

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

2017

ANNEXE AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR

REVUES 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 :

- *revient sur les principes des « revues de dépenses » ;*
- *présente les résultats des rapports qui ont été achevés et transmis au Parlement ;*
- *présente la liste des thèmes proposés pour la vague 2017 des revues de dépenses*

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

I. Les revues de dépenses : un dispositif innovant qui associe étroitement le Parlement à la réalisation d'économies	5
A. <i>Les revues de dépenses crédibilisent notre trajectoire de finances publiques</i>	5
B. <i>La procédure des revues de dépenses est articulée avec le calendrier budgétaire et repose sur une association étroite du Parlement</i>	5
II. la première vague de revues de dépenses a permis d'identifier une série de mesures qui ont été retenues dans les textes financiers pour 2017	7
A. <i>L'année 2016 a permis de consolider le dispositif des revues de dépenses</i>	7
B. <i>Les textes financiers pour 2017 contiennent des mesures issues des revues de dépenses</i> .	10
1. L'optimisation des dépenses publiques en faveur du sport	10
2. Pilotage de la masse salariale des agences et opérateurs	10
3. Les transports sanitaires	11
4. Les soins à l'étranger des assurés sociaux	12
5. Les hélicoptères de service public	12
6. La gestion du fonds de compensation de la TVA	12
7. La fonction achat des collectivités territoriales	13
8. Les budgets annexes des collectivités territoriales	13
9. Le patrimoine des collectivités territoriales	13
10. La formation initiale et continue dans la fonction publique	14
11. Les zones franches d'activité outre-mer	15
III. La vague des revues de dépenses 2017 comporte treize thèmes	16

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

A. Les revues de dépenses crédibilisent notre trajectoire de finances publiques

Instaurées par l'article 22 de la LPFP, les revues de dépenses constituent **un dispositif innovant 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 doit 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 de proposées. Les corps d'inspection doivent ainsi 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).

B. 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 tient 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 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 prévoit que l'exercice est 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 présentera 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 complètent 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'inscrit dans une perspective de moyen terme, alors que les revues des dépenses ont 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 vocation à être réalisées rapidement par des corps d'inspection dans un temps contraint (3 à 4 mois par revue). A l'inverse, les méthodes d'évaluation, la comitologie et la concertation associées à la MAP s'inscrivent dans un calendrier nécessairement plus long, pouvant le cas échéant déboucher sur une démarche d'accompagnement de la réforme des administrations publiques.

II. la première vague de revues de dépenses a permis d'identifier une série de mesures qui ont été retenues dans les textes financiers pour 2017

A. L'année 2016 a permis de consolider le dispositif des revues de dépenses

L'année 2016 a été celle de la première 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 aura également lieu pour les revues de dépenses 2016. La doctrine des revues de dépenses a par ailleurs été consolidée, 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 2016 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*).

