

Cour des comptes



**ANALYSE DE L'EXECUTION DU BUDGET DE
L'ETAT PAR MISSION ET PROGRAMME**

EXERCICE 2013

Direction de l'action du Gouvernement

mai 2014

Mission

Direction de l'action du gouvernement

Programme 129 – Coordination du travail
gouvernemental

Programme 308 – Protection des droits et libertés

Programme 333 – Moyens mutualisés des
administrations déconcentrées

Sommaire

Synthèse	4
Introduction et présentation de la mission.....	6
I - Les dépenses de l'exercice et la gestion des crédits	7
A - Une exécution des crédits proche de la prévision	7
B - Une programmation des crédits compliquée par des changements de périmètre	10
C - Un pilotage fin de la gestion des crédits.....	12
II - Les grandes composantes de la dépense	16
A - La masse salariale et la gestion des emplois : sous-consommation et renforcement de structures	16
B - Les efforts d'économie sur les autres dépenses de fonctionnement ...	18
C - Des dépenses d'intervention maîtrisées.....	20
D - Des dépenses d'investissement limitées et stables	21
E - Des opérateurs impliqués dans la maîtrise de la dépense	23
F - Une dépense fiscale stable et réduite	26
III - Régularité, performance, soutenabilité budgétaires	26
A - Une exécution budgétaire régulière	26
B - Un objectif de performance déconnecté de la programmation budgétaire.....	28
C - La réalité de la soutenabilité budgétaire.....	30
IV - Les recommandations de la Cour	32
A - Le suivi des recommandations formulées par la Cour au titre de 2012	32
B - Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2013.....	34

Synthèse

(Md€) LFI AE : 1,25 ; CP : 1,21 ; Crédits ouverts AE : 1,52 ; CP : 1,16 ;

Exécution AE : 1,45 ; CP : 1,13 ;

Plafond d'emplois en ETPT : 3 766 ; exécution : 3 582 ;

Plafond d'emplois opérateurs en ETP : 640 ; exécution : 587.

La mission *Direction de l'action du Gouvernement* est rattachée au périmètre budgétaire du Premier ministre, sous la responsabilité du secrétaire général du Gouvernement. Elle réunit des structures très différentes articulées autour de trois programmes, dont l'architecture budgétaire et le périmètre sont relativement stables depuis 2011.

Par le programme 129 - *Coordination du travail gouvernemental* - la mission remplit les fonctions d'état-major, de coordination et de soutien du Premier ministre dans sa mission de direction de l'action du Gouvernement. Par le programme 308 - *Protection des droits et libertés* - elle rassemble les dotations allouées à neuf autorités administratives indépendantes (AAI) concourant à la défense des droits et à la protection des libertés publiques. Enfin, par le programme 333 - *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* - elle facilite la gestion des moyens de fonctionnement des directions départementales interministérielles et des emplois déconcentrés relevant du Premier ministre.

Les crédits budgétaires ouverts pour 2013 étaient de 1,52 Md€ en AE et de 1,16 Md€ en CP. Le taux d'exécution des AE s'est élevé à 95,21 % (1,45 Md€) tandis que celui des CP a été de 96,89 % (1,13 Md€). Les principaux postes de dépense ont été la rémunération des personnels et les frais liés aux implantations immobilières (loyers budgétaires, loyers externes, charges, fluides, ainsi que travaux et entretiens). Pour le programme 129, les dépenses de personnel ont représenté 32,8 % de l'exécution des CP et les dépenses de fonctionnement 56,8 %. Pour le programme 308, les dépenses de personnel ont représenté 61,2 % des CP exécutés et les dépenses de fonctionnement 37,8 %. Enfin, pour le programme 333, les loyers, charges et fluides ont représenté 69 % des crédits de 2013.

L'exécution budgétaire de la mission a été régulière, sans véritable sous-estimation ou sur-calibrage de crédits en LFI 2013. Elle est restée proche de la prévision, les programmes ayant été exécutés, dans leur

ensemble, « sans surprise », sans report de charge et ayant même permis quelques anticipations de dépenses urgentes.

Par ailleurs, si la démarche de performance est prise en compte par l'ensemble des structures de la mission, qu'il s'agisse des services administratifs ou des AAI, et témoigne de résultats satisfaisants, elle n'est pas, pour autant, corrélée à la budgétisation. La dotation retrace davantage les moyens nécessaires pour faire fonctionner les structures concernées.

Pour ce qui concerne la soutenabilité de la trajectoire budgétaire de la mission, les plafonds du triennal 2011-2013 ont été respectés. La LFI 2013 était soutenable, même si, une fois encore, la programmation annuelle du programme 333 ne l'a été que grâce au dégel d'une partie de la réserve de précaution dès le 15 janvier 2013. Il faut, enfin, noter une certaine instabilité du périmètre du programme 129 (rattachement du SGMAP, montée en puissance de l'ANSSI) qui rend difficile l'établissement de tendances d'une année sur l'autre.

Au terme de cet exercice, il appert que le programme 129 se place désormais au cœur de la coordination interministérielle d'une part, en matière de modernisation de l'action publique par le rattachement du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) et d'autre part, en matière de systèmes d'information et de cybersécurité par le renforcement des moyens de la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC) et de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI).

Le programme 308 s'est stabilisé, après la création en 2012 du Défenseur des droits. Quant au programme 333, il regroupe l'intégralité des crédits inscrits sur les programmes du Premier ministre au bénéfice des administrations déconcentrées relevant des SPM. Il a, en outre, connu une amélioration de la programmation et de la répartition des dépenses au niveau déconcentré entre les BOP locaux.

PRINCIPALE RECOMMANDATION

La Cour formule une recommandation au titre de l'exercice 2013 :

Recommandation: *Faire figurer, parmi les indicateurs les plus significatifs de la mission, un objectif relevant de la compétence du SGDSN.*

Introduction et présentation de la mission

La mission *Direction de l'action du Gouvernement* rassemble des entités très hétérogènes qui ne partagent que leur rattachement au périmètre budgétaire des services du Premier ministre (responsabilité du secrétaire général du Gouvernement) à des fins d'optimisation de la gestion publique. Elle est composée de trois programmes :

- le programme 129 - *Coordination du travail gouvernemental* - qui fédère les fonctions d'état-major, de stratégie et de prospective, de coordination et de soutien exercées par les services du Premier ministre ;
- le programme 308 - *Protection des droits et libertés* - qui regroupe les crédits de neuf autorités administratives et entités indépendantes ;
- le programme 333 - *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* - qui rassemble les crédits de fonctionnement courant des directions départementales interministérielles (DDI), les crédits immobiliers d'une grande partie des services déconcentrés de l'Etat, ainsi que l'ensemble des emplois déconcentrés placés sous l'autorité du Premier ministre.

Les crédits exécutés de la mission se montent à 1,45 Md€ en AE (soit une moyenne d'exécution de 95,21 %) et à 1,13 Md€ en CP (soit une moyenne d'exécution de 96,89 %).

Ces trois programmes s'inscrivent globalement dans la continuité budgétaire des précédents exercices. Quant à leur architecture et à leur périmètre budgétaires, il convient de noter d'une part, que la création, en 2013, du secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP) s'est traduite par la création d'un BOP spécifique et d'autre part, que le transfert en LFI 2013 des crédits de rémunération des DDI, de leurs adjoints, des SGAR et des chargés de mission du programme 129 vers le programme 333 s'est accompagné de la création d'une action spécifique pour la gestion de la masse salariale.

Il importe, enfin, de souligner le maintien des efforts de l'ensemble des acteurs de la mission, y compris des AAI et du cabinet du Premier ministre, pour mutualiser les fonctions support, rationaliser les dépenses et tendre vers une réduction des implantations immobilières.

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

Tableau 1. Synthèse des crédits initiaux, des mouvements de crédits et des crédits consommés

en M€		Programme 129		Programme 308		Programme 333		Mission	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI		554,4	559,6	80,3	91,7	618,4	558,3	1 253,1	1 209,6
LFR		- 31,3	- 31,6	- 2,8	- 3,5	- 72,5	- 12,4	- 106,6	- 47,5
Total des mouvements de crédits		372,2	- 5,4	- 0,2	- 0,2	4,3	7,9	376,3	2,3
<i>Reports</i>	<i>Ouverture</i>	402,9	33,3	0,2	0,2	6,6	10,2	409,7	43,7
<i>Virement</i>	<i>Ouverture</i>	-	-	-	-	-	-	-	-
	<i>Annulation</i>	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Transfert</i>	<i>Ouverture</i>	9,1	9,1	-	-	-	-	9,1	9,1
	<i>Annulation</i>	- 57,3	- 65,3	-	-	-	-	- 57,3	- 65,3
<i>Avance</i>	<i>Ouverture</i>	-	-	-	-	-	-	-	-
	<i>Annulation</i>	- 2,5	- 2,5	- 0,3	- 0,3	- 5,4	- 5,4	- 8,2	- 8,2
<i>Annulation</i>	<i>Annulation</i>	- 3,1	- 3,1	- 0,1	- 0,1	-	-	- 3,2	- 3,2
<i>DDAI</i>	<i>Ouverture</i>	10,0	10,0	-	-	-	-	10,0	10,0
	<i>Annulation</i>	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>FdC et AdP</i>	<i>Ouverture</i>	13,1	13,1	-	-	3,1	3,1	16,2	16,0
Total des crédits disponibles		895,3	522,6	77,3	88,0	550,2	553,8	1 522,8	1 164,4
Crédits consommés		850,5	495,1	74,8	86,7	524,6	546,4	1 449,9	1 128,2

Source : DSAF

A - Une exécution des crédits proche de la prévision

L'exercice 2013 ne fait ressortir aucune dérive des dépenses par rapport aux crédits disponibles, les trois programmes s'inscrivant dans la continuité des précédents exercices et de la budgétisation initiale. Ce sont ainsi, sur l'ensemble de la mission, 95,21 % des crédits qui ont été consommés en AE et 96,89 % en CP, soit un taux de consommation supérieur à celui de 2012.

