

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

2018

ANNEXE AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR

REVUE DE DÉPENSES



Prévue par l'article 22 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 (LPFP)¹, la présente annexe budgétaire :

- rappelle les principes des « revues de dépenses » ;
- présente les résultats des rapports qui ont été achevés et transmis au Parlement.

¹ Article 22 de la loi n°2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

TABLE DES MATIÈRES

1. Les revues de dépenses : un dispositif innovant qui associe étroitement le Parlement à la réalisation d'économies	5
1.1. Les revues de dépenses ont permis de crédibiliser notre trajectoire de finances publiques entre 2014 et 2017	5
1.2. La procédure des revues de dépenses est articulée avec le calendrier budgétaire et repose sur une association étroite du Parlement	5
1.3. Les revues de dépenses seront intégrées dans le processus plus large de réforme, Action publique 2022	6
2. Les revues de dépenses ont permis d'identifier une série de mesures qui ont été retenues dans les textes financiers depuis 2016	7
2.1. L'année 2017 a permis la production de 13 nouvelles revues de dépenses	7
2.2. Les revues de dépenses 2017 ont interrogé l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques	8
A. Les actes de gestion des ressources humaines des collectivités territoriales	8
B. La gestion des espaces naturels et des parcs régionaux	8
C. Les dépenses de voirie des collectivités	10
D. La maîtrise des risques par les sociétés d'économies mixtes et les sociétés publiques locales	10
E. La gestion des carburants au ministère de la défense	11
F. La gestion des dépenses de guichet et d'intervention par des tiers	12
G. Les partenariats public-privé pénitentiaires	13
H. Les dépenses de fonctionnement des juridictions	14
I. Les aides à la rénovation énergétique	15
J. La politique de petite enfance	15
K. Les actions récursoires des caisses de sécurité sociale	16
L. L'évolution des dépenses d'indemnités journalières	16
M. La péréquation tarifaire avec les zones non interconnectées	17

1. Les revues de dépenses : un dispositif innovant qui associe étroitement le Parlement à la réalisation d'économies

1.1. Les revues de dépenses ont permis de crédibiliser notre trajectoire de finances publiques entre 2014 et 2017

Instaurées par l'article 22 de la LPFP, les revues de dépenses constituent **un dispositif d'évaluation des dépenses publiques**. Réalisées par les corps de contrôle et d'inspection, les revues ont pour **objectif explicite de documenter des mesures et des réformes structurelles permettant de respecter notre trajectoire de finances publiques**.

Portant sur l'ensemble des administrations publiques, **le champ d'intervention des revues de dépenses est très large**. Elles peuvent porter sur tous les domaines de l'action publique et tous les sous-secteurs des administrations publiques (État, agences, organismes de sécurité sociale, collectivités territoriales), comme sur tous les outils de financement des politiques publiques (dépenses fiscales, crédits budgétaires, taxes affectées, etc.).

Centrées sur la réalisation d'économies, les revues de dépenses **s'inscrivent dans une logique opérationnelle**. Ainsi, chaque mission a eu pour objectif de permettre de préparer des réformes ambitieuses pouvant être mises en œuvre dans des délais rapprochés, le cas échéant en formulant plusieurs propositions alternatives. Ces conclusions constituent une base de réflexion pour enrichir les travaux de programmation budgétaire, en association avec le Parlement.

La visée opérationnelle des revues de dépenses implique également une attention approfondie aux modalités de mise en œuvre des mesures proposées. Les corps d'inspection ont ainsi pour but de documenter des réformes qui, si elles étaient retenues par le Gouvernement à l'issue de la procédure budgétaire « classique », pourraient être mises en œuvre dans les prochains projets de loi de finances (PLF) ou de financement de la sécurité sociale (PLFSS).

1.2. La procédure des revues de dépenses est articulée avec le calendrier budgétaire et repose sur une association étroite du Parlement

L'une des principales innovations des revues de dépenses a tenu à leur **articulation étroite avec le calendrier budgétaire annuel**, qui permet de reconduire l'exercice chaque année. Ces modalités de mise en œuvre sont directement prévues par l'article 22 de la LPFP 2014 et **constituent un élément clef de l'efficacité du dispositif**. Comme a pu l'indiquer l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) dans un rapport récent dédié aux différentes pratiques d'évaluation des politiques publiques, les exercices d'examen des dépenses qui sont récurrents, et articulés avec la procédure budgétaire annuelle, sont ceux qui ont le plus de chances d'être mis en œuvre. À ce titre, les revues de dépenses s'inspirent de l'exercice conduit au Danemark depuis le milieu des années 1980 (« *Special studies* »), qui est partie intégrante au processus budgétaire.

La procédure prévue par la LPFP 2014 prévoyait que l'exercice soit lancé chaque année de manière concomitante avec le dépôt du PLF. La liste des thèmes qui feront l'objet d'une mission est présentée en annexe du PLF, dans un « jaune » dédié. Les parlementaires seront ainsi informés des thèmes des revues et de leurs enjeux pour en débattre, le cas échéant, avec le Gouvernement.

Les travaux des corps de contrôle doivent être finalisés avant le 1^{er} mars de l'année suivante (soit environ six mois après le dépôt du PLF) et transmis au Parlement. Du fait de ce calendrier contraint, **les conclusions des revues de dépenses peuvent être intégrées à la construction des PLF** ; elles alimentent ainsi les discussions budgétaires entre le ministère des comptes publics et les ministères sectoriels, ou les débats entre le Parlement et le Gouvernement.

Réalisées en toute indépendance par les corps d'inspection et de contrôle, **les recommandations des revues de dépenses n'engagent toutefois pas le Gouvernement**. Ce dernier présente au Parlement, en annexe à chaque PLF, le bilan des revues de dépenses réalisées, et précisera les mesures et les montants d'économies associées qu'il aura, le cas échéant, retenu dans les revues.