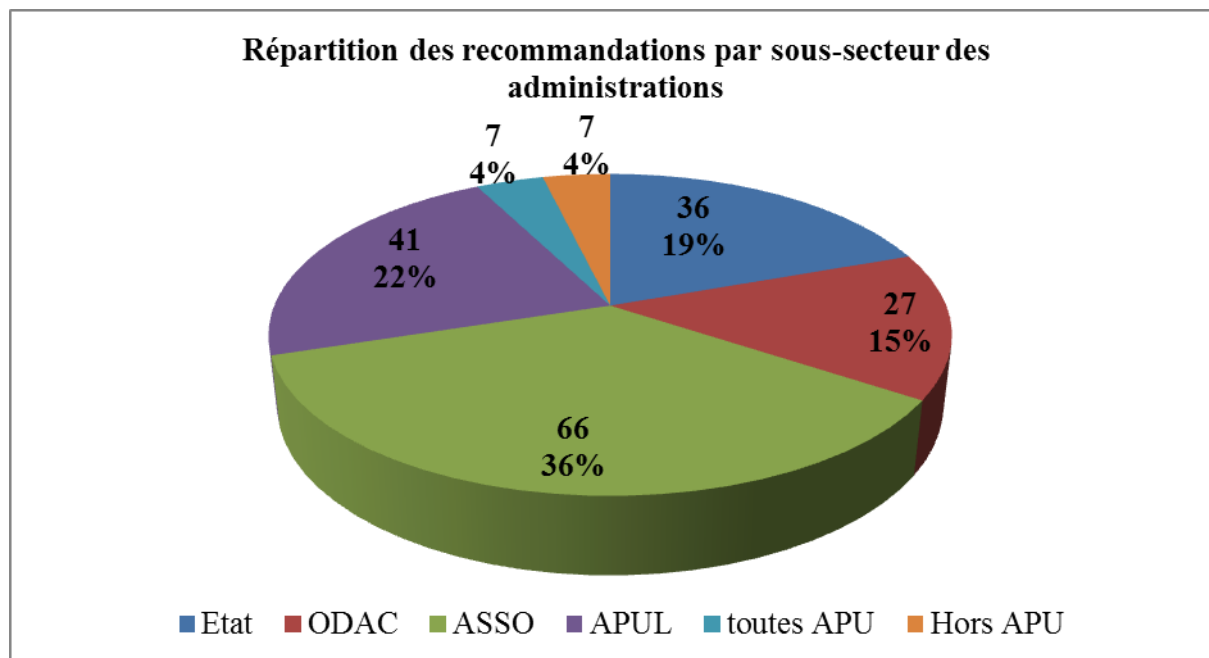
Intitulé de la revue de dépense	Dates de transmission	Enjeux de finances publiques ²
La formation initiale et continue des fonctionnaires (toutes les écoles sauf les écoles d'ingénieurs)	Transmission en cours*	100 M€
L'optimisation des interventions en faveur du sport	29 juin	13 Md€
Les budgets annexes des collectivités locales et de leurs syndicats	29 juin	30 Md€
La gestion du Fonds de compensation de la TVA	4 août	6 Md€
La fonction achats des collectivités locales	29 juin	9 Md€
Le patrimoine des collectivités locales	29 juin	NC
Les transports sanitaires	4 août	4 Md€
Les soins à l'étranger des assurés	29 juin	1 Md€
Le pilotage de la masse salariale des agences et opérateurs	15 septembre	25 Md€
La gestion des aides agricoles de la politique agricole commune (PAC) par l'Agence des services de paiement (ASP)	Mission en cours **	250 M€ et 2 000 ETP ; 1,1 Md€ de refus exceptionnels d'apurements en 2015
Mutualisation des forces d'hélicoptère des services de l'État	29 juin	200 M€
Les zones franches d'activité	26 juillet	90 M€

* La transmission du rapport au Parlement était en cours lors de la publication du jaune.

** Compte tenu des urgences opérationnelles auxquelles l'Agence des services et de paiement a été confrontée, il a été décidé de reporter le lancement de cette mission à la fin de l'année 2016. La lettre de mission a été signée le 12 octobre 2016.

² Evaluation du montant de dépense publique annuelle.

Comme en 2015, les revues de dépenses de 2016 se sont avérées particulièrement utiles, puisqu'elles ont abouti à la formulation de 184 recommandations. Ces recommandations portent sur tous les sous-secteurs des administrations publiques, selon la répartition suivante :

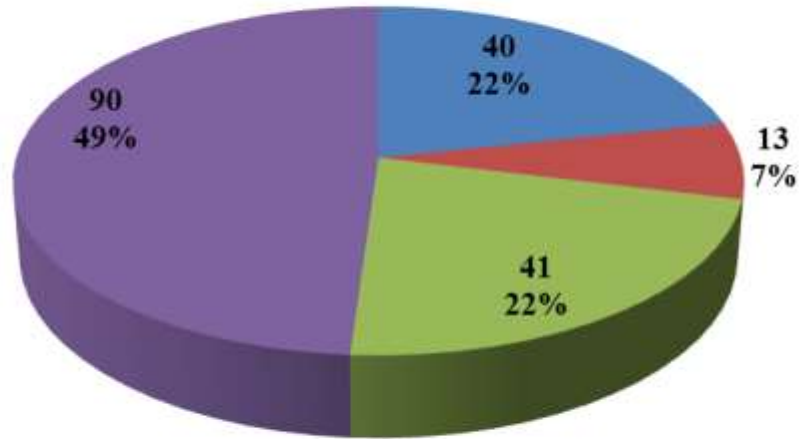


Conformément à ce que prévoit la LPFP, les revues de dépenses ont porté sur tous les outils concourant au financement d'une politique publique, qu'il s'agisse de fiscalité, de dépenses budgétaire, de dépense fiscale, de taxes affectées :