Les ressources de l'ensemble de la mission ont été touchées par la loi de finances rectificative du 29 décembre 2013, qui a annulé 106,6 M€ en AE et 47,5 M€ en CP.

Par ailleurs, les principaux mouvements modifiant les crédits ouverts en cours d'exercice ont concerné le programme 129. Ils ont consisté en des reports de crédits 2012 vers 2013 pour un montant total de 402,7 M€ en AE et 33,1 M€ en CP, comprenant, notamment, 370 M€ d'AE pour l'opération immobilière Ségur-Fontenoy, ainsi que des crédits

ouverts par voie de fonds de concours et d'attributions de produits, pour un montant de 15,6 M€ en AE et 21,7 M€ en CP. Ils proviennent, également, de décrets de transfert vers les programmes 144 - *Environnement et prospective de la politique de défense* - et 146 - *Equipement des forces* - de la mission *Défense*, à hauteur de 56,5 M€ en AE et 64,5 M€ en CP. Ils sont, aussi, issus des fonds de concours et des attributions de produits, pour un montant de 13,1 M€ en AE et en CP, provenant essentiellement, pour 11,1 M€ en AE et en CP, de l'attribution de produit « produits des cessions de biens confisqués dans le cadre de la lutte contre les produits stupéfiants » rattachée à la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT).

Les écarts entre la consommation et les crédits disponibles du programme 129 proviennent principalement des fonds de concours ou attributions de produits reportés de la gestion précédente et susceptibles d'être reportés sur 2014. Ils s'élevaient à 17,9 M€ en AE et 22,4 M€ en CP, l'attribution de produit de la MILDT représentant 85 % de ces crédits. Ils sont, également, le fruit de l'absence de consommation intégrale des 11,1 M€ d'attribution de produit de la MILDT ouverts en 2013 et qui seront reportés de droit en 2014. En titre 2, ce sont 1,2 M€ de crédits qui sont restés sans emploi à la fin de l'année 2013, du fait du taux de rotation assez élevé des effectifs et des délais incompressibles dans les recrutements et les remplacements.

Pour le programme 308, les mouvements de crédits ont été beaucoup moins importants. Quant aux écarts entre la consommation et les crédits disponibles, ils sont faibles, eux aussi, à l'image des 0,74 M€ de crédits de titre 2 restés sans emploi du fait du temps nécessaire pour les recrutements.

Sur le programme 333, les mouvements de crédits ont été, essentiellement, le fait de reports, à hauteur de 6,6 M€ en AE et 10,2 M€ en CP, constitués du fonds d'Etat exemplaire, des tranches fonctionnelles ayant vocation à basculer, des impayés sur loyers budgétaires et des charges à payer n'ayant pas fait l'objet d'engagement préalable sur la gestion 2012. Ils ont, également, résulté de deux décrets annulant un montant de 5,4 M€ en titre 2.

Pour ce qui est des dépenses hors titre 2, la quasi-totalité des crédits disponibles a été consommée, à l'exception du solde de l'enveloppe consacrée aux loyers budgétaires impayés en 2011 et 2012, et de celle provisionnée pour les engagements pluriannuels de baux. Quant au titre 2, le niveau de consommation légèrement inférieur aux prévisions

s'explique par des délais incompressibles pour les recrutements sur des emplois de directeur de l'administration territoriale.

Tableau 2. Evolution des crédits consommés entre 2013 et 2012

en €		Gestion 2012		Gestion 2013		Ecart	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 129	Titre 2	239,61	239,61	162,78	162,78	-76,83	-76,83
	Titre 3	280,91	242,71	635,83	281,00	354,92	38,29
	Titre 5	12,59	19,67	13,06	15,71	0,47	-3,96
	Titre 6	33,51	31,17	27,44	28,23	-6,07	-2,94
	Titre 7	-	-	11,35	7,35	11,35	7,35
Programme 308	Titre 2	52,66	52,66	53,15	53,15	0,49	0,49
	Titre 3	23,25	35,35	20,94	32,80	-2,31	-2,55
	Titre 5	0,77	0,62	0,68	0,76	-0,09	0,14
	Titre 6	0,07	0,07	0,04	0,04	-0,03	-0,03
Programme 333	Titre 2	-	-	98,67	98,67	98,67	98,67
	Titre 3	521,64	424,14	411,27	432,76	-110,37	8,62
	Titre 5	16,36	16,09	14,56	14,91	-1,80	-1,18
	Titre 6	0,39	0,39	0,09	0,09	-0,30	-0,30

Source : DSAF

Pour le programme 129, la baisse de 76,83 M€ en titre 2 correspond principalement au transfert des crédits vers le programme 333 (consommation de 98,27 M€ en 2012), à la création par transfert du SGMAP (+ 11,45 M€) et à la poursuite de la montée en puissance de l'ANSSI (+ 5,34 M€). En hors titre 2, l'évolution à la hausse correspond à la consommation de crédits à hauteur de 370 M€ en AE pour l'opération immobilière Ségur-Fontenoy, à la création du SGMAP dont la consommation de 2013 s'élève à 38,1 M€ en AE et 41,6 M€ en CP.

L'évolution à la hausse de la consommation des crédits hors titre 2 sur le programme 129 masque, cependant, des économies réalisées sur les dépenses de fonctionnement courant, permises par la mutualisation des fonctions support et l'adhésion croissante aux marchés interministériels, dès 2011. Des économies identiques, à hauteur de 2,4 M€, ont également été faites sur le programme 308.

Pour le programme 333, la forte diminution de la consommation d'AE en titre 3 s'explique par un volume important d'engagements pluriannuels sur les baux en 2011. Ces engagements ont visé à régulariser la signature de baux importants en 2010 et 2011. Sur 2013, les engagements pluriannuels ont concerné principalement les renouvellements de baux et, dans une moindre mesure, les nouvelles prises à bail. A l'inverse, l'augmentation des dépenses en CP trouve sa source dans l'obligation d'assurer le parc automobile depuis le 1^{er} janvier

2013, augmentant ce poste de 1,7 M€, et par le surcoût de l'acquisition de véhicules hybrides et électriques, estimé à 0,6 M€.

Il faut, enfin, souligner qu'une mesure d'économie décidée par le Gouvernement a conduit à geler un montant de 20 M€ en AE et en CP hors titre 2 sur les crédits ouverts en 2013 par la LFI sur le programme 129, et 1 M€ sur le programme 308.

B - Une programmation des crédits compliquée par des changements de périmètre

1 - Les hypothèses de budgétisation

Lors de la programmation des crédits, des changements de périmètre sont intervenus dans le PLF 2013 pour le programme 129. Ils ont porté sur le transfert d'emplois et de crédits vers le programme 333 (107,7 M€ en LFI 2013), l'extension du périmètre d'intervention de la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC) au déploiement progressif du réseau interministériel de l'Etat en remplacement du réseau Ader (hausse de 1,

1 M€ en titre 2 et de 6,5 M€ en hors titre 2), l'allocation de moyens supplémentaires à l'agence nationale de sécurité des systèmes d'information (ANSSI) pour accroître ses capacités opérationnelles et atteindre l'effectif de 357 agents en 2013 (hausse de 4,3 M€ en titre 2 et 12,1 M€ en hors titre 2).

En outre, des amendements au PLF 2013 votés par le Parlement ont modifié le périmètre du programme 129, comme celui transférant les crédits et les emplois nécessaires à la création du SGMAP, soit une augmentation de 11,2 M€ de crédits en titre 2 correspondant à la masse salariale des 137 ETPT de la direction générale de la modernisation de l'Etat, et une majoration de 36,4 M€ des crédits hors titre 2.

Pour la programmation des crédits de l'ensemble de la mission, en raison de la très grande diversité et de l'autonomie plus ou moins prononcée des structures qu'elle rassemble, des discussions fréquentes ont été menées par la DSAF avec chaque responsable de BOP pour éviter les dérives et aucun accident n'a été à déplorer. Aucune décision n'a, ainsi, été prise sans leur accord, tant dans la préparation du budget et le suivi de la gestion, que dans le pilotage de la performance. Toutes les phases de la construction budgétaire ont été réalisées en associant chaque responsable de BOP, tant pour la préparation des conférences budgétaires,

la rédaction des PAP et des RAP, que la préparation des débats parlementaires sur les crédits de la mission. En outre, les possibilités d'ajustement entre les BOP ont permis des redéploiements de crédits grâce à des réunions de pilotage, les AAI acceptant la mutualisation des ressources au sein du programme 308 (réallocations depuis le CSA, à hauteur de 29 000 €, et la CADA, à hauteur de 10 852 €, vers la CNCDH).