Au total, les revues de dépenses ont efficacement complété les différents dispositifs existants d'évaluation des politiques publiques. En particulier, elles se distinguent nettement des évaluations de politique publique (EPP) conduites dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) :

- quant à leurs objectifs : la revue des dépenses intervient en appui de la procédure budgétaire et vise prioritairement à documenter une partie des économies sous-jacentes à la trajectoire pluriannuelle de finances publiques. Cet objectif budgétaire, s'il peut être intégré à la démarche de la MAP, n'est cependant qu'un volet d'une démarche plus ambitieuse, qui intègre aussi des questionnements de plus long terme sur l'utilité et l'efficacité des politiques publiques, et débouche sur des propositions visant à améliorer la qualité de la relation aux usagers et la simplification administrative ;
- quant à leur calendrier : l'ampleur de l'ambition portée par les EPP s'est inscrit dans une perspective de moyen terme, alors que les revues des dépenses ont eu pour vocation de documenter des économies pouvant être rapidement mises en œuvre dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle ;
- quant aux méthodes : les revues de dépenses, exposées en annexe du PLF, ont eu vocation à être réalisées rapidement par des corps d'inspection dans un temps contraint (3 à 4 mois par revue). À l'inverse, les méthodes d'évaluation, la comitologie et la concertation associées à la MAP s'inscrivaient dans un calendrier nécessairement plus long, pouvant le cas échéant déboucher sur une démarche d'accompagnement de la réforme des administrations publiques.

1.3. Les revues de dépenses seront intégrées dans le processus plus large de réforme, Action publique 2022

Constatant que les exercices de réforme de l'État et des administrations publiques qui se succèdent depuis dix ans (« Révision générale des politiques », de 2007 à 2012 et « Modernisation de l'action publique » et « Revues de dépenses » de 2012 à 2017), n'ont pas été à la hauteur des enjeux de redressement des finances publiques et de modernisation de l'action publique le Gouvernement a lancé un processus de réforme d'un type nouveau.

Lancé en octobre 2017, le processus "Action publique 2022" permettra de dégager des économies structurelles qui permettront d'atteindre l'objectif du Gouvernement d'une baisse de plus de trois points de PIB de la dépense publique à horizon 2022. Il s'appuiera sur un ensemble de chantiers transverses interministériels qui devront interroger les moyens de transformation structurants au niveau interministériel, sur un forum de l'action publique, qui permettra notamment une consultation des usagers et agents au niveau local, et enfin sur un comité composé de personnalités qualifiées françaises et étrangères issues de la société civile, de hauts fonctionnaires et d'élus locaux (Comité Action publique 2022). S'appuyant sur une démarche de revue des missions et de la dépense publique dans une approche par politique publique, ce Comité Action Publique 2022 examine d'un point de vue stratégique le périmètre de l'action publique en améliorant l'efficacité des politiques publiques et couvre l'ensemble des administrations publiques et de la dépense publique. Les conclusions du Comité seront dévoilées à la fin du premier trimestre 2018, feront l'objet d'arbitrages sur la base desquels des plans de transformation ministériels seront élaborés et mis en place.

Il est ainsi prévu que les revues de dépenses prennent fin à la fin de l'année 2017, avec l'abrogation de la LPFP 2014, prévue dans la nouvelle loi de programmation des finances publiques du Gouvernement, en discussion au Parlement.

2. Les revues de dépenses ont permis d'identifier une série de mesures qui ont été retenues dans les textes financiers depuis 2016

2.1. L'année 2017 a permis la production de 13 nouvelles revues de dépenses

L'année 2017 a été la seconde année de mise en œuvre pleine et entière des revues de dépenses. La vague 2015 avait en effet été lancée par anticipation par rapport au calendrier de la LPFP. Cette consolidation du dispositif s'est accompagnée d'une publication sur le site performance-publique de toutes les revues de dépenses qui avaient été transmises au Parlement. Cette publication a également lieu pour les revues de dépenses 2017. La doctrine des revues de dépenses a par ailleurs été consolidée en 2016, avec l'envoi d'un courrier méthodologique à l'attention des corps de contrôle et d'inspection afin notamment d'harmoniser le chiffrage des économies.

Les thèmes choisis pour la vague 2017 des revues sont retracés dans le tableau ci-dessous. Afin de couvrir la plupart des administrations publiques et des types d'interventions publiques, les enjeux associés à chacune de ces revues sont de taille très variée (cf. tableau).

Thèmes	Sous-secteurs des APU	Enjeux
Les actes de gestion des ressources humaines des collectivités territoriales	APUL	540 M€
La gestion des espaces naturels et des parcs régionaux	APUL	550 M€
Les dépenses de voirie des collectivités	APUL	18 Md€
La maîtrise des risques par les sociétés d'économies mixtes et les sociétés publiques locales.	APUL	12 Md€
La gestion des carburants au ministère de la défense	État	500 M€
La gestion des dépenses de guichet et d'intervention par des tiers	État / ASSO	900 M€
Les partenariats public-privé pénitentiaires	État	3 Md€
Les dépenses de fonctionnement des juridictions	État	350 M€
Les aides à la rénovation énergétique	État	~3 Md€
La politique de petite enfance	ASSO/APUL	20 Md€
Les actions récursoires des caisses de sécurité sociale	ASSO	~1 Md€
L'évolution des dépenses d'indemnités journalières	ASSO	13 Md€
La péréquation tarifaire avec les zones non interconnectées	État	1,4 Md€

2.2. Les revues de dépenses 2017 ont interrogé l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques

Les deux premières vagues de revues de dépenses ont permis d'intégrer dans les projets de loi de finances pour 2016 et 2017 près de 1 Md€ d'économies et 650 M€ effectivement mises en œuvre dans les LFI 2016 et 2017. En PLF 2018, des économies supplémentaires ont pu être documentées grâce à la nouvelle vague de revues de dépenses à hauteur de 900 M€, notamment grâce au recentrage intervenu sur le crédit d'impôt transition énergétique, dont le Gouvernement souhaite augmenter fortement l'efficacité.