- 22 % des recommandations tendent ainsi à faire baisser les dépenses publiques (dont notamment 14 portant sur les dépenses de fonctionnement et 20 sur les dépenses d'intervention) ;
- 7% tendent à accroître les ressources propres des administrations ;
- 22 % des recommandations concernent les collectivités locales. Particulièrement nombreuses, la mise en œuvre de ces recommandations ne relève pas principalement de l'État : ce sont pour l'essentiel des décisions relevant de la responsabilité des collectivités territoriales, dans le cadre du principe de libre administration, qui peuvent conduire à leur application ;
- 90 recommandations (49 %) ne sont pas liées à la réalisation d'économies à court terme ; il peut s'agir notamment de propositions tendant à mieux connaître un dispositif ou à diffuser des informations stratégiques.

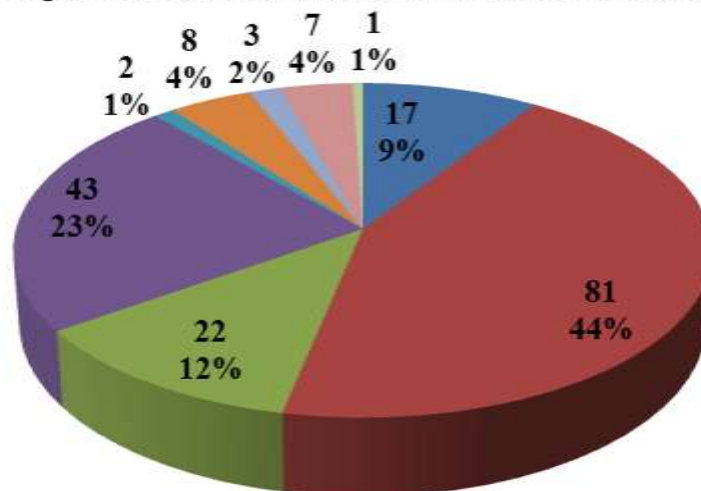
La répartition entre ces différents vecteurs d'économies est retracée dans les deux graphiques ci-dessous.

Finalité des recommandations des rapports



- Baisse des dépenses
- Nouvelles recettes
- Recommandations portant sur les collectivités locales
- Mesures ne générant pas d'économie à court terme

Répartition des recommandations selon la nature de la proposition



- Recentrage d'une dépense de guichet / d'intervention
- Gouvernance
- Efficience de la gestion
- Meilleure connaissance d'une politique / diffusion de l'information
- Suppression d'un dispositif
- Création d'un nouveau dispositif ou renforcement
- Gestion des ressources humaines
- Recettes

B. Les textes financiers pour 2017 contiennent des mesures issues des revues de dépenses

Les revues de dépenses ont permis de documenter dans les textes financiers 2017 plus de 400 M€ d'économies, grâce à la poursuite de la mise en œuvre de propositions issues de la première vague des revues de dépenses, comme sur le logement, les dispositifs médicaux, et la dématérialisation de la propagande électorale. Ce total ne comprend pas les baisses de coûts dont pourraient bénéficier les collectivités à la suite de la mise en œuvre de recommandations issues des revues de dépenses.

1. L'optimisation des dépenses publiques en faveur du sport

La mission est intervenue à un moment où la France réalise et forme des ambitions fortes sur la scène sportive internationale : accueil de l'Euro 2016 de football, candidature de Paris en vue des Jeux olympiques et paralympiques de 2024, candidature à l'organisation de la Coupe du monde de rugby.

Les dépenses publiques en faveur du sport sont minoritairement gérées par le ministère chargé des sports (moins de 1 Md€ en provenance des P219, P124 et du Centre national pour le développement du sport - CNDS), par rapport aux 16,8 Md€ d'effort public total estimés pour l'année 2012. Les dépenses du champ sport sont à la hausse : +3 % par an pour l'État entre 2006 et 2014 et +4,4 % par an dans les collectivités locales de 2008 à 2013, notamment dans le secteur communal (+9 % par an). Les effectifs sont quant à eux en légère diminution : -3,6 % en 10 ans (2006/2016).