L'une des principales caractéristiques du programme 333 réside dans la nature quasi incompressible d'une part importante de ses dépenses, ce qui contraint fortement la programmation. Plus de la moitié des crédits hors titre 2 sont en effet destinés au paiement des loyers budgétaires et externes. La programmation annuelle par activité n'est soutenable que grâce au dégel d'une partie de la réserve de précaution dès le début de gestion. En 2013, il est intervenu le 15 janvier, pour un montant de 22,8 M€ en AE et 19,3 M€ en CP.

Pour ce qui concerne la masse salariale, la programmation a intégré les principaux facteurs d'évolution des crédits de personnel, recouvrant l'impact du schéma d'emplois et des mesures catégorielles, l'intégration du glissement vieillesse technicité (GVT) et des mesures diverses (variation des prestations sociales, des remboursements de mises à disposition, etc.).

Hors titre 2, les hypothèses structurantes retenues correspondaient aux prescriptions gouvernementales. Pour le programme 129, le budget de 2013 a donc traduit l'impératif de diminution des crédits de fonctionnement et d'intervention. Cependant, les nouvelles activités prises en charge au sein du programme ou la montée en puissance de structures déjà existantes ont conduit à l'obtention de financements complémentaires. Pour le programme 308, la construction du PLF 2013 a cherché l'adéquation des moyens alloués à l'augmentation des missions de certaines AAI, notamment le contrôleur général des lieux de privation de liberté et la commission nationale informatique et libertés.

Il faut, enfin, souligner que plusieurs réallocations ont été effectuées entre les BOP des différents programmes. Pour le programme 129, elles ont, notamment, permis d'accorder une dotation en fonds propres sur le titre 7 au conseil national des communes « compagnons de la Libération », à hauteur de 9 M€ en AE et de 5 M€ en CP, pour la rénovation du musée de l'ordre de la Libération. Pour le programme 308, des réallocations ont eu lieu en titre 2 entre différentes AAI. Enfin, pour le programme 333, un redéploiement interne aux BOP locaux a permis de

financer les besoins identifiés au titre du renouvellement anticipé des postes informatiques.

2 - L'articulation AE-CP

Pour les trois programmes de la mission, la budgétisation est faite en AE=CP, à l'exception des types de dépenses suivants :

- les baux privés, qui sont budgétés en AE pluriannuelles à hauteur de l'engagement ferme de l'État, la budgétisation en CP correspondant au coût du loyer et des charges annuellement dus ;
- les opérations d'investissement, pour lesquelles il est veillé à la couverture pluriannuelle, pour l'intégralité du coût estimé d'une opération, de chaque affectation sur tranche fonctionnelle, la budgétisation des CP correspondant aux décaissements prévus dans l'année sur chaque tranche ;
- les marchés forfaitaires, pour lesquels l'engagement pluriannuel permet de faire diminuer les coûts.

C - Un pilotage fin de la gestion des crédits

Le programme 129 est composé d'une dizaine de structures d'administration centrale, de dimension variable, pour lesquelles chaque responsable de BOP est ordonnateur de ses dépenses. Il comporte, depuis 2013, le BOP SGMAP, relevant directement du Premier ministre. Pour sa part, le programme 308 héberge neuf AAI, chacune étant responsable de son propre BOP et chaque responsable étant ordonnateur de ses dépenses. Quant au programme 333, il compte 23 BOP, l'un étant central, les autres régionaux et placés sous la responsabilité des préfets de région.

Pour les programmes 129 et 308, les orientations financières et les faits marquants de la gestion font l'objet d'une présentation biannuelle devant le responsable du programme, au cours d'un comité de pilotage. En parallèle, des réunions de dialogue de gestion sont menées plusieurs fois par an, entre chaque responsable de BOP et la DSAF. Les modalités du dialogue instauré au cours de la gestion entre tous les acteurs de ces programmes ont permis d'optimiser les ressources disponibles.

Sur le programme 129, il n'y a eu aucun aléa majeur au cours de la gestion 2013, grâce à la coopération de toutes les autorités qui a permis d'optimiser les mouvements budgétaires. Sur le programme 308, les aléas

résultant des dépenses non budgétées ont pu être couverts sans difficulté puisque les mouvements de réallocation de crédits entre BOP sont le fruit d'accords préalables entre les acteurs. Ces aléas n'ont, en outre, pas remis en cause des dépenses prioritaires du programme.

Quant au programme 333, afin d'assurer le fonctionnement courant des services, la programmation annuelle assure, dès le début de gestion, la couverture impérative des loyers budgétaires et externe, la soutenabilité des dépenses de charges et de fluides et le maintien d'une enveloppe suffisante pour le fonctionnement courant des DDI, permettant le renouvellement équilibré des principaux parcs, automobile et informatique.

Pour ce qui est du dispositif de mise en réserve initiale au début de gestion, il a été constitué de gels différenciés : d'une part, la réserve de précaution, calculée sur la base de 0,5 % des crédits de titre 2 et de 6 % des crédits hors titre 2, et d'autre part, le gel relatif au dispositif « fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique ».

Pour le programme 129, la réserve de précaution est appliquée à tous les postes de dépenses dans un souci de traitement équitable de toutes les structures. Les responsables de BOP sont, par la suite, libres de faire porter l'impact des crédits mis en réserve sur un titre de dépenses plutôt que sur un autre. Elle s'est élevée à 0,85 M€ en crédits de titre 2 et, en crédits hors titre 2, à 21,34 M€ en AE et 21,65 M€ en CP. Quant au gel du dispositif « fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique » (FIPHFP), il a été de 0,12 M€ en hors titre 2.

Pour le programme 308, la mise en réserve s'est élevée à 0,27 M€ sur le titre 2 et, en hors titre 2, à 1,55 M€ en AE et 2,24 M€ en CP, le gel du dispositif FIPHFP ayant été de 0,05 M€ hors titre 2. Enfin, pour le programme 333, la réserve de précaution a été, en titre 2, de 0,53 M€ et, hors titre 2, de 30,64 M€ en AE et 27,04 M€ en CP, le gel du dispositif FIPHFP ayant été de 0,07 M€ hors titre 2.

Au cours de la gestion, la réserve a évolué. Pour les programmes 129 et 308, l'impact de la régulation budgétaire a été plus contraignant qu'en 2012, principalement parce que la réserve de précaution a été augmentée, au mois de février 2013, de 20 M€ en AE et de 1 M€ en CP hors titre 2, au titre d'un gel transversal complémentaire.

Pour le programme 129, l'évolution de la réserve a été marquée par un dégel de 11,4 M€ en AE et CP intervenu, le 8 novembre 2013, au profit des fonds spéciaux (7,2 M€) et du financement des vols de l'escadron de transport, d'entraînement et de calibration (4,2 M€). Un gel

de crédits supplémentaire est survenu au mois de février 2013, sur demande du Gouvernement, pour un montant de 20 M€ en AE et en CP hors titre 2. Puis une annulation de crédits en loi de finances rectificative du 29 décembre 2013 est survenue, d'un montant de 30,5 M€ en AE et 30,8 M€ en CP hors titre 2.

Pour le programme 308, les principales évolutions de la mise en réserve ont été un gel de crédits complémentaires à la demande du Gouvernement, au mois de février 2013, pour un montant de 1 M€ en AE et en CP hors titre 2, et une annulation intégrale de la réserve hors titre 2 la LFR du 29 décembre 2013 pour un montant de 2,55 M€ en AE et 3,24 M€ en CP hors titre 2.

Pour le programme 333, un surgel a été opéré, pour un montant de 2 M€ en AE et en CP, et le « fonds État exemplaire », d'un montant de 1,86 M€ en AE et en CP, ayant fait l'objet d'un report, a été gelé. Mais la programmation 2013 visée par le contrôleur budgétaire ministériel a intégré l'arbitrage du cabinet du Premier ministre du 15 janvier 2013 relatif à un dégel dès le début de gestion en vue de rendre la programmation soutenable. Une partie de la réserve a donc été levée pour un montant de 22,88 M€ en AE et 19,28 M€ en CP. Le reliquat de la réserve a fait l'objet d'une annulation en LFR pour un montant de 11,62 M€ en AR et 11,61 M€ en CP.

La globalisation et la fongibilité des crédits entre les actions ont été pleinement utilisées pendant l'exécution budgétaire pour les programmes 129 et 308. Ces réallocations, surtout utilisées en hors titre 2, ont été le résultat du dialogue de gestion mené au sein de ces programmes qui permet d'optimiser les ressources disponibles.