Comme prévu par l'article 22 de la LFPF 2014, les principaux constats et propositions résultant de ces revues sont détaillés ci-dessous.

A. Les actes de gestion des ressources humaines des collectivités territoriales

La revue de dépenses sur les actes de gestion RH des collectivités visait à procéder à un état des lieux des pratiques innovantes. Après leur évaluation, la mission devait identifier les pistes de rationalisation et d'économie, avant d'établir des recommandations permettant, dès 2018, de contribuer à une optimisation des dépenses publiques relatives aux actes de gestion en matière de ressources humaines des collectivités territoriales.

La mission a estimé le coût total de la fonction RH pour les collectivités à environ 1,7 Md€ en 2014, soit 1,3 % de leurs dépenses de fonctionnement et 0,7 % de leurs dépenses totales. Ces dépenses sont assurées pour une part directement par chaque collectivité, mais également par les réseaux territoriaux du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et des centres départementaux de gestion (CDG).

La mission a raisonné à architecture inchangée, sans évolution de l'organisation et des missions de ces deux réseaux ; des scénarios d'évolution, allant d'une régionalisation à une fusion des réseaux, avaient en effet déjà été documentés par l'inspection générale de l'administration en 2014.

Au total, la mission émet vingt-deux recommandations, qui s'articulent autour de cinq axes :

1. mieux connaître et piloter les dépenses RH des collectivités territoriales ;
2. conforter l'efficacité collective des CDG ;
3. renforcer l'efficacité de la fonction RH au sein des collectivités territoriales ;
4. promouvoir une meilleure articulation des acteurs de la GRH des collectivités territoriales ;
5. simplifier les normes, les procédures et les contrôles dans le domaine de la GRH des collectivités territoriales.

Les économies documentées par la mission, à hauteur de 250 M€, portent principalement sur les gains potentiels liés à la dématérialisation et à la numérisation des opérations RH.

B. La gestion des espaces naturels et des parcs régionaux

Les départements et régions exercent des compétences d'aménagement, de protection et de promotion des espaces naturels et culturels de grande valeur à travers le dispositif des **espaces naturels sensibles (ENS)** et des **parcs naturels régionaux (PNR)**.

1) Espaces naturels sensibles

La politique des ENS, institués par un décret de 1959 afin de compenser l'urbanisation progressive du territoire et de préserver les paysages ainsi que la biodiversité, relève de la compétence des départements. Elle est mise en place sur **4000 sites** représentant 200 000 ha dans 99 départements, et son budget est estimé par la mission à 434 M€ en 2015.

La politique des ENS est financée au moyen d'une taxe d'aménagement (TA).

La taxe d'aménagement (TA) a été créée en 2012 en substitution de l'ancienne taxe locale d'équipement et de diverses taxes affectées. Elle est assise sur les autorisations d'urbanisme et comprend une part communale, une part départementale et une part régionale. L'institution de cette nouvelle taxe semble s'être traduite par une augmentation de la pression fiscale : les montants moyens perçus par les départements sont ainsi passés de 3,2 M€ en 2012 à 3,9 M€ en 2015. La ressource présente un caractère fluctuant du fait de difficultés lors de la mise en œuvre de la réforme mais aussi de sa sensibilité à la conjoncture économique.

Les actions conduites au titre de la politique des ENS sont caractérisées par leur diversité. Si le montant moyen des emplois par département est en progression, certaines actions comme en particulier les acquisitions foncières sont en diminution. À l'inverse, les dépenses en faveur de la préservation de la ressource en eau sont en progression.

La mission relève également que l'usage des produits de la TA est parfois non conforme à ses règles d'affectation (1/4 des dépenses selon la mission). Par ailleurs, la mission pointe également des lacunes et insuffisances dans le dispositif de reporting à destination de l'État. Elle recommande ainsi notamment d'améliorer la fiabilité du processus de collecte annuelle des informations relatives aux recettes et emplois de la politique ENS.

2) Parcs naturels régionaux (PNR)

Les PNR sont pilotés par les régions. Organisés sous forme de syndicats mixtes, ils peuvent regrouper plusieurs collectivités (régions, départements, communes) sur un territoire caractérisé par une haute valeur patrimoniale et naturelle. La mission relève que la procédure de création des PNR est globalement adaptée, même si leur gouvernance recèle quant à elle une certaine lourdeur. La France compte aujourd'hui **51 PNR** qui recouvrent 15% du territoire national, 8,5 millions d'hectares, 4300 communes et 8 % de la population française.

Les PNR totalisent des recettes de **188 M€ en 2015**. Le montant de ressources allouées aux PNR a crû de 15 % entre 2010 et 2015 (passant de 163,3 M€ à 188 M€). **Les ressources publiques représentent 87 % des ressources des PNR** (dont 38 % venant des régions, 17 % des départements et 11 % de l'État). Les ressources propres des PNR (issues de prestations) représentent 9 % des ressources totales. La mission relève que la situation financière des PNR **ne laisse pas apparaître en l'état de difficultés**. En particulier, elle souligne que les dépenses restent maîtrisées malgré l'accroissement de la part de la masse salariale.

Parmi les **principaux risques et défis rencontrés par les PNR** figurent les chevauchements territoriaux et de compétence notamment avec les EPCI, qui ont acquis de nouvelles compétences en matière d'aménagement du territoire de développement économique, ou les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR). La mission soulève ainsi que les PNR pourraient se heurter à des difficultés d'accès à certains financements, par exemple ceux octroyés au titre des contrats de ruralité dont seuls les EPCI et PETR peuvent être signataires.