La première analyse de la mission concernant l'État est que celui-ci doit se concentrer sur le sport de haut niveau, les grands événements et équipements sportifs ainsi que la réduction des inégalités sociales et territoriales d'accès à la pratique sportive, stratégie qui doit être déclinée au niveau régional. Les recommandations se regroupent en quatre axes :

- le premier vise à « *mieux connaître et évaluer la dépense publique en vue de son optimisation* », la mission encourageant notamment l'amélioration de l'évaluation et du suivi des dépenses fiscales et sociales. Dans cet objectif, dès le PLF 2017, l'État a procédé à l'inscription sur le programme 219 « Sport » des crédits budgétaires destinés à la compensation des exonérations sociales sur les rémunérations des juges et des arbitres sportifs valorisant ainsi très clairement l'effort de l'État en matière de dépenses sociales ;
- le second axe insiste sur l'intérêt de « *clarifier les responsabilités propres à chacun des acteurs publics* » : la mission évoque l'exemple du CNDS et propose des options quant à son évolution comme la rebudgétisation totale ou partielle de ses interventions ;
- le troisième axe note qu'il faut avant tout « *recentrer la dépense publique autour d'une logique de projet renforcée* », et propose par exemple de concentrer les moyens alloués au sport de haut niveau sur un nombre restreint de fédérations ;
- enfin, dans son dernier axe, la mission recommande d' « *intégrer la dépense sportive dans une approche économique* » en augmentant notamment les ressources propres des opérateurs et en développant le recours au mécénat. Notons à cet égard que le CNDS a signé une convention de mécénat avec la fondation Coca-Cola en 2015 pour développer des actions en matière de « sport santé ».

2. Pilotage de la masse salariale des agences et opérateurs

La revue de dépenses relative au pilotage de la masse salariale des opérateurs dresse le constat d'une évolution des effectifs divergente entre les opérateurs de l'État et l'État lui-même. Entre 2012 et 2014, les effectifs des opérateurs de l'État, appréciés sur un périmètre stable d'opérateurs, ont augmenté de +1,9 % alors que ceux de l'État diminuaient de -1,6 % sur la même période. Cette progression des effectifs des opérateurs est toutefois très concentrée : hors universités, Pôle emploi, Voies Navigables de France et le Centre National de Recherche Scientifique, l'évolution des effectifs entre l'État et les opérateurs à périmètre constant est comparable. En revanche l'« effet prix-structure », comprenant les évolutions de rémunérations versées aux agents à poste et profil constants et l'impact de l'évolution de la part respective des différentes catégories d'emplois, apparaît légèrement plus élevé au sein de l'État (1,4 %) que chez les opérateurs (1 % sur le même périmètre stable d'opérateurs).

Ces premiers constats s'accompagnent de celui d'une connaissance et d'un suivi de la masse salariale des opérateurs pouvant faire l'objet d'améliorations, avec notamment des débats en conseils d'administration limités, un document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel peu utilisé dans un calendrier décalé par rapport à la procédure budgétaire, l'absence de détails sur les facteurs d'évolution de la masse salariale des opérateurs dans les documents budgétaires annexés aux projets de loi de finances et un cadrage salarial dans le cadre de la commission interministérielle d'audit des salaires du secteur public (CIASSP) effectif et très suivi mais intervenant sur un périmètre restreint.

Au total, la masse salariale des opérateurs ne présente pas dans son ensemble de dérive susceptible de constituer un risque pour les finances publiques. La mission ne recommande donc pas d'évolution radicale de son encadrement mais propose d'étoffer les outils de suivi et de pilotage permettant, opérateur par opérateur, d'identifier et d'analyser en temps utile des évolutions non maîtrisées afin d'y réagir.

