont principalement concernées : le siège de la direction générale de la gendarmerie nationale à Issy-les-Moulineaux (150,5 M€), celui du pôle renseignement à Levallois-Perret

(153,3 M€) ainsi que les immeubles du ministère de l'intérieur *Lumière* (175,2 M€) et *Garance* (155,4 M€).

Les programmes 307 - *AT* et 232 - *VPCA* portent respectivement 52,7 M€ et 51,1²⁵ M€ de restes à payer. Pour le programme 307 - *AT*, il s'agit principalement de dépenses relevant du programme national d'équipement des préfectures (17,6 M€) et du programme national informatique (12 M€). Pour le programme 232 - *VPCA*, il s'agit notamment de dépenses liées à la mise sous pli et l'acheminement des élections régionales et territoriales (43,8 M€).

Les prévisions de restes à payer 2015 inscrites dans le PLF 2016 sont très inférieures au niveau réel de ceux-ci pour ce qui concerne le programme 232 - *VPCA*.

Restes à payer (M€)

M€	2014		2015	
	Estimé	Réel	Estimé	Réel
216 – CPPI	687,1	739,9	722	721
232 – VPCA	5	10,14	2,4	51,1
307 – AT	67,2	50,8	49,8	52,6
Total	759,3	800,84	774,2	824,8

Source : *PLF N et N+1 et Farandole*

3.2.1.2 Les autorisations d'engagement affectées non engagées

Le montant des autorisations d'engagement affectées non engagées (AENE) a nettement diminué entre 2014 et 2015 (-74,6%). Il s'établit à 12,2 M€ dont 11, 1 M€ pour le seul programme 307 - *AT*. Sur ce programme, 97,8% des AENE concernent le programme national d'équipement des préfectures.

L'article 158 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique prévoit que : "*Si, pendant une*

²⁵ Le chiffre retenu est celui transmis dans le tableau annexé au questionnaire

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 en application de l'article 156, 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".

Le ministère n'a toutefois pas été en mesure d'indiquer le montant prévu des demandes de reports.

3.2.2 Le degré de rigidité des dépenses de la mission

Les crédits de titre 2 représentent 69,9 % des crédits de paiement ouverts pour la mission *AGTE*. Ce chiffre masque néanmoins de grandes différences, il s'élève en effet à 86,2% pour le programme 307 - *AT*, 55,8% pour le programme 216 - *CPPI* et 3,7% pour le programme 232 - *VPCA*.

Les dépenses d'intervention sont relativement rigides : la dotation à l'ANTS en représente 27,6% et les dépenses de guichet 68,8%. Pour autant, la part des dépenses d'intervention dans les crédits de paiement hors titre 2 ouverts pour la mission *AGTE* reste limitée : 11%.

3.3 La démarche de performance

3.3.1 La sincérité des indicateurs

3.3.1.1 Des modifications de maquette dans le sens d'indicateurs plus pertinents

Plusieurs indicateurs ont évolué en 2015 conformément aux orientations indiquées par la Cour dans les précédentes NEB relatives à la mission *AGTE*.

Les principaux changements sont les suivants :

- l'indicateur portant sur le délai moyen de publication des textes d'application des lois a été supprimé dans le PAP 2015 : il faisait doublon avec l'indicateur portant sur le *délai moyen de publication des textes d'application des lois*, qui relève du programme 129 - *Coordination du travail gouvernemental* ;
- l'intitulé de l'indicateur « *Taux de préfectures ayant activé leur centre opérationnel au moins 12 jours dans l'année* » a été remplacé par « *Taux de préfectures ayant réalisé au moins*

4 exercices dans l'année ». Il permet ainsi de mieux mesurer le degré de préparation à la gestion d'éventuelles crises ;

- deux indicateurs du programme 307 - AT ont été supprimés car les cibles avaient été atteintes. Il s'agit des indicateurs relatifs à la labellisation ou à la certification des préfetures et au délai de délivrance des cartes grises par l'ANTS. Ce dernier indicateur étant d'autant moins pertinent qu'il reposait sur l'activité de l'ANTS, qui n'est pas à proprement parler un service du ministère chargé de la délivrance des titres ;
- un indicateur relatif aux dépenses de contentieux (« *taux de dossiers gagnés en contentieux des étrangers (sur nombre de dossiers présentés)* ») a été ajouté pour le programme 216 - CPPI²⁶.