Autre risque, la diversification des actions conduites par les PNR, qui pourrait nourrir l'image de PNR « attrape-tout » ; la mission s'interroge ainsi s'il ne conviendrait pas mieux au contraire de recentrer les PNR sur leur cœur de métier. Enfin, soulignant l'engouement que suscitent les PNR (9 nouveaux projets sont en préparation), la mission rappelle que l'octroi du label de PNR doit continuer de répondre à une forte exigence de qualité et estime que l'instauration d'un PNR n'est pertinente que si elle répond à un véritable besoin.

C. Les dépenses de voirie des collectivités

La voirie entretenue par les collectivités territoriales représente 98 % du réseau routier français et 66 % de la circulation routière. En 2016, 12 Md€ ont été dépensés par les collectivités locales pour leur voirie (contre 13,3 Md€ en 2015 et 15 Md€ en moyenne par an entre 2010 et 2015). La mission a poursuivi trois principaux aspects : dresser un état des lieux des dépenses consacrées à la voirie, évaluer les éventuels besoins de rénovation et recenser les bonnes pratiques en matière de gestion.

1) La connaissance des dépenses consacrées à la voirie des collectivités territoriales est insuffisante.

D'une manière générale, la mission constate une insuffisante connaissance agrégée des dépenses consacrées à la voirie des collectivités locales. Elle souligne à ce titre l'intérêt de la création récente (2016) de l'Observatoire national des routes (ONR).

La baisse des investissements constatée depuis 2013 tient à une conjonction de facteurs, au premier rang desquels figure l'évolution des investissements locaux. Le niveau d'investissement dans la voirie est très variable d'une collectivité à l'autre.

2) La mission n'a pas rencontré de situation alarmante ou critique concernant l'état de la voirie des collectivités locales.

Le niveau d'investissement est globalement satisfaisant, même s'il existe une grande hétérogénéité entre les territoires.

3) La mission a pu identifier certaines bonnes pratiques en ce qui concerne la gestion de la voirie des collectivités locales.

S'agissant des compétences, la mission plaide pour le maintien du schéma global de répartition entre les différents niveaux de collectivités, sous réserve de quelques ajustements.

Parmi les bonnes pratiques identifiées, figurent notamment :

- L'arbitrage entre régie et externalisation sur la base d'une comptabilité analytique ;
- La réévaluation du niveau de service de chaque route en fonction des besoins locaux ;
- La mutualisation de la commande publique ;
- Le partage des services et outils d'entretien.

En conclusion, la mission relève que les deux priorités sont : (i) la stabilisation du cadre institutionnel et financier et (ii) l'approfondissement des connaissances et du diagnostic du patrimoine sous l'animation de l'ONR.

D. La maîtrise des risques par les sociétés d'économies mixtes et les sociétés publiques locales

La mission s'est attachée à identifier les principaux risques susceptibles de toucher les entreprises publiques locales (EPL). Principalement limité aux sociétés d'économie mixtes (SEM) par le passé, le secteur des EPL s'est récemment étendu avec la création des sociétés publiques locales d'aménagement en 2006 (SPLA), des sociétés publiques locales en 2010 (SPL), des sociétés d'économie mixte à opération unique en 2014 (SEMOP) et enfin des sociétés publiques locales d'aménagement d'intérêt national en 2017 (SPLA-IN). Le principal intérêt des SEM est la possibilité d'associer la capacité et la souplesse de gestion des sociétés de droit privé aux activités d'intérêt général (telles que la construction, l'aménagement local, le traitement des déchets ou l'économie numérique). Une distinction doit être opérée entre les SEM et SEMOP d'une part et les SPL et SPLA d'autre part. Le capital public doit représenter de 50 % à 85 % des parts sociales des premières, tandis que les secondes sont constituées à 100 % de capitaux publics

provenant de deux collectivités territoriales au minimum. La France comporte, selon la fédération des entreprises publiques locales (FEPL), 1 243 EPL au 1^{er} juin 2016 (1 143 en métropole et 100 Outre-mer).

1) Le suivi et la connaissance du secteur des EPL s'avèrent insuffisants.

Le suivi du secteur des EPL par les administrations centrales se révèle parcellaire, au point que la mission parle d'un « angle mort de la gestion publique locale ».

2) Le recours aux EPL présente un certain nombre de risques :

- **Méconnaissance des règles du droit de la concurrence**, liée notamment à une interprétation extensive des relations contractuelles entre la collectivité et la SEM ;
- **Dilution des pouvoirs de contrôle des collectivités du fait des processus de filialisation** ;
- En sens inverse, **faible autonomie des EPL vis-à-vis des collectivités locales actionnaires**.

3) Face à ces risques, la mission préconise un renforcement de l'encadrement des EPL et propose un mode opératoire en ce sens.

La mission préconise de développer une vision d'ensemble du secteur des EPL, notamment via la désignation d'une administration centrale chef de file pour en assurer le suivi.

Elle propose également l'adoption de plusieurs mesures de droit souple, telle qu'une circulaire encourageant les collectivités territoriales et les EPL à mettre en place des pactes d'actionnaires, ainsi qu'un travail d'identification des bonnes pratiques qui pourrait être conduit sous l'égide de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGPL). La mission recommande également que le contrôle des EPL soit érigé en priorité du contrôle de légalité.