Les recommandations de la mission s'articulent ainsi autour des dispositifs suivants : un dispositif de suivi standardisé des opérateurs incluant le suivi de la masse salariale, des effectifs, de l'effet prix-structure et de la rémunération moyenne des personnes en place (RMPP) accompagné d'une publication de ces données dans les rapports annuels de performance ; une clarification des objectifs du schéma d'emploi, du plafond d'emplois et des conditions de recours aux emplois hors plafond destinée à garantir la maîtrise de l'effet volume ; la définition pour chaque opérateur d'un cadrage de sa rémunération moyenne des personnes en place afin de mieux maîtriser l'effet-prix et l'examen en conseil d'administration d'un document d'orientation de la structure des effectifs.

3. Les transports sanitaires

Les transports sanitaires représentent plus de 4 Md€ de dépenses à la charge de l'assurance maladie. Ces dépenses ont augmenté à un rythme supérieur à 4 % par an en moyenne au cours des dernières années, passant de 3,1 Md€ en 2006 à 4,4 Md€ en 2014. Leur rythme de progression a été systématiquement supérieur au taux d'évolution de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM). Les transports sanitaires représentent donc un fort enjeu de maîtrise des dépenses d'assurance maladie.

La mission constate la banalisation de l'acte de prescription de transport sanitaire et estime qu'il convient de réaffirmer l'état de santé comme le déterminant principal du recours à un transport remboursé. La régulation de ces dépenses apparaît également insuffisante du fait d'un pilotage éclaté tant au plan national que territorial.

La revue de dépenses propose trois leviers de maîtrise accrue des dépenses de transports sanitaires :

- la régulation de la demande. La mission recommande de transférer l'enveloppe de financement des transports sanitaires de l'assurance maladie aux établissements de soin, afin de réunir au sein d'une même « main » le payeur et le prescripteur. La mission préconise également de généraliser les plateformes de centralisation de la commande de transports et de revenir sur le principe du libre choix par le patient de l'entreprise de transports qui le prend en charge ;
- la régulation durable de l'offre. Il s'agit de positionner les caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) comme chefs de file opérationnels de la régulation dans chaque territoire, d'assurer une convergence progressive des tarifs des véhicules de soins légers (VSL) et des taxis, et de revoir les règles de contingentement de l'offre de transports sanitaires ;
- l'amélioration de l'efficacité des contrôles et de la lutte contre la fraude.

La mise en œuvre de ces différentes recommandations représente un potentiel d'économies de plus de 600 M€.

4. Les soins à l'étranger des assurés sociaux

Les soins des français à l'étranger représentent 660 M€ à la charge de l'assurance maladie en 2015, en croissance annuelle moyenne de près de 5 % depuis 2012. Cette dynamique s'explique notamment par la progression de la mobilité internationale et du développement de filières de soins à l'étranger.

La mission constate la complexité de la prévision de la dépense, du fait notamment des délais particulièrement longs de transmission des créances internationales. Elle formule ainsi des recommandations opérationnelles pour améliorer son pilotage.

La mission salue par ailleurs les efforts de rationalisation des remboursements des soins prodigués à l'étranger entrepris ces dernières années. Elle ouvre toutefois des pistes de réflexion pour faire évoluer les règles et processus qui commandent cette dépense, en tenant compte des pratiques de gestion des dettes et des créances internationales de deux pays européens, l'Allemagne et le Royaume-Uni :

- la mission recommande en premier lieu d'optimiser les procédures actuellement en vigueur en renforçant, au sein de la CNAMTS, le rôle du Centre national des soins à l'étranger (CNSE). Le CNSE, en tant qu'organe de liaison, doit centraliser l'ensemble des missions concernant les soins dispensés à l'étranger, aujourd'hui partiellement menées par les caisses primaires d'assurance maladie au niveau local ;
- le rapport préconise par ailleurs de faire évoluer les règles de prise en charge des soins à l'étranger, qui présentent aujourd'hui de fortes hétérogénéités : elle interroge ainsi le principe même du remboursement des soins inopinés (hors hospitalisations) en dehors de l'Europe, propose d'harmoniser et de revoir certaines règles de tarification du remboursement (notamment des actes de dialyse) et suggère de revoir le mode de financement de l'hébergement d'adultes handicapés à l'étranger.