Le constat d'indicateurs plus pertinents doit être tempéré par l'introduction d'un nouvel indicateur relatif au pourcentage de permis de conduire délivrés dans un délai de 20 jours. Cet indicateur repose largement sur l'activité de l'ANTS et n'est donc pas pertinent pour les raisons rappelées *supra*.

3.3.1.2 Pour autant, de nombreux indicateurs restent largement perfectibles

Les observations critiquent de la Cour demeurent s'agissant :

- des risques de fiabilité de certains indicateurs, tels que le « *taux d'établissements recevant du public soumis à obligation de contrôle visités par la commission de sécurité* » car ils sont établis à partir de comptages manuels ;
- 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* ». La Cour prend toutefois note de sa suppression dans le PLF pour 2016 ;
- des liens peu évidents entre la mesure de « *l'efficacité de la gestion des ressources humaines* » au ministère de l'intérieur (indicateur programme 216 - CPPI) et plusieurs sous-indicateurs notamment le « *taux de couverture des*

²⁶ Cet indicateur évolue dans le PLF 2016. Il est scindé en deux sous-indicateurs mesurant le taux de réussite dans les contentieux étrangers (1^{er} indicateur) et dans les autres contentieux (2^{ème} indicateur)

besoins de formation à la prise de poste » et la « *part des bénéficiaires de l'obligation d'emploi prévue par la loi n°87-517 du 10 juillet 1987* ». Le ministère précise que dans la mesure où le programme 216 - *CPPI* est le programme support du ministère et doit donc porter les indicateurs transversaux de performance, le programme est contraint par la méthode retenue ;

- de l'absence totale de lien entre l'indicateur « *délais de traitement des comptes* » et la capacité d'action du responsable du programme 232 - *VPCA* dans la mesure où le traitement des comptes de campagne dépend de la seule activité de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, qui est une autorité administrative indépendante.

La Cour observe enfin, comme les années précédentes que la totalité des indicateurs de la mission *AGTE* sont relatifs au seul programme 307 - *AT*.

3.3.2 Le lien entre budgétisation et performance reste très tenu

L'articulation entre les résultats obtenus et la budgétisation reste très faible.

D'une part, comme l'indique le programme 307 - *AT* « *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 performance* ».

D'autre part, le lien reste tenu y compris pour les dépenses hors titre 2. Le responsable du programme 216 - *CPPI* indique ainsi que « *l'analyse des résultats en termes de performance ne constitue pas un levier pour la budgétisation du programme 216 - CPPI* » car les indicateurs ont un périmètre plus large que celui du responsable de programme.

En revanche, les performances peuvent être utilisées par les responsables de programme dans leur dialogue avec les responsables de BOP. Ce dialogue intensifié s'inscrit dans un renforcement continu des systèmes de contrôle de gestion au sein de la mission *AGTE*. Ainsi, la mission du contrôle de gestion ministériel indique qu'elle a mis en place en 2015 :

- un tableau de bord ministre comportant différents indicateurs et qui sert d'outil de pilotage ;
- un tableau de bord partagé entre administration centrale/territoriale.

En revanche, l'outil de *reporting* et d'analyse de la performance Infopref 2, qui devait être initialement opérationnel fin 2014 n'a pas encore été pleinement déployé.

3.3.3 Des résultats mitigés

Le ministère n'a pu communiquer de données définitives, sauf pour le programme 307 - AT, sur la valeur des indicateurs.