Enfin, la mission envisage l'adoption de mesures législatives, en particulier la modification de l'article L. 1522-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) concernant la fixation d'un montant de capital social minimum pour les SEM de construction immobilière ou d'aménagement, ou l'extension aux sociétés publiques locales de la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

E. La gestion des carburants au ministère de la défense

La revue de dépense sur la gestion des carburants au ministère de la défense avait pour objet d'évaluer l'efficacité de la fonction pétrolière au ministère de la défense, notamment au regard des possibilités du service des essences des armées (SEA) de réduire son coût d'intervention ; et d'interroger le modèle économique de l'approvisionnement pétrolier des armées, notamment en ce qui concerne la politique d'achats et la couverture des risques, la politique de stockage, la politique tarifaire du SEA et la pertinence du processus budgétaire reposant largement sur un compte de commerce.

Pour 2017, il est prévu que les dépenses d'achats de carburants s'élèvent à 561 M€. Par ailleurs, le coût prévisionnel d'intervention du SEA s'élève à 179 M€ dont 136 M€ de dépenses de rémunérations, 24 M€ de dépenses de fonctionnement et 19 M€ de dépenses d'investissement.

Compte tenu des enjeux budgétaires importants que représente la fonction pétrolière du ministère de la défense, la mission IGF/CGA a retenu 17 préconisations dont les principales portent sur l'amélioration du modèle économique, notamment :

- La diminution des stocks stratégiques et de crise sur la base de la méthode de calcul de l'État-Major des Armées ;
- La mise en place de contrats à terme couplés à des achats spot (achats ponctuels importants), en lieu et place d'une couverture par swaps (instrument financier opéré auprès des banques par l'Agence France Trésor (AFT) pour couvrir environ 40 % de ses achats réguliers en métropoles) qui

permettent de donner de la visibilité dans l'exercice budgétaire ;

- La neutralisation dans le calcul du coût moyen pondéré du coût théorique des stocks stratégiques financés par ailleurs par le budget de la défense.

Par ailleurs, la mission a fait des propositions propres à améliorer la performance de la gestion du SEA.

La mise en œuvre de ces différentes recommandations pourrait, selon le rapport de la mission IGF/CGA, représenter un impact économique allant de 61 M€ à 140 M€, dont un impact budgétaire allant de 38 M€ à 87 M€.

F. La gestion des dépenses de guichet et d'intervention par des tiers

Cette revue de dépenses a porté sur les frais de gestion afférents aux dépenses de guichet et d'intervention déléguées par l'État ou par le service public de la sécurité sociale à trois organismes.

S'agissant des dépenses déléguées à la Caisse des dépôts et consignations (CDC)

Au sein de la CDC, la direction des retraites et de la solidarité (DRS) gère une cinquantaine de mandats dans le secteur de la protection sociale, dont la majeure partie concerne le champ de l'assurance-retraite.

Parmi les cinq principaux régimes de retraite gérés par la CDC (Ircantec, CNRACL, RAFF, régime des mines, FSPOEIE), la CNRACL et l'Ircantec représentent plus de 70 % du total de la facturation (192 M€ de frais de gestion en 2016 et plus de 21 Md€ de dépenses de pensions). L'analyse qui a été conduite par la mission a montré que la DRS disposait de marges de manœuvres devant lui permettre de réduire ses frais de gestion de 9 M€ à minima sur la période 2017-2021, pour ses cinq principaux fonds de retraite (3,1 M€ pour la CNRACL, 2,6 M€ pour l'Ircantec entre 2018 et 2021, et 3,7 M€ pour le RAFF, le régime des mines et le FSPOEIE entre 2017 et 2020). La mission préconise que les trajectoires financières des frais de gestion définies dans les prochaines COG de la CNRACL et de l'Ircantec, en cours de renégociation (COG portant sur la période 2017-2020 pour l'Ircantec et sur la période 2018-2021 pour la CNRACL) intègrent ces économies. Ces marges d'économie identifiées par la mission seront en effet mobilisées dans le cadre de la négociation des prochaines COG ; par ses comparaisons rigoureuses de la DRS avec des organismes similaires, la revue a été d'un appui précieux pour les différentes directions de tutelle de ces régimes de retraite.

S'agissant des dépenses déléguées à l'agence de service des paiements (ASP), cette revue de dépenses a porté sur les frais de gestion afférents aux dépenses de guichet et d'intervention déléguées par l'État à l'Agence de services et paiement (ASP). Elle s'est concentrée sur les missions exercées en dehors du secteur agricole, principalement dans le domaine de l'emploi et de la formation professionnelle.

Par son analyse de performance rigoureuse, la mission a permis d'effectuer un premier bilan des gains de productivité déjà réalisés par l'ASP et de mettre en évidence la capacité de l'agence à poursuivre cet effort.

L'analyse qui a été conduite par la mission permet ainsi de montrer que l'ASP, sur les missions relevant de la DGEFP, au cours de la période 2012-2016, a réalisé des gains de productivité apparente de l'ordre de 17 % par an, portés par les actions de dématérialisation conduites sur la période. Ces gains ont permis de baisser les frais de gestion par dossier suivi de 13 % par an en moyenne malgré une augmentation des frais de personnel par ETPT de 2 % par an.

La mission a permis d'identifier deux zones de fragilités que l'ASP doit s'attacher à combler : 1) l'existence de déficits sur certains dispositifs ; 2) l'absence de modalités pérennes de financement des investissements.

La mission engage par ailleurs l'ASP à poursuivre ses efforts de dématérialisation et à approfondir les nombreuses pistes de gains à court et moyen termes permettant de prolonger les gains de productivité réalisés. L'ASP doit aussi veiller à une modération salariale durable dans le cadre du prochain contrat d'objectifs et de performance.

Ces éléments identifiés par la mission seront en effet mobilisés dans le cadre de la négociation du prochain COP. Cette analyse a conduit également à poursuivre la renégociation des conventions déficitaires, a minima au fur et à mesure de leur renouvellement, pour rétablir l'équilibre financier avec chacun des donneurs d'ordre de l'ASP.