5. Les hélicoptères de service public

La revue de dépense sur les hélicoptères de service public visait à expertiser les missions, les implantations territoriales, le dimensionnement et à proposer des pistes d'évolution sur la flotte d'hélicoptères non militaires.

La France dispose de 153 hélicoptères dédiés à des missions de service public non militaires répartis en cinq flottes (gendarmerie, sécurité civile, douanes, marine, HéliSMUR). Le coût total de ces hélicoptères est estimé par la mission à plus de 200 M€ en 2015, répartis entre l'assurance maladie (66 M€) et l'État.

À l'issue de cette étude, la mission a retenu 19 préconisations, portant sur la nécessité de mettre en place une direction de projet et d'un groupement aérien unique rattaché au ministère de l'intérieur pour les missions de sécurité intérieure, d'assurer une meilleure coordination entre les autorités d'emploi, d'élargir les mutualisations des fonctions support comme des appareils, d'harmoniser les procédures opérationnelles et budgétaires, d'étudier les possibilités de facturation à l'utilisateur de l'utilisation des appareils de secours à personnes, et de rationaliser les implantations d'hélicoptères d'État, notamment en région parisienne.

Ces mesures demandent une refonte structurelle majeure du dispositif aérien français, éclaté entre plusieurs programmes budgétaires. Le ministère de l'intérieur, principal concerné, étudiera ces pistes de rationalisation dans le cadre de la prochaine programmation pluriannuelle.

6. La gestion du fonds de compensation de la TVA

Les travaux menés par la revue de dépenses relative au fonds de compensation de la TVA (FCTVA) devaient concilier deux objectifs principaux : d'une part, la simplification et l'harmonisation des règles de gestion du FCTVA et d'autre part, l'amélioration de la sécurité juridique et comptable de l'exécution du FCTVA.

Conformément à ces objectifs, la mission a ainsi proposé plusieurs pistes de réforme : l'amélioration du dispositif actuel (simplification de l'assiette, outils d'animation des services), le remplacement du FCTVA en fonds d'investissement local en fonction de l'investissement réellement réalisé, ou l'automatisation de la gestion du FCTVA qui consisterait à calculer le FCTVA sur la base des mandats émis par les collectivités pour leurs dépenses d'investissement. Un tel dispositif remplacerait la gestion aujourd'hui intégralement manuelle du FCTVA et permettrait de sécuriser l'assiette éligible au FCTVA. Le taux forfaitaire de FCTVA

(16,404 %) s'appliquerait au flux de dépenses éligibles.

La faisabilité des différentes options est en cours d'expertise, le Président de la République ayant confirmé le principe de cette réforme.

7. La fonction achat des collectivités territoriales

La fonction achat des collectivités représente 45 Md€ en 2014, soit 17 % de la dépense locale. De 2010 à 2013, les achats courants des collectivités ont progressé chaque année de 3 % (jusqu'à 6 % pour les EPCI et les régions). En outre, la fonction achat est avant tout envisagée sous l'angle juridique et le degré de mutualisation entre chaque groupement et leur ville-centre apparaît insuffisant (40 % des EPCI urbains et 11 % des EPCI ruraux).

Différents leviers d'actions sont proposés et détaillés par la revue de dépenses, en particulier : l'augmentation de l'achat groupé ; la professionnalisation de la filière achat dans les collectivités ; l'amélioration des relations avec les fournisseurs ; la coordination intercommunale et régionale de l'achat ; l'accompagnement local ; le programme national d'appui à l'optimisation des achats.

Les économies réalisables selon le degré de mise en œuvre par les collectivités territoriales des leviers d'action ci-dessus ont été évaluées entre 1,4 Md€ à 2,7 Md€.

8. Les budgets annexes des collectivités territoriales

Les budgets annexes (BA) des collectivités et de leurs syndicats, au nombre de 50 845 en 2016, recouvrent environ 29 Md€ en 2016 de dépenses et de recettes (toutes catégories de budgets annexes confondus), principalement au niveau du bloc communal. La revue de dépenses a cartographié précisément les nombres et montants des budgets annexes, par catégories de collectivité et par domaine d'activité.