Pour le programme 307 - AT, seuls quatre des onze valeurs cibles ont été atteintes, notamment *le taux d'actes télétransmis par l'application ACTES* (46,1% pour un objectif de 38%) ou encore *le délai d'instruction des dossiers ICPE et loi sur l'eau* (273 jours pour une valeur cible de 315 jours). En revanche, les résultats s'écartent nettement des valeurs cibles pour *le taux de contrôle des actes prioritaires reçus en préfecture* (89% pour un objectif de 100%) et le nombre de préfectures ayant effectué au moins quatre exercices dans l'année (72,5% pour un objectif de 80%).

En revanche, les valeurs du coût par inscrit aux élections départementales et régionales s'écartent nettement des valeurs-cibles inscrites dans le PAP du programme 232 - VPCA annexé au PLF 2015. Ainsi, le coût pour les élections départementales est de 3,54 € au lieu de 2,17 € et pour les élections régionales de 3,62€ au lieu de 2,3€. Ces valeurs sont en revanche conformes aux objectifs actualisés pour 2015 inscrit dans le PAP du programme annexé au PLF 2016 (respectivement 3,61€ et 3,96€). Cette actualisation a été rendue nécessaire par le rejet par le Parlement lors des débats relatifs à la LFI 2015 de la généralisation de l'envoi dématérialisé de la propagande électorale. Le coût de l'envoi de la propagande représente en effet une part très importante du coût par inscrit : entre 50 % et 60 % selon les élections. La dématérialisation de la propagande constituerait dès lors une source substantielle d'économie : l'inspection générale de l'administration²⁷ estime qu'une dématérialisation de 80 % de la propagande aurait permis, sur la période 2015-2017 d'économiser 379 M€ soit 126 M€ par an.

²⁷ Inspection générale de l'administration, « Moderniser l'organisation des élections », octobre 2014.

4 Les recommandations de la Cour

4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2014

Au titre de la gestion 2014, la Cour avait formulé quatre 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 transfert lorsque les décisions sont connues avant le vote de la LFI ou que les dépenses ne correspondent pas à des actions du programme d'origine.
3. 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'en 2015, il a été nécessaire d'ouvrir des crédits en décret d'avance pour financer les dépenses contentieux. Tout en constatant que des mesures de rationalisation ont été engagées, elle souligne que le dispositif n'a pas encore fait la pleine preuve de son efficacité. Par ailleurs, la sincérité de la programmation des dépenses de contentieux reste largement perfectible.

Des décrets de transfert sont une nouvelle fois intervenus en fin de gestion alors que pour certains les décisions étaient connues avant la LFI (gestion des délégués du préfet). Pour au moins un autre mouvement, les dépenses ne correspondent pas à des actions du programme d'origine.

Les efforts engagés pour mettre fin aux mises à disposition irrégulières doivent se poursuivre. Par ailleurs, un contrôle exhaustif des mises à disposition gratuites est souhaitable, notamment s'agissant des mises à disposition prononcées au profit d'organismes contribuant à la mise en œuvre d'une politique publique.

Enfin, le mouvement d'amélioration de la qualité des indicateurs s'est poursuivi en 2015, notamment avec l'introduction d'un indicateur relatif aux dépenses de contentieux. Un deuxième indicateur sur ces mêmes dépenses a été introduit dans le PAP annexé au PLF 2016.

4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2015

Pour 2015, la Cour réitère et complète certaines recommandations :

1. Assurer la sincérité budgétaire de la prévision des dépenses de contentieux en renforçant la mise en œuvre des mécanismes visant à mieux les maîtriser.
2. Ne pas recourir aux décrets de transfert lorsque les décisions sont connues avant le vote de la LFI ou que les dépenses ne correspondent pas à des actions du programme d'origine.
3. Mettre fin aux mises à disposition irrégulières et contrôler de manière systématique la régularité des mises à disposition.
4. Poursuivre le remplacement des indicateurs afin qu'ils soient davantage en rapport avec la capacité d'action des responsables de programme, plus fiables et davantage représentatifs des programmes de la mission.