Pour le programme 333, les mesures de fongibilité n'ont été conduites qu'à partir du mois d'octobre 2013, après le dialogue de fin de gestion avec chaque responsable de BOP et après la fiabilisation de la couverture du besoin de couverture des loyers budgétaires.

Concernant les opérations de fin de gestion, sur le programme 129, une dotation de titre 7 a été versée au conseil national des communes « compagnons de la Libération », à hauteur de 9 M€ en AE et 5 M€ en CP, afin de financer les travaux du musée de l'Ordre de la Libération. Le complément de CP sera versé en 2014. Cette subvention n'était pas prévue en loi de finances, mais elle a été financée par redéploiement de crédits. Par ailleurs, aucune dépense normale n'a été différée en 2014.

Pour le programme 308, aucune dépense inhabituelle n'a été effectuée en fin d'exercice et aucune dépense normale n'a été différée en

2014. Quant au programme 333, les marges de manœuvre ont permis d'anticiper le renouvellement de postes bureautiques et de financer des travaux courant du locataire.

S'agissant des crédits non consommés, ils concernent principalement pour le programme 129, en titre 2, 1,2 M€ restés sans emploi du fait du taux de rotation assez élevé des effectifs et des délais dans les recrutements, et, en hors titre 2, l'attribution de produits de la MILDT (non consommation intégrale des rattachements de 2013, à hauteur de 11,1 M€ et consommation partielle des reports issus de l'exercice 2012, pour un montant de 17,9 M€ en AE et 22,4 M€ en CP).

Pour le programme 308, leur montant est très faible puisqu'ils s'élèvent à 1,5 M€ en AE (en excluant 1 M€ de retraits d'engagements juridiques basculés de 2012 et clôturés en 2013) et 1,3 M€ en CP, dont 0,7 M€ en titre 2, du fait du temps nécessaire pour les recrutements.

Pour le programme 333, les crédits sans emplois se montent à 25,6 M€ en AE et 7,4 M€ en CP, dont 2,9 M€ en titre 2. Ils sont notamment le fruit d'un solde sur l'enveloppe spécifique consacrée au financement des impayés de loyers budgétaires 2011 et 2012, pour un montant de 3,2 M€.

II - Les grandes composantes de la dépense

A - La masse salariale et la gestion des emplois : sous-consommation et renforcement de structures

Tableau 3. Evolution du plafond d'emploi et de son exécution

		2011	2012	2013
Programme 129	Schéma d'emploi réalisé	-4	72	112
	Plafond d'emploi (ETPT)	2 772	2 829	2 185
	Exécution du plafond d'emploi (ETPT)	2 546	2 646	2 067
Programme 308	Schéma d'emploi réalisé	21	15	2
	Plafond d'emploi (ETPT)	720	736	744
	Exécution du plafond d'emploi (ETPT)	699	710	712
Programme 333	Schéma d'emploi réalisé	0	0	-3
	Plafond d'emploi (ETPT)	0	840	837
	Exécution du plafond d'emploi (ETPT)	0	800	803

Source : DSAF

Le plafond d'emploi du programme 129 passe de 2 829 ETPT en 2012 à 2 185 en 2013, soit une baisse de 644 ETPT, résultant, notamment, du transfert de 836 ETPT vers le programme 333, du renforcement de l'ANSSI par 52 ETPT et de la DISIC par 15 ETPT, ainsi que de l'apport de 137 ETPT dans le cadre de la création du SGMAP.

Toujours sur le programme 129, l'exécution du plafond d'emploi est de 2 067 ETPT, soit une sous-consommation de 118 ETPT, résultant, principalement, d'un certain délai dans les remplacements, de retards dans les recrutements de l'ANSSI et d'un temps de vacance important entre les départs et les arrivées des agents du commissariat général à la stratégie et à la prospective, en raison des compétences ciblées recherchées, en rapport avec l'objet des études qui leur sont confiées. Il convient, cependant, de noter que la sous-consommation a été moins importante qu'en 2012 (-183 ETPT).

Le plafond d'emploi du programme 308 passe de 736 ETPT en 2012 à 744 en 2013, soit une hausse de 8 ETPT résultant, principalement, de missions nouvelles confiées à la CNIL (+ 10 ETPT) et du schéma d'emploi arbitré pour 2013 (- 3 ETPT pour le CSA). Quant à l'exécution d'emploi du programme 308, elle est de 712 ETPT, soit une sous-

consommation de 32 ETPT résultant de décalages entre les départs et les recrutements pour plusieurs AAI, notamment au sein du CSA.

Pour ce qui est du programme 333, il supporte 837 emplois autorisés répartis entre 498 emplois de DDI et adjoint (fonctionnaires détachés sur emplois fonctionnels de directeurs de l'administration territoriale de l'Etat - DATE) et 339 emplois dans les secrétariats généraux des affaires régionales, dont 48 relèvent du statut de DATE (les SGAR et leurs adjoints). La sous-consommation de 34 emplois s'explique par des délais incompressibles pour les recrutements sur des emplois de DATE. Quant à la réalisation du schéma d'emploi de - 3 ETPT en 2013, elle a porté sur le périmètre hors DATE puisque la liste de ces derniers est fixée réglementairement et ne peut donc se voir appliquer une partie du schéma d'emploi.

Tableau 4. Décomposition de l'évolution de la masse salariale

en M€	Programme 129	Programme 308	Programme 333
Socle exécution 2012 (périmètre 2013)	141 337 677	52 664 925	73 103 294
GVT négatif (effet noria)	5 320	-449 924	-255 247
Schéma d'emploi	18 766 143	594 539	549 115
Mesures générales	-270 800	-91 472	-
Mesures catégorielles	573 641	884 280	-
GVT positif (mesures individuelles)	952 203	525 379	243 869
Mesures diverses	1 418 684	-979 339	-585 667
Exécution 2013	162 782 868	53 148 388	73 055 364

Source : DSAF

Sur le programme 129, le GVT négatif est légèrement positif car le coût moyen des entrants a été supérieur à celui des sortants. A l'inverse, sur les deux autres programmes, le GVT négatif a permis de réaliser des économies, le coût des sortants étant supérieur à celui des entrants. Ce fut notamment le cas pour le Défenseur des droits, pour un montant de 380 870 €.

Le schéma d'emploi concerne essentiellement la création du SGMAP et la montée en puissance de l'ANSSI. Pour leur part, les mesures catégorielles ont concerné les AAI, avec le versement d'une prime de rendement au CSA, à hauteur de 373 396 €, le paiement de différentes mesures indemnitaires au Défenseur des droits, pour un montant de 381 762 € et le règlement d'une prime de performance et d'une prime de fin d'année à la CNIL, pour 73 747 €. Elles ont, également, été concernée par une prime exceptionnelle de fin d'année pour les agents du SGDSN, à hauteur de 215 656 €.

Quant aux mesures diverses, elles se justifient sur le programme 129, par la variation entre 2012 et 2013 de l'indemnisation des rachats de jours dans le cadre du compte épargne temps, des prestations sociales et du paiement des collaborateurs. Pour le programme 308, elles sont en partie le fruit d'une disparition de la prime exceptionnelle de restructuration versée au Défenseur des droits en 2012. Pour le programme 333, elles résultent essentiellement du fait que le remboursement d'agents mis à disposition n'a pu être réalisé en 2013 et ne le sera qu'en 2014.

B - Les efforts d'économie sur les autres dépenses de fonctionnement

Tableau 5. Évolution des dépenses de fonctionnement

en M€	Exécution 2011 (1)	Exécution 2012 (2)	LFI 2013	Exécution 2013 (3)	LFI 2014
Dépenses à périmètre courant	648,42	637,83	679,45	701,47	652,11
Programme 129	187,44	196,79	201,54	235,91	185,6
Programme 308	34,46	35,31	37,3	32,8	36,51
Programme 333	426,53	405,73	440,6	432,76	430,01
Dépenses à périmètre constant	642,46	627,01	679,45	698,05	652,11
Programme 129	181,48	185,97	201,54	232,49	185,6
Programme 308	34,46	35,31	37,3	32,8	36,51
Programme 333	426,53	405,73	440,6	432,76	430,01

- (1) Périmètre constant 2011 : en 2011, sur le programme 129, sont exclus les dépenses hors titre 2 de la DISIC et le remboursement des vols ETEC.
- (2) Périmètre constant 2012 : en 2012, sur le programme 129, sont exclus les dépenses hors titre 2 de la DISIC et le remboursement des vols ETEC.
- (3) Périmètre constant 2013 : en 2013, sur le programme 129, sont exclus les remboursements des vols ETEC.