L'hétérogénéité des cas et des modalités de recours à un BA rend impossible la comparaison des coûts de production des services publics locaux. Contrairement à leur vocation initiale, les budgets annexes n'apportent ainsi pas réellement une meilleure vision de l'équilibre entre les recettes et les dépenses d'une activité donnée. Pour rappel, la création d'un BA dédié comporte un caractère facultatif pour 36 % des BA des communes et 25 % des BA des groupements à fiscalité propre et pour ceux-ci l'utilisation des budgets annexes n'est pas toujours pleinement rigoureuse (imputation d'une partie des dépenses dans le budget principal notamment).

Deux grandes pistes ont pu être identifiées afin de réduire leur nombre : la rationalisation des compétences dans les domaines d'activités concernés, et l'ajustement des nomenclatures comptables pour limiter les prescriptions de recours facultatif à un budget annexe. Parallèlement, l'amélioration de la qualité des données relatives aux BA, la consolidation des budgets primitifs (BP) et BA dans les données financières des collectivités et l'amélioration de la tenue des BA à caractère obligatoire permettront à terme un meilleur suivi des près de 30 Md€ de dépenses retracées aujourd'hui dans des BA. La mission n'a pas été en mesure de documenter des coûts standards à partir de l'analyse des budgets annexes, ni de tirer les conséquences d'une rationalisation de larges mises en œuvre via le recours à des BA, comme la gestion de l'eau ou des déchets.

9. Le patrimoine des collectivités territoriales

Le patrimoine des collectivités s'élève à 1 333 Md€ en 2014, soit 10 % du patrimoine non financier de la Nation. 70 % de ce patrimoine sont concentrés au niveau du bloc communal. La revue de dépenses met en évidence quatre problématiques principales :

- une insuffisante connaissance par les collectivités de leur patrimoine, qui limite la capacité de la plupart d'entre elles à fonder une stratégie patrimoniale ;
- un besoin théorique important d'entretien et de réhabilitation du patrimoine existant aujourd'hui non couvert : les flux d'investissement nécessaires pour assurer le maintien en l'état du patrimoine existant sont estimés à près de 40 Md€ par an, ce qui représente 80 % des dépenses

d'investissement des collectivités. Or, en moyenne, 40 % à 50 % des dépenses d'investissement sont déjà consacrées à des projets d'investissement neufs. De plus, chaque nouvel investissement génère un surcoût annuel en section de fonctionnement, évalué par les travaux économétriques d'Alain Guengant à 14 euros pour 100 euros d'investissement. La revue de dépense préconise donc, comme le proposait déjà la mission Lambert-Malvy en 2014, le renforcement des règles d'amortissement comptable des investissements pour mieux prendre en compte la dépréciation des actifs, ainsi qu'une meilleure priorisation des dépenses d'investissement (développement des démarches de programmation pluriannuelle des investissements, meilleure évaluation de l'utilité socio-économique des projets les plus importants, ou évaluation des coûts de fonctionnement inhérents aux dépenses d'investissement) ;

- les coûts de fonctionnement courants associés à la gestion du patrimoine, qui s'élèvent à 28 Md€ par an, dont 14 Md€ de dépenses de personnel, soit 400 000 agents ou 25 % des effectifs territoriaux ; la revue de dépense propose des leviers de mutualisation / optimisation de ces dépenses, pouvant générer entre 450 M€ et 1 Md€ d'économies selon les hypothèses retenues ;
- la valorisation de leur patrimoine par les collectivités, qui leur rapporte aujourd'hui 5 Md€ de recettes courantes (locations...) et 3 Md€ de produits de cession, qui pourrait être facilitée par certaines évolutions juridiques, telles que le recours plus systématique à des mises en concurrence lors de concessions domaniales, le renforcement des obligations de publicité en cas de cession ou le déclassement anticipé du domaine public des collectivités

10. La formation initiale et continue dans la fonction publique

La mission, qui s'est concentrée sur la formation des agents civils compte tenu des spécificités de la formation des militaires, a constaté l'absence de suivi budgétaire ou comptable des dépenses de formation et de systèmes d'informations dédiés. L'hétérogénéité, l'imprécision et l'insuffisance des données qui en résulte constituent un obstacle à la réalisation d'une cartographie précise des dépenses de formation et rend difficiles les comparaisons entre acteurs de la formation et le pilotage. Sans pouvoir ainsi donner d'évaluation précise, la mission estime que le coût complet de la formation pourrait être de plus de 7 % de la masse salariale.