Compte tenu des nouveaux dispositifs de l'emploi confiés récemment à l'ASP, la mission propose aussi de systématiser le recours à une mise en concurrence des différents opérateurs existants afin de s'assurer que ses délégataires s'organisent pour respecter leurs obligations tant en matière de qualité de service que de maîtrise de leurs frais de gestion. Cette mise en concurrence formelle de la gestion des prestations est envisagée par la mission comme un levier puissant d'autodiscipline budgétaire.

S'agissant enfin des modes de rémunération corollaires aux opérations mise en œuvre par l'Agence française de développement (AFD) pour le compte de l'État la revue de dépense rappelle que L'AFD a géré pour le compte de l'État 665 M€ en 2016, ventilés entre six types de prestations, encadrées par seize conventions. Le constat relatif à la complexité du système de rémunération actuel de l'AFD est partagé avec les tutelles de l'Agence, et recommandation est faite d'harmoniser les assiettes et les taux de rémunérations des différentes conventions. Par ailleurs, il semble nécessaire d'améliorer la fonction d'analyse financière et de comptabilité analytique de l'Agence afin d'optimiser le pilotage des opérations pour le compte de l'État.

Le rapport a également soulevé la question de l'affectation d'une part de la taxe sur les transactions financières (TTF) à l'AFD qui est problématique à plusieurs égards :

- Cette affectation contrevient aux principes budgétaires d'unité et d'universalité.
- La débudgétisation des crédits finançant la politique d'aide au développement nuit à la lisibilité de l'action publique.
- Le rôle du pilotage et de contrôle des tutelles est réduit et l'utilisation de cette ressource affectée n'est encadrée que par une décision du co-secrétariat CICID, ce qui n'est juridiquement pas satisfaisant.
- La gestion de la trésorerie de la TTF versée à l'AFD n'est encadrée par aucune disposition, alors que l'AFD pourrait se retrouver à terme en possession de plusieurs centaines de millions d'euros de trésorerie issue de cette taxe affectée, les projets financés par l'AFD ayant une échéance moyenne de 6 à 7 ans.

G. Les partenariats public-privé pénitentiaires

La revue des dépenses portant sur les partenariats public-privé (PPP) pénitentiaires confiée au Contrôle général économique et financier (CGEfi) et à l'Inspection générale de la justice (IGJ), a poursuivi trois objectifs : identifier des économies mobilisables à court et moyen termes dans le cadre des contrats en cours d'exécution, éclairer le choix éventuel d'un nouveau recours aux PPP, examiner la gouvernance de ces contrats spécifiques.

La direction de l'administration pénitentiaire (DAP) gère aujourd'hui 14 établissements dans le cadre de 6 PPP (contrats de partenariat et AOT-LOA), livrés entre 2009 et 2015 pour 13 d'entre eux (la maison d'arrêt de Paris La Santé sera quant à elle livrée mi-2018). Le budget consacré aux loyers des PPP, qui constitue une dépense rigide et peu pilotable, représente 198 M€ en 2018 (crédits d'investissement et de fonctionnement, soit 35 % des crédits hors titre 2 de l'administration pénitentiaire en PLF 2018).

La mission a identifié trois leviers principaux de maîtrise de cette dépense :

- Afin de générer des économies sur les contrats actuels : diminuer le surcoût de financement soit par la diversification des ressources de financement, soit par la mise en concurrence des banques après la sélection de la meilleure offre technique – la mission appelle notamment de ses vœux une étude destinée à estimer les gains d'une opération de refinancement ;
- Afin d'optimiser les éventuels futurs contrats : d'une part exclure les services à la personne de leur périmètre, et d'autre part maîtriser le coût des demandes de travaux modificatifs en insérant des clauses contractuelles permettant de maintenir une pression concurrentielle sur les prix ;
- Enfin, en matière de gouvernance :
 - renforcer les synergies entre le secrétariat général du ministère de la justice, la DAP, l'agence pour l'immobilier de la justice (APIJ) et les directions interrégionales des services pénitentiaires ;
 - professionnaliser les équipes dédiées au suivi des contrats, tant au niveau déconcentré que central, pour permettre une meilleure qualité de l'information financière et une plus grande vigilance sur les enjeux financiers.

Dans le contexte de la remise de ce rapport, une mesure d'économie a d'ores et déjà été retenue et inscrite en PLF pour 2018 au titre du refinancement des PPP (-0,3 M€ annuels).

H. Les dépenses de fonctionnement des juridictions

La revue des dépenses portant sur les dépenses de fonctionnement des juridictions (354,5 M€ en LFI 2017, soit 35 % des crédits hors titre 2 des services judiciaires), confiée à l'Inspection générale des finances (IGF), a poursuivi trois objectifs : l'analyse de la situation financière tendue des juridictions (qui se reflète dans la croissance de leurs charges à payer) sur la période 2010-2016, l'étude de l'organisation et de la pertinence du processus budgétaire et comptable, et l'identification des leviers de maîtrise de la dépense. La mission s'est concentrée sur quatre postes de dépenses : l'immobilier (55 % des dépenses de fonctionnement courant), l'informatique (4 %), la bureautique (12 %) et l'affranchissement (20 %).