Source : DSAF

Pour le programme 129, l'évolution de 46,52 M€ en CP, entre 2012 et 2013, des dépenses exécutées en catégorie 31 sur le périmètre constant est liée à l'intégration du SGMAP et à la montée en puissance de l'ANSSI. Il faut toutefois souligner que, pour l'ensemble du programme, des efforts de maîtrise des dépenses de fonctionnement ont été menés, grâce au développement des marchés ministériels et interministériels au sein du SGDSN et de la MILDT et au resserrement des fonctions support, qui a permis de rationaliser et de mutualiser les moyens. Pour ce qui est du SGMAP, la baisse globale de la consommation en AE s'explique par des dépenses exceptionnelles engagées pour le réseau interministériel de l'Etat (RIE) à la fin de l'année 2012 (20,7 M€ en 2012 contre 6,6 M€ en 2013). A l'inverse, la hausse globale de la consommation en CP

s'explique par une augmentation importante des dépenses du RIE (10 M€ en 2013 contre 6,7 M€ en 2012) liée à une part importante des restes à payer sur les engagements lancés à la fin de l'année 2012. Le SIG a également participé à l'effort de réduction des dépenses de fonctionnement en réduisant le montant des dépenses des études et des sondages. Enfin, pour la DSAF, le nouveau marché de nettoyage, notifié le 1^{er} mars 2013, devrait permettre de réaliser une économie substantielle estimée à près de 50 % du montant annuel du précédent marché, sans parler de la prise à bail du parking Montparnasse, en remplacement du parking sis boulevard Raspail, qui a permis de générer une économie de loyer estimée à environ 0,6 M€.

Pour le programme 308, afin de contribuer à l'effort de réduction de 10 % des dépenses de fonctionnement, les mesures d'économies prises par les AAI portent depuis plusieurs années sur la négociation des baux, la mutualisation des moyens par l'adhésion aux marchés interministériels et la rationalisation des coûts de fonctionnement courant. Les crédits de fonctionnement exécutés diminuent de 2,51 M€ en CP, passant de 35,31 M€ en 2012 à 32,80 M€ en 2013, portant sur les crédits en hors titre 2 du CSA (plan d'investissement informatique revu à la baisse) et du Défenseur des droits (rattachements aux marchés interministériels, mise en place d'une programmation budgétaire interne). Il importe, en outre, de souligner que le contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) s'est efforcé de limiter ses dépenses de fonctionnement, en choisissant de s'implanter dans le 19^{ème} arrondissement de Paris.

Quant au programme 333, il a vu la poursuite de la rationalisation du parc automobile entamé en 2010, avec un objectif pour les DDI passant de 7 342 véhicules en 2012 à 6 979 en 2013, soit une baisse de 363 véhicules. La réduction du parc et la rationalisation de son usage entraînent une économie sur les dépenses de carburant et d'entretien. Cependant, le rythme de renouvellement est plus important, générant une dépense supplémentaire pour tenir l'objectif de remplacement de 1/7^{ème} du parc chaque année. En outre, la circulaire du Premier ministre du 3 décembre 2012 disposant que les véhicules hybrides ou électriques doivent représenter 25 % des achats génère un surcoût de 10 % pour les véhicules hybrides et de 30 % pour les véhicules électriques. Par ailleurs, la mise en œuvre de la RéATE immobilière génère des économies substantielles, le nombre de sites ayant diminué de 2,8 %. Il est cependant difficile d'avoir une vision précise des économies réalisées car des obligations contractuelles sur certains sites libérés font naître transitoirement des doubles loyers qui ne permettent pas encore de tirer le plein bénéfice de ces opérations.

C - Des dépenses d'intervention maîtrisées

Tableau 6. Les dépenses d'intervention

Programme	Catégorie	2011	2012	2013
129	Dépenses discrétionnaires	29,24	31,17	27,99
	Total dépenses d'intervention	29,24	31,17	27,99
308	Dépenses discrétionnaires	0,1	0,07	0,04
	Total dépenses d'intervention	0,1	0,07	0,04

Source : DSAF

Tableau 7. Les dépenses d'intervention par action

en €	Montant 2013	
	AE	CP
Action 1 - SGG	7 998 059	8 068 059
Action 2 - SGDSN	471 311	1 071 311
Action 10 - DSAF	1 262 000	1 262 000
Action 11 - CAS et organismes associés	5 680 728	5 680 728
Action 13 - Ordre de la Légion d'honneur	6 000	6 000
Action 15 - MILDT	12 151 655	11 911 592
Total des dépenses du programme 129	27 569 753	27 999 690
Action 2 - CNIL	31 140	31 140
Action 9 - Défenseur des droits	6 250	6 250
Total des dépenses du programme 308	37 390	37 390

Source : DSAF

Les dépenses d'intervention de la mission sont des dépenses discrétionnaires recouvrant des subventions accordées principalement à des associations, des fondations ou des instituts de recherche. Elles s'inscrivent dans une trajectoire continue, voire en réduction, et leur exécution a été conforme à la programmation, la différence résultant essentiellement des mesures de réserve de précaution ainsi que de la réserve parlementaire venue abonder les dotations. Leur programmation et leur volumétrie obéissent aux conditions fixées par la lettre de cadrage du Premier ministre. Quant aux subventions versées au titre de la réserve parlementaire, elles sont conformes aux amendements votés par l'Assemblée nationale.

Parmi les principaux crédits d'intervention figurent les subventions accordées par le Premier ministre aux fondations et associations œuvrant en faveur des droits de l'homme ou au développement de la citoyenneté (action 1), les subventions accordées à l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES), à l'Institut français des relations internationales (IFRI) et à l'Institut de relations internationales et

stratégiques (IRIS) (action 11), ainsi qu'à la mise en œuvre de la politique de lutte contre les drogues, notamment par des actions de prévention menées par des associations dans les départements et par des études scientifiques sur les addictions conduites par des organismes tels que des universités, l'Ecole des hautes études en sciences sociales ou l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (action 15).

Les subventions relevant de l'action 1 sont des dépenses discrétionnaires non soumises aux indicateurs de performance mais pouvant être suspendues à tout moment. Les structures bénéficiaires des autres subventions fournissent à la DSAF du Premier ministre leur rapport final d'activité comprenant le rapport financier détaillé pour l'année écoulée, ce qui permet de contrôler, *a posteriori*, l'utilisation de la subvention allouée au regard des objectifs fixés au moment du conventionnement annuel passé avec l'Etat. Pour ce qui est des dépenses du programme 308, elles n'ont concerné que la CNIL et le Défenseur des droits, mais le faible volume de ces crédits d'intervention fait qu'il n'est pas de véritable enjeu en termes de performance et d'économies.

D - Des dépenses d'investissement limitées et stables

Tableau 8. L'évolution des dépenses d'investissement

en M€		Exécution 2011		Exécution 2012		LFI 2013		Exécution 2013	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 129	Immobilisations corporelles	13,5	11,8	10,7	10,1	91,8	91,2	7,8	9,2
	Immobilisations incorporelles	14,2	6,2	1,9	9,5	19,5	17,5	5,2	6,5
Programme 308	Immobilisations corporelles	0,2	0,2	0,3	0,2	0	0	0,5	0,7
	Immobilisations incorporelles	0,1	0,2	0,5	0,4	0	0	0,2	0,1
Programme 333	Immobilisations corporelles	10,2	13,2	16,4	16,1	10	10	14,5	14,9
	Immobilisations incorporelles	-	-	-	-	-	-	-	-
Total		38,2	31,6	29,8	36,3	121,3	118,7	28,2	31,4

Source : DSAF

Les dépenses d'investissement sont peu importantes sur l'ensemble de la mission. En LFI 2013, les crédits de titre 5 ont représenté 121,4 M€ en AE et 118,6 M€ en CP, soit 9,7 % des AE totales de la mission et 9,8 % des CP. En exécution, les montants étaient de 28,3 M€ en AE (soit une exécution de 23,25 % des crédits initiaux) et de

31,4 M€ en CP (soit une exécution de 26,45 % des crédits initiaux). Cette différence s'explique, notamment, par le fait que certains programmes d'investissement font l'objet d'une dotation sur le programme 129, mais que les crédits ne sont pas consommés par ce dernier car ils sont transférés en cours d'année vers le ministère de la défense.

Sur le programme 129, les crédits d'investissements étaient majoritairement dévolus au SGDSN, en particulier pour des projets interministériels concourant à la défense et à la sécurité nationale (54,9 M€ en AE et 58,9 M€ en CP), qui ont fait l'objet de décrets de transfert en cours d'exécution. Le SGDSN avait, par ailleurs, prévu 20,7 M€ en AE et 22,8 M€ en CP pour le développement et la modernisation des systèmes et réseaux de communication gouvernementaux sécurisés. Cependant, des aléas de conduite de l'exécution de projets informatiques innovants (délai de passation du contrat sous-évalué, retard pris par le titulaire du contrat dans le développement du système d'information, etc.) n'ont pas permis le lancement de nouveaux investissements.

Les crédits d'investissement étaient également destinés au SGMAP (4,2 M€ en AE et 4,1 M€ en CP), notamment pour le développement du guichet unique d'accès au portail Internet « Mon-service-public », ainsi qu'au BOP Soutien (4 M€ en AE et 4,1 M€ en CP), principalement pour couvrir le schéma directeur immobilier et les achats de véhicules automobiles. Pour les travaux immobiliers, l'exécution a été plus importante que prévue, en raison d'une révision à la hausse du montant des travaux de création d'un espace commun de passage entre les hôtels Montalivet et Gouffier de Thoix, sis aux 56 et 58 rue de Varenne. Ceci a nécessité des engagements supplémentaires par rapport à la prévision initiale.

Le programme 333 ayant vocation à couvrir les dépenses de fonctionnement des services déconcentrés, ses crédits d'investissements sont assez résiduels. Ils ont concerné les acquisitions de véhicules (12,1 M€ en AE et en CP) et les travaux d'entretien immobilier relevant du locataire (1,8 M€ en AE et en CP). Quant au programme 308, aucun investissement n'était prévu en LFI et les dépenses ont correspondu à des opérations intervenues en cours d'année, pour des montants très limités (0,68 M€ en AE et 0,76 M€ en CP).

Le montant des AE affectées non engagées à la fin de l'exercice 2013 et susceptibles d'être reportées sur 2014 s'élève, pour le programme 129, à 5,27 M€ et, pour le programme 333, à 0,13 M€. Quant aux investissements financés par des crédits extérieurs au budget de l'État, ils

ont concerné deux opérateurs du programme 129, à savoir d'une part, la grande chancellerie de la Légion d'honneur, qui a bénéficié de 1,8 M€ pour la rénovation du palais de la Légion d'honneur de la part de mécènes et de donateurs, en plus de la dotation de 2,5 M€ en AE et CP en LFI 2013 sur le titre 7, et d'autre part, le conseil national des communes « compagnon de la Libération », qui a consommé 0,6 M€ de dépenses d'investissement financés en totalité par des crédits extérieurs au budget de l'Etat, notamment par du mécénat.

Enfin, les seuils de l'évaluation socio-économique prescrite par l'article 17 de la LPFP pour 2012-2017 ont été précisés par un décret du 23 décembre 2013 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics. Depuis l'entrée en vigueur de ce texte, aucune opération d'investissement portée par la mission n'a fait l'objet d'une évaluation s'inscrivant dans ce cadre.

Tableau 9. Restes à payer sur investissements

en M€	2014	2015	2016	2017	2018 et plus	Total
Programme 129	14,88	0,14	0,00	0,00	0,00	15,02
Programme 308	0,17	0,00	0,00	0,00	0,00	0,17
Programme 333	2,20	1,00	1,00	1,10	25,60	30,90
Total	17,25	1,14	1,00	1,10	25,60	46,09

Source : DSAF

La part la plus importante des restes à payer sur investissement au 31 décembre 2013 correspond au remboursement, sur le programme 333, d'un crédit-bail d'un montant de 30,97 M€ pour le bâtiment « Le Tripode », hébergeant la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement des Pays de la Loire, qui a donné lieu à l'ouverture d'une tranche fonctionnelle en 2011.

Sur le programme 129, le montant des restes à payer sur investissement est de 15,02 M€, recouvrant les opérations affectées, ou non, sur tranches fonctionnelles. L'essentiel de ces restes à payer sera soldé en 2014. Il en ira de même de ceux du programme 308, qui concerne l'acquisition d'un logiciel et de trois véhicules pour le CSA et l'acquisition d'une gestion électronique des documents pour la CNIL.

E - Des opérateurs impliqués dans la maîtrise de la dépense

Six opérateurs, respectant les trois critères cumulatifs de qualification (une activité de service public, un financement assuré

majoritairement par l'Etat et un contrôle direct par l'Etat) et dont les missions spécifiques ne pourraient pas être exercées par d'autres services, sont rattachés à la mission et dépendent du programme 129.

Trois sont des établissements publics administratifs (l'Institut des hautes études de la défense nationale - IHEDN - l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice - INHESJ- ainsi que le Conseil national des communes « compagnons de la Libération »), deux sont des groupements d'intérêt public (le Centre interministériel de formation antidrogue - CIFAD et l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies - OFDT) et le dernier est une personne morale de droit public *sui generis* (l'Ordre de la Légion d'honneur).

L'IHEDN et l'INHESJ sont sous la tutelle du SGDSN, tandis que le CIFAD et l'OFDT sont placés sous l'autorité de la MILDT. L'Ordre de la Légion d'honneur et le conseil national des communes « compagnons de la Libération » relèvent chacun d'une action du programme et sont sous la tutelle budgétaire du responsable du programme 129.

Le principe de la réduction de 10 % des crédits de fonctionnement définie pour le budget triennal 2011-2013 n'a véritablement été appliqué que pour l'IHEDN et l'INHESJ (hors loyers). L'ensemble des dépenses des opérateurs a, tout de même, été réduit de 7,3 % sur la période.

Tableau 10. Evolution des dépenses de fonctionnement

en M€	Exécution 2011	Exécution 2012	Prévision 2013	Evolution
Légion d'honneur	4,55	4,96	4,86	6,8 %
"Compagnons de la Libération"	0,41	0,3	0,43	4,9 %
IHEDN	3,14	2,98	2,81	-10,5 %
INHESJ	4,98	4,74	4,68	-6,0 %
OFDT	2,04	1,88	1,14	-44,1 %
CIFAD	0,4	0,44	0,47	17,5 %
Total	15,52	15,3	14,39	-7,3 %

Source : DSAF

Les autres opérateurs se sont efforcés de maîtriser leurs dépenses, sous l'effet de diverses contraintes, justifiées au regard, soit de la structure même de leurs dépenses, soit d'objectifs plus ambitieux à enveloppe constante. La grande chancellerie de la Légion d'honneur a ainsi pour objectif de maintenir en-deçà de 5 M€ son budget de fonctionnement courant malgré les charges supplémentaires.

Les efforts des opérateurs ont également porté sur la réduction du nombre des emplois, par l'application du non remplacement d'un départ à

la retraite sur deux (grande chancellerie de la Légion d'honneur, IHEDN, INHESJ). Le conseil national des communes « compagnons de la Libération » et l'OFDT n'ont pas eu de réduction d'emploi en raison du faible nombre de leurs emplois sous plafond. Quant au CIFAD, ses emplois sont des mises à disposition par les ministères membres du conseil d'administration. L'exécution des emplois sous plafond en 2013 était de 587 ETP, contre 601 en 2012. Des efforts ont été faits sur la réduction du plafond d'emploi, passant de 640 ETP en LFI 2013 à 628 au PLF 2014, en dépit de certaines contraintes, à l'image de celles pesant sur la grande chancellerie de la Légion d'honneur qui doit gérer deux établissements scolaires et ne peut donc appliquer facilement la règle du « un sur deux » dans le secteur pédagogique. Il faut, en outre, préciser que les opérateurs ne bénéficient que de très peu d'emplois hors plafond, qui ne sauraient donc venir compenser les efforts demandés.

Il convient, par ailleurs, de souligner que les subventions notifiées aux opérateurs de la mission sont nettes de la mise en réserve. Celle-ci fait l'objet de calcul de réduction pour chaque opérateur et selon la maquette du document de répartition initiale des crédits et des emplois.

Les subventions pour charges de service public (SCSP) versées sur le titre 3 se voient appliquer un taux de mise en réserve réduit par rapport au taux de mise en réserve applicable aux crédits hors titre 2. Il s'agit de tenir compte de la capacité contributive effective des SCSP versées aux opérateurs, qui financent en partie des dépenses de personnel de même nature que celles du titre 2 de l'Etat. Ainsi, en 2013, la réserve constituée sur les SCSP s'est élevée à 1,2 M€, soit 2,6 % du montant total théorique des SCSP, qui était de 46,6 M€. Ce sont donc 45,4 M€ de SCSP qui ont été notifiés aux opérateurs.

Il faut, également, préciser que le programme 723 - *Contribution aux dépenses immobilières* - ne prend plus en charge les travaux immobiliers de la grande chancellerie de la Légion d'honneur, ces investissements étant désormais financés par le programme 129. Ainsi, une dotation en fonds propres de 2,5 M€ lui a été versée sur le titre 7 et la mise en réserve de précaution de 6 %, soit 0,2 M€, a été appliquée à cette dotation.

Tableau 11. Les ressources accordées aux opérateurs

en M€	Exécution 2011	Exécution 2012	LFI 2013	Exécution 2013
Crédits budgétaires	55,6	58,2	49,1	51,8
Taxes affectées	-	-	-	-

Source : DSAF

Enfin, il importe de noter que l'ensemble des crédits des opérateurs de la mission est de nature budgétaire, qu'ils ne bénéficient pas d'impôts ou de taxes affectés et que leurs budgets sont restés stables au cours des trois dernières années.

F - Une dépense fiscale stable et réduite

Le programme 129 n'est concerné que par la dépense fiscale relative à l'exonération de l'impôt sur le revenu du traitement attaché à la Légion d'honneur et à la Médaille militaire. Elle est stable sur la période allant de 2011 à 2013 et est valorisée à moins de 0,5 M€. Elle n'a donné lieu à aucun rapport d'évaluation en 2013.

III - Régularité, performance, soutenabilité budgétaires

A - Une exécution budgétaire régulière

L'exécution budgétaire de la mission a été régulière et la norme de dépense a été tenue, bien que l'année 2013 ait été difficile sur le plan budgétaire à cause du surgel intervenu au mois de février 2013 qui a fortement contraint les dépenses. Par ailleurs, les différences entre la LFI 2013 et l'exécution constatée trouvent des explications recevables pour l'ensemble des programmes.