La mission, qui est allée à la rencontre de 45 juridictions, a identifié trois leviers susceptibles de garantir une répartition plus équitable et plus lisible des moyens et de permettre des économies nécessaires :

- **L'achat public** : finalisation de la centralisation des dépenses de fluides, tout en permettant un suivi de consommation par les juridictions ; amélioration du suivi de l'exécution des marchés d'entretien, notamment les contrats multi techniques et le nettoyage, etc. ;
- **La dématérialisation** : mise en place de la signature électronique ; dématérialisation des procédures civiles et pénales ; réduction des dépenses d'affranchissement par la diminution des envois papiers ; établissement d'une stratégie relative à la dématérialisation et à l'archivage commune à la direction des services judiciaires (DSJ) et au secrétariat général (SG), etc. ;
- **La gouvernance** : renforcement et institutionnalisation du dialogue entre les plateformes interrégionales (relevant du SG) et les juridictions (au niveau des chefs de cour et les correspondants locaux informatiques) ; amélioration du dialogue de gestion entre responsable de budget opérationnel de programme (BOP) et responsable de programme ; amélioration du processus budgétaire et comptable grâce à une réforme de la cartographie des cours d'appel prévoyant que chacune d'elles dispose des compétences de BOP (et avec un pôle Chorus unique par BOP), etc.

I. Les aides à la rénovation énergétique

La mission dresse le constat que la politique de soutien à la rénovation énergétique des logements présente des résultats modestes au regard du coût qu'elle représente pour l'État. La mission l'évalue à 3,2 Md€ en 2016 alors que les dispositifs existants ont permis la même année un gain de 0,15 % de la consommation totale du parc, soit une progression qui s'avère insuffisante pour respecter l'objectif de - 54 % d'économie d'énergie entre 2013 et 2028, fixé par la stratégie nationale bas carbone instaurée par la loi de transition énergétique pour la croissance verte.

La mission souligne la diversité des aides et de leurs objectifs, ainsi que leur forte variabilité dans le temps : crédit d'impôt « transition énergétique » (CITE), TVA à 5,5 % sur les travaux de rénovation énergétique, éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ), aides délivrées par l'agence nationale de l'habitat (ANAH), aides locales et sociétés de tiers financement. Elle critique en particulier le coût et le ciblage insuffisant des dispositifs fiscaux (CITE et TVA à 5,5 %). De manière plus globale, elle souligne que le « signal-prix », correspondant à la hausse des prix de l'électricité et de la fiscalité énergétique au travers de l'évolution de la contribution climat énergie, constitue un déterminant majeur pour susciter une baisse des consommations énergétiques des logements.

Les recommandations de la mission s'articulent autour des axes suivants :

- réformer le CITE : en abaissant son taux à 20 % tout en augmentant le plafond de dépenses ; en conditionnant son obtention à un bouquet de travaux ; en ne retenant que la moitié des dépenses associées aux parois vitrées dans l'assiette du CITE en raison de leur faible efficacité en termes de performance énergétique ;
- rétablir un taux de TVA réduit unique à 10 % ;
- simplifier le fonctionnement de l'éco-PTZ et mettre en place un système de garantie des emprunts ;
- lancer une mission d'assistance pour s'assurer de la capacité de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) à tenir ses engagements et à pérenniser le Fonds d'aide à la rénovation thermique (Fart) en le budgétisant sur le budget général de l'État ;
- stabiliser les dispositifs sur la durée du quinquennat.

Le PLF 2018 conforte tout d'abord le « signal prix » comme élément central de la réduction de la consommation d'énergie, via la définition d'une trajectoire haussière de la composante carbone pour atteindre 86 €/tCO₂ à l'horizon 2022. Par ailleurs, s'inspirant des conclusions de la mission :

- le CITE sera transformé, à partir de 2019, en une prime plus efficace. Dès le 27 septembre 2017, le taux de crédit d'impôt applicable aux parois vitrées, aux portes d'entrée donnant sur l'extérieur et aux volets isolants est réduit à 15 % avant leur exclusion complète de l'assiette du CITE à partir du 28 mars 2018. À ce titre, la dépense fiscale est en baisse de 112 M€ au titre des revenus 2017 et de 787 M€ au titre des revenus 2018 ;
- à compter de 2018, le Fart, financé par le PIA, est pérennisé via son financement direct au sein du budget de l'ANAH. Celui-ci est notamment assuré par une contribution supplémentaire de l'État à l'Agence à hauteur de 110 M€ prévu en PLF 2018.

J. La politique de petite enfance

Les dépenses liées à l'accueil de la petite enfance (État, branche famille, collectivités locales, secteur privé) s'élevaient à près de 16 Md€ en 2015 et progressent à un rythme nettement plus élevé que d'autres dépenses sociales. La revue des dépenses relative à la politique d'accueil du jeune enfant, confiée à l'inspection générale des finances (IGF) et à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), avait pour objectif de dresser un état des lieux du pilotage de cette politique, d'analyser le coût public et les coûts de gestion des différents modes d'accueil, et de proposer des pistes d'efficacité des dépenses publiques consacrées à l'accueil de la petite enfance.

À l'issue de cette étude, 19 recommandations ont été formulées par la mission, visant notamment à mieux réguler le modèle économique des structures privées d'accueil via le plafonnement des dépenses éligibles au crédit d'impôt famille, à rééquilibrer les restes à charge entre modes d'accueil – sources d'inégalités conséquentes entre les familles –, ainsi qu'à renforcer le rôle des caisses des allocations familiales dans l'accompagnement des acteurs de la petite enfance pour une plus grande harmonisation des pratiques.

S'agissant des dépenses du FNAS, la mission souligne le fort dynamisme de la construction budgétaire du FNAS (+7,5 % en moyenne par an entre 2012 et 2017), et des modalités de financement qui n'ont pas permis d'inscrire la politique publique dans une logique d'efficacité. Afin de renforcer le pilotage financier du fonds, qui a accompagné sur la période 2012-2015 une hausse des coûts des structures quatre fois supérieure à l'ONDAM médico-social (+15 % vs +4 %), la mission propose notamment de reconfigurer la prestation de service unique pour renforcer les signaux incitant à une gestion efficace des structures d'accueil, de renforcer le fléchage des ressources vers fonds territoriaux aux priorités et critères définis au niveau national.