Pour le programme 129, en titre 2, la LFI 2013 est plus élevée que l'exécution en raison de l'échelonnement sur l'année des recrutements ou des prises en charge budgétées en année pleine sur des masses importantes d'emplois (ANSSI, SGMAP, DISIC). Les délais dans les remplacements et les recrutements ont, également, entraîné une sous-consommation partielle de la masse salariale disponible. Pour le hors titre 2, les dépenses exécutées en dehors des hypothèses de la LFI viennent du remboursement des vols ETEC (dépense contrainte dont l'évolution du montant d'une année sur l'autre est impossible à prévoir - 3,4 M€ en AE et en CP), du paiement par le SGAE d'un loyer budgétaire dû au titre du deuxième trimestre 2012 (qui n'avait pu être payé à temps pour des raisons techniques - 0,2 M€) et des investissements non programmés pour le musée de l'ordre de la Libération (9 M€ en AE et 5 M€ en CP de titre 7). Ces dépenses ont, cependant, pu être financées par des redéploiements de crédits en gestion à l'intérieur du programme, sans ouverture de crédit en LFR ou en décret d'avance et les sous-dotations en AE n'ont donc pas

conduit à renoncer à des engagements ou à n'engager que partiellement les crédits de certaines opérations.

Sur le programme 308, il n'y a pas vraiment eu de sous-estimation ou de sur-calibrage des crédits. Pour le programme 333, les travaux d'augmentation budgétaire conduits avec la direction du budget en 2012 n'ont été que partiellement intégrés pour la construction du PLF 2013. Aussi, la ressource disponible (crédits ouverts en LFI moins réserve de précaution) ne permettait pas d'assurer une programmation budgétaire soutenable. Cette sous-budgétisation du programme étant structurelle, le cabinet du Premier ministre a, comme l'année passée, validé, dès le début de la gestion, le principe d'une levée partielle de la réserve de précaution, permettant d'inclure cette ressource dans la répartition entre BOP. Les services du CBCM ont pris acte de cet arbitrage.

Les charges restant à payer en fin d'année pour les programmes 129 et 308 s'élevaient, respectivement, à 4,3 M€ et 0,6 M€. Elles correspondaient, dans leur intégralité, à des dettes juridiquement exigibles à la fin de l'exercice budgétaire et leur montant a été pris en compte dans la programmation budgétaire. Pour le programme 333, les charges à payer sont en cours d'identification.

Sur le programme 129, il y a eu quelques mouvements d'anticipation de dépenses à la fin de l'année 2013 sur la gestion 2014. Ils se sont élevés à 5,9 M€ et ont permis de couvrir exclusivement des dépenses urgentes. Pour ce qui est des reports de crédits ouverts en 2013 et demandés pour 2014, ils ont concerné les programmes 129 et 308. Ils ont, essentiellement, porté sur les crédits ouverts par voie d'attributions de produits et de fonds de concours, notamment à hauteur de 17,9 M€ en AE et 22,4 M€ en CP hors titre 2 pour le programme 129. Ils ont, également, concerné les AE affectées non engagées de titre 5 s'élevant à 5,3 M€ en AE hors titre 2 sur le programme 129.

Concernant les attributions de produits et les fonds de concours, il convient de noter que, pour l'ensemble de la mission, le dialogue instauré entre tous les acteurs a permis d'optimiser la distinction de l'exécution des crédits sur fonds de concours des crédits budgétaires et de limiter tout risque de dévoiement à la procédure des reports de crédits. Par ailleurs, Chorus, qui est de mieux en mieux maîtrisé, permet de distinguer l'exécution des crédits sur fonds de concours des crédits budgétaires, moyennant une configuration manuelle préalable dans l'outil. Ainsi, sur le programme 129, des UO spécifiques ont été créées concernant l'attribution de produits de la MILDT pour pouvoir affiner le suivi de son exécution.

Le programme 129 bénéficie de cinq attributions de produits et de quatre fonds de concours, qui lui ont permis le rattachement de 13,1 M€. La principale attribution est celle du produit des cessions de biens confisqués dans le cadre de la lutte contre les produits stupéfiants, dont la gestion est confiée à la MILDT et dont le montant s'est élevé à 11,1 M€. Quant au programme 308, il bénéficie de trois attributions de produits dont le montant total était de 15 177 €, dont 10 000 € de recettes de la valorisation du patrimoine immatériel des AAI provenant du reversement de la réutilisation commerciale des avis et conseils rendus par la commission d'accès aux documents administratifs.

Il faut enfin relever que la mission n'est concernée, ni en 2012, ni en 2013, par les rétablissements de crédits provenant des fonds du programme des investissements d'avenir. Cependant, en 2014, un programme 401 - *Transition numérique de l'Etat et modernisation de l'action publique* - est créé, avec une dotation de 150 M€, afin de soutenir et d'accélérer la réalisation de projets innovants.

B - Un objectif de performance déconnecté de la programmation budgétaire

La mission regroupe des structures très différentes dont la diversité des missions rend très difficile la prise en compte globale de la performance à travers un nombre restreint d'indicateurs. Or le choix de limiter le nombre d'objectifs et d'indicateurs les plus représentatifs a été fait, en accord avec la direction du budget, au regard de la variété des missions des organismes composant les trois programmes.

Aussi, depuis le PLF 2012 et, partant, dans le PAP 2013, les deux objectifs les plus représentatifs de la mission sont-ils d'une part, celui porté par le SGG relatif à la publication, dans les meilleurs délais, des décrets d'application des lois et d'autre part, celui du SGAE ayant pour objet de « favoriser la transposition, dans les meilleurs délais, des directives européennes en droit interne ».

Ces deux indicateurs ont été choisis car ils sont considérés comme emblématiques de l'action de l'Etat et qu'ils privilégient le point de vue du citoyen. En outre, ils mesurent des résultats obtenus pour la transposition des directives et l'exécution des lois, et pas des moyens engagés. Cependant, le premier, « taux d'application des lois », ne permet pas, de par sa nature et sa formulation, d'annoncer des cibles de résultats, ni de prévision actualisée. Il ne permet donc que de constater, *a posteriori*, la réalisation de l'un des quatre sous-indicateurs, « taux

d'application des lois de plus de six mois promulguées depuis le début de la législature », qui fut de 84,21 % en 2011 et de 85,48 % en 2012. Quant au second indicateur, « taux de déficit de transposition des directives européennes », son objectif est invariablement fixé à 1%, qui est le plafond fixé par le Conseil européen des 8 et 9 mars 2007, et qui correspond à une quinzaine de directives en retard, le sous-indicateur concernant ces dernières ayant, lui aussi, un objectif invariable de 14 directives. Ces objectifs peu évolutifs peuvent témoigner d'un certain manque d'ambition, d'autant plus que l'année 2012 a permis des résultats bien meilleurs.

Il faut enfin souligner que ces indicateurs principaux de la mission relèvent du seul programme 129 et offrent une couverture correspondant à 4,36 % des CP consommés par la mission en 2013 (33,48 M€ de CP consommés pour le SGG et 15,69 M€ de CP consommés pour le SGAE). Le choix d'un indicateur correspondant au SGDSN pour être représentatif de la mission aurait permis d'évaluer une partie plus importante des crédits de la mission, en l'occurrence 9,81 % des CP consommés en 2013, la consommation du SGDSN s'étant élevée à 110,69 M€ de CP.

Sur l'ensemble de la mission, les objectifs et les indicateurs sont restés stables, avec, toutefois, quelques compléments d'indicateurs ou de sous-indicateurs, destinés à ajuster la mesure de certains objectifs. Pour le programme 308, leur vocation est d'offrir à chaque AAI un moyen d'évaluer sa performance dans ce qui constitue son cœur de métier. Pour le programme 333, les cibles correspondent à des objectifs à atteindre sur le moyen terme, après qu'aient été stabilisés les emplois et les locaux des DDI. Enfin, il faut souligner que, globalement, la majorité des indicateurs de performance de la mission s'est améliorée depuis 2011, qu'il s'agisse du niveau de sécurité des systèmes d'information de l'Etat, du nombre de saisines traitées par an et par agent du CSA ou encore du taux de féminisation des postes de direction de DDI ou de SGAR.

Il convient, enfin, de souligner qu'il n'est, pour l'ensemble de la mission, pas de lien direct entre la budgétisation des crédits alloués et les résultats d'indicateurs. Ainsi, la dotation n'est-elle pas liée à l'atteinte des objectifs, mais aux moyens nécessaires pour le fonctionnement des structures concernées. En outre, le renforcement des effectifs et des budgets de fonctionnement peut être lié aux nouvelles missions confiées aux autorités et services, sans qu'un lien puisse être directement établi avec la performance.

C - La réalité de la soutenabilité budgétaire

Dans le budget triennal 2013-2015, les crédits de la mission pour 2013 s'élèvent à 1 204,6 M€ en AE et 1 161,1 M€ en CP. Les crédits de la LFI 2013 s'élèvent à 1 253,1 M€ en AE (+4,03 %) et 1 209,6 M€ en CP (+4,18 %). Cette évolution de la budgétisation s'explique par des amendements adoptés lors des débats parlementaires, principalement celui ayant transféré les crédits et les emplois nécessaires à la création du SGMAP, qui a augmenté les crédits de titre 2 de 11,2 M€ et les crédits hors titre 2 de 36,4 M€. Par ailleurs, la LFR a annulé 1,6 M€ sur le titre 2, à la suite de l'abattement technique exceptionnel de 30 points du taux de contribution des personnels civils au CAS Pensions au mois de décembre 2013, ainsi que 104,3 M€ en AE et 45,8 M€ en CP en hors titre 2, les crédits étant devenus sans emploi.

Tableau 12. Evolution de l'exécution par rapport au triennal

en M€	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	2012	2013	2012	2013
Budget triennal 2011-2013	1 065,9	1 063,9	1 118,4	1 120
Programme 129	592,2	596,8	590,5	598,5
Programme 308	81,2	82,2	92,9	94,1
Programme 333	392,5	384,9	435	427,4
Crédits ouverts (fin exercice)	1 614,6	1 521,9	1 113,9	1 163,4
Programme 129	977,5	894,3	573,5	521,5
Programme 308	77,9	77,4	89,6	88,1
Programme 333	559,2	550,2	450,8	553,8
Ecart	548,7	458	-4,5	43,4
Dépenses exécutées	1 181,8	1 453,8	1 062,5	1 128,7
Programme 129	566,6	853,4	533,2	494,9
Programme 308	76,8	75,8	88,7	86,7
Programme 333	538,4	524,6	440,6	547,1
Ecart	115,9	389,9	-55,9	8,7

Source : DSAF

Quant à l'exécution de la mission, elle a, dans l'ensemble, respecté les plafonds arrêtés lors du budget triennal 2011-2013, en dépit des difficultés liées à la sous-budgétisation initiale du programme 333. Il en ressort que la trajectoire 2011-2013 a été respectée et que la LFI 2013 était soutenable. Pour le programme 333, il faut préciser que la programmation annuelle, en raison de la part très importante des dépenses incompressibles, n'a été soutenable que grâce au dégel d'une partie de la réserve de précaution dès le 15 janvier 2013.

Les écarts sur les AE viennent, sur le programme 129, de l'ouverture de crédits en 2012 de 370 M€ par la LFR du 29 décembre 2012 dans le cadre du projet Ségur-Fontenoy. Ces crédits n'ont pas été utilisés en 2012 et ont été reportés sur 2013, ce qui explique qu'ils figurent à la fois dans les crédits ouverts en 2012 et en 2013. Sur le programme 333, le triennal 2011-2013 ne prévoyait qu'une dotation de crédits hors titre 2 pour l'année 2013. Mais dans la LFI 2013, une action a été créée avec des crédits de titre 2 de 107,7 M€ destinés aux SGAR, aux DDI et à leurs adjoints. Ce transfert explique l'augmentation de la dépense exécutée entre 2012 et 2013.

Le montant des restes à payer au 31 décembre 2013 s'élève, pour le programme 129, à 477,5 M€. Sur ce montant, 375,5 M€ correspondent à des charges de loyer, dont les loyers de l'immeuble Ségur-Fontenoy (engagement de 369,8 M€), qui vont courir jusqu'en 2029. Les restes à payer du programme 308 étaient, quant à eux, de 39 M€, dont 30,6 M€ pour le conseil supérieur de l'audiovisuel, principalement au titre des baux. Pour le programme 333, ces montants sont en cours d'identification. Enfin, le montant des AE affectées non engagées à la fin de l'exercice 2013 est assez peu élevé puisqu'il se monte, pour le programme 129, à 5,27 M€ et, pour le programme 333, à 0,13 M€.

Les principaux déterminants de la dépense à court terme sont les changements de périmètre et les transferts de crédits, ou encore les nouvelles attributions des programmes. Sur le titre 2, l'évolution à la hausse des dépenses entre 2012 et 2013 s'explique essentiellement par les schémas d'emplois réalisés. En hors titre 2, la rationalisation des dépenses de fonctionnement et l'optimisation des loyers, décidée en lien avec France Domaine, ont permis de diminuer les dépenses à périmètre constant. Ces économies ont été permises par la mutualisation des fonctions support et par l'adhésion croissante aux marchés interministériels.

La masse salariale de la mission s'élève à 314,6 M€. Elle représente donc une part de 27,88 % des dépenses totales de la mission en CP en 2013, qui se montent à 1 128,25 M€. Quant aux contributions au CAS Pensions, elles étaient de 57,4 M€, et représentent donc une part de 5,09 % des dépenses totales.

Enfin, le volume d'engagement donnant lieu à des décaissements futurs est constitué par le partenariat public-privé conclu avec la société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM) au titre de l'opération Ségur-Fontenoy, pour laquelle 369,8 M€ doivent être décaissés de 2013 à 2029.

Des crédits de 370 M€ d'AE ont, ainsi, été ouverts par la loi de finances rectificative pour 2012 (loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012) et les AE ont été reportées puis engagées en 2013, les paiements devant s'échelonner jusqu'en 2029. La signature de l'arrêté de transfert des droits immobiliers et du protocole locatif entre l'Etat et une filiale de la SOVAFIM a eu lieu le 24 mai 2013, le protocole formalisant l'engagement de l'Etat à prendre à bail cet ensemble immobilier, dans le cadre d'un bail civil de 12 années à compter de l'achèvement des travaux de restructuration. Les AE ouvertes dans le cadre de la LFR ont été engagées à la signature du protocole locatif.

Le programme 129 a donc respecté le principe de la mission voulant qu'il soit veillé, pour les opérations d'investissement, à la couverture pluriannuelle pour l'intégralité du coût estimé d'une opération, de chaque affectation sur tranche fonctionnelle, la budgétisation des CP correspondant aux décaissements prévus dans l'année sur chaque tranche.

Ainsi, pour l'ensemble de la mission, les CP à payer sur engagements antérieurs entre 2014 et 2020 se montent, pour le programme 129, à 224,8 M€, pour le programme 308, à 53,4 M€ et, pour le programme 333, à 351,9 M€.

IV - Les recommandations de la Cour

A - Le suivi des recommandations formulées par la Cour au titre de 2012

Première recommandation : Entamer une réflexion sur la façon d'améliorer le fonds de concours de la MILDT et prendre les mesures nécessaires pour éviter que se reproduise la rupture de 2012 par rapport à la croissance constatée depuis 2008.

Cette recommandation a été suivie d'effet, la MILDT ayant, le 5 mars 2013, réuni le « comité de pilotage du fonds de concours » institué par la réunion interministérielle du 15 février 2007 demandant au président de la MILDT de réunir chaque semestre un comité de suivi interministériel chargé notamment de proposer toute mesure de nature à améliorer la performance de l'attribution de produit.

Un processus de réflexion a donc été engagé et des propositions validées en vue de l'amélioration des rattachements de l'attribution de produit. Les mesures d'amélioration évoquées à cette occasion et leur

efficacité n'ayant pas été précisées, il conviendra de suivre l'évolution des ressources de la MILDT.

Deuxième recommandation : Maintenir et multiplier les efforts entrepris pour veiller à ce que les mises à disposition de personnels, notamment dans les cabinets ministériels, mais également dans l'ensemble des structures de la mission, se fasse contre remboursement, sans nuire pour autant au principe de la mobilité.

La recommandation de la Cour a été mise en œuvre, même si le nombre de mises à disposition sortantes reste assez élevé et relève, dans la plupart des cas, de décisions politiques. Les efforts pour limiter les mises à disposition gratuites se traduisent par des relances nombreuses auprès des ministères d'accueil et des succès ponctuels plutôt satisfaisants ont été enregistrés.

Troisième recommandation : Analyser la pertinence de faire figurer, parmi les indicateurs les plus significatifs de la mission, des objectifs relevant de la compétence du SGDSN, qui concentre une très grande part des crédits de la mission.

Cette recommandation n'a été que partiellement mise en œuvre. Une analyse a, en effet, été conduite mais s'est conclue sur le constat contradictoire que l'idée de faire figurer un indicateur du SGDSN parmi les plus représentatifs de la mission apparaissait pertinente, mais qu'elle devait être écartée au motif que « la part réelle du SGDSN dans la mission est inférieure aux crédits votés en LFI ».

Il n'en reste pas moins que les deux indicateurs principaux actuels ne couvrent que 4,36 % des CP consommés par la mission en 2013, alors qu'un indicateur correspondant au SGDSN permettrait d'évaluer 9,81 % des CP consommés en 2013. En outre, si les deux indicateurs portaient, respectivement, sur le SGG et sur le SGDSN, ils couvriraient 12,78 % des CP consommés en 2013.

Il semble donc pertinent de faire figurer, parmi les indicateurs les plus significatifs de la mission, un objectif relevant de la compétence du SGDSN.

B - Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2013

Au titre de l'exercice 2013, la Cour formule une recommandation :

Recommandation : *Faire figurer, parmi les indicateurs les plus significatifs de la mission, un objectif relevant de la compétence du SGDSN.*