L'état des lieux réalisé par la mission ainsi que les recommandations émises seront utilement pris en compte dans le cadre de la prochaine négociation de la convention d'objectifs et de gestion de la branche Famille pour 2018-2022.

K. Les actions récursoires des caisses de sécurité sociale

La mission conduite par l'IGF et l'IGAS, en collaboration avec l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, estime que les caisses de sécurité sociale recouvrent la quasi-totalité des montants de recours contre tiers (RCT) relatifs à l'indemnisation des accidents automobile avec tiers responsable (environ 0,9 Md€) et une grande partie des RCT liés aux accidents médicaux (potentiel de l'ordre de 0,1 Md€) avec une marge de progrès de l'ordre de seulement 20 M€ par. La mission considère qu'il n'y a pas de gisement caché substantiel sur ces deux premiers types de RCT et que, si l'évaluation précise du potentiel de RCT pour les accidents scolaires s'avère compliquée du fait de la sous-déclaration massive du nombre d'accidents, ce type de RCT ne présente pas non plus de sous-rendement massif.

La mission estime qu'il n'y a pas non plus de rendement important à attendre d'une amélioration du signalement des tiers responsables et notamment des établissements de santé et des établissements scolaires.

Au final, la mission considère qu'aucune recommandation opérationnelle en termes de rendement budgétaire n'est à attendre rapidement dans le cadre des projets de loi de finances et projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018.

L. L'évolution des dépenses d'indemnités journalières

Les indemnités journalières (IJ) représentent 13,7 Md€ de dépenses courantes de santé en 2015 en prenant en compte les trois risques : maladie, AT-MP et maternité. La dépense d'IJ est dynamique sur la période 1998-2015, avec un taux de croissance annuelle moyen de 3,8 % par an. Le périmètre retenu sous ONDAM est légèrement plus restreint et les dépenses se montent à 10,4 Md€ en 2015, soit 6 % de l'ONDAM.

La mission identifie trois axes afin d'approfondir la connaissance et mieux contrôler la croissance des volumes d'IJ :

- **Mieux prévoir pour mieux piloter les dépenses d'IJ.** La mission recommande d'améliorer la connaissance des déterminants des dépenses d'IJ en améliorant l'appareil statistique. Un étayage des montants d'économie annoncés dans le cadre de l'objectif de maîtrise médicalisée et une expertise accrue sur ce point permettraient d'améliorer la prévision.

- **Poursuivre l'effort de simplification de la réglementation.** L'amélioration de l'application de certaines règles existantes pourrait générer des économies. Dans un second temps, la simplification et l'harmonisation des différents régimes d'IJ permettraient d'améliorer l'équité entre assurés, la lisibilité du système et l'accès à ces droits.
- **Accentuer la responsabilisation des acteurs** en mobilisant les prescripteurs, les assurés et les employeurs. Cela passe par le développement important de l'avis d'arrêt de travail en ligne, qui est encore trop peu utilisé, ainsi que par le suivi individualisé des prescripteurs. L'implication accrue des employeurs pourrait également générer des économies.

M. La péréquation tarifaire avec les zones non interconnectées

Les zones non interconnectées au réseau métropolitain continental (ZNI) sont les territoires et collectivités d'outre-mer (hors Nouvelle-Calédonie et Polynésie française), les îles du Ponant et Chausey ainsi que la Corse, dotés de « petits réseaux isolés » au sens de la directive européenne n° 2009/72/CE du 13 juillet 2009. Cette caractéristique entraîne de fortes contraintes en termes de gestion et de fourniture du réseau électrique, de mix énergétique, d'approvisionnement et de services en général, qui génèrent des coûts élevés de production d'électricité. Cette situation a justifié l'application à ces territoires du principe national de péréquation tarifaire qui fixe un tarif de vente réglementé de l'électricité dans les mêmes conditions qu'en métropole. En retour, l'État compense intégralement les entreprises locales de fourniture d'électricité des coûts supportés non couverts par les recettes tarifaires.

Les charges résultantes de ces divers soutiens constituent le quart des charges de service public de l'énergie. La forte hausse des coûts du système électrique en ZNI (+121 % entre 2006 et 2015) n'est pas couverte par une augmentation des tarifs et renchérit le niveau de charges à compenser : ces charges ont plus que triplé de 2005 à 2015. Par ailleurs, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) estime que 75 % des charges de la décennie à venir seront imputables à des installations existantes ou à des décisions d'investissement déjà prises. La mission identifie deux raisons à cette hausse non maîtrisée des coûts :

- les choix de politique énergétique, coûteux, n'ont pas été soumis à une évaluation économique d'ensemble au regard des coûts qu'ils engendrent pour les charges de service public et des alternatives techniques existantes pour répondre aux objectifs fixés ;
- l'éclatement des responsabilités entre décideurs publics a conduit à un faible pilotage économique de la transition des systèmes électriques des ZNI par l'État.

Les recommandations de la mission s'articulent autour des principaux axes suivants :

- clarifier le périmètre de la péréquation tarifaire ;
- inciter à la maîtrise des charges, procéder à l'audit des coûts par centrale et par groupe de production ;
- examiner l'efficacité des investissements prévus à date par rapport aux objectifs de politique énergétique et des alternatives techniques existantes, renforcer l'investissement dans l'efficacité énergétique et le pilotage de la demande par les tarifs ;
- réviser le taux de rémunération des capitaux investis (fixé à 11 % par arrêté ministériel en 2006), au regard de l'évolution des taux de refinancement et des conditions locales d'investissement ;
- renforcer l'expertise technico-financière de la CRE relative aux ZNI ;
- dans une perspective plus ambitieuse, revoir l'organisation et le mode de pilotage des systèmes électriques.