La mission a en outre fait le constat de l'absence de stratégie globale en matière de formation et de dépense de formation, alors que ministères et directions sont confrontés à des défis communs. Elle a donc formulé un certain nombre de recommandations qui visent notamment :

- à développer des systèmes d'information sur la base de référentiels homogènes permettant d'établir des coûts complets de formation et de suivre les parcours individuels de formation ;
- à refonder une stratégie de formation plus ouverte et plus en adéquation avec les besoins professionnels des agents en :
 - o favorisant l'ouverture des opérateurs de formation de l'État sur leur écosystème métier, en poursuivant, partout où c'est opportun, l'ouverture des formations à des élèves et des stagiaires non fonctionnaires ;
 - o assurant une meilleure articulation d'une part entre le niveau et les modalités de recrutement, d'autre part entre la formation statutaire et la formation professionnelle, les formations initiales pouvant être réduites au profit de formations dites « continuées » et de parcours de formation professionnelle plus structurés pendant la carrière de l'agent ;
 - o individualisant les parcours de formation afin d'écartier les redondances de formation, lesquelles sont significatives s'agissant des stagiaires issus des voies de recrutement internes ;
- à développer l'e-formation qui constitue un vecteur de modernisation de l'ingénierie de formation et de réduction des coûts dès lors qu'elle s'applique à un nombre d'agents suffisant ;

- à assurer un pilotage plus étroit des politiques de formation au niveau interministériel afin d'impulser une stratégie globale en soutien aux évolutions en cours dans les différents ministères, d'animer les réseaux d'acteurs de la formation, de développer une offre de services et d'appuyer la structuration de formations transverses ouvertes à l'ensemble des ministères aux niveaux central ou local.

La mission écarte en revanche toute centralisation de la politique de formation, inadaptée aux enjeux et au contexte spécifique de la formation des agents de l'État. Elle fournit par ailleurs une série de leviers d'optimisation de la dépense de formation sur la base de bonnes pratiques qu'elle a répertoriées.

11. Les zones franches d'activité outre-mer

La mission s'est concentrée sur les abattements de l'imposition sur les bénéfices des sociétés ou sur les bénéfices industriels et commerciaux des entreprises consentis aux PME d'outre-mer, qui représentent un enjeu de 90 M€. Elle a écarté du champ d'analyse les dispositions en matière de fiscalité locale et les aides à l'investissement outre-mer ainsi que les exonérations sociales, qui représentent un enjeu de plus de 900 M€, mais ont déjà fait l'objet d'un rapport de l'IGF et de l'IGAS en 2015 (rapport sur les « niches sociales »).

L'exercice de revue, qui a été complexe à réaliser en raison du manque de données permettant une évaluation précise, conclut que le volet fiscal du dispositif des zones franches d'activité (ZFA) dans les DOM a été efficace car générateur d'effets positifs pour les entreprises en ayant bénéficié au cours de la période de référence (2008-2014).

La mission constate cependant que la mise en œuvre du dispositif a subi un déficit d'information. Par ailleurs, l'existence d'autres dispositifs incitatifs favorables, notamment en matière de cotisations sociales, ainsi que la présence d'effets de seuils peuvent conduire à des arbitrages entre dispositifs et avoir pour conséquence une désaffectation des entreprises pour le dispositif ZFA.

Si l'étude démontre que l'hétérogénéité des situations économiques entre DOM ne permet pas de porter un jugement homogène sur les effets du dispositif, selon la mission, le ciblage de la mesure fiscale sur quelques secteurs porteurs de l'économie, variables selon les DOM, permettrait de maximiser l'effet du dispositif.

En outre, s'agissant de la contrepartie à l'avantage offert par le dispositif ZFA qui est centré sur la contribution accrue à la formation professionnelle, afin d'améliorer la qualification de la main d'œuvre locale et son employabilité, la mission a souligné une limite des ambitions du dispositif. La formation professionnelle induite est en effet essentiellement focalisée sur l'amélioration des qualifications au sein de l'entreprise et non sur celle de la formation de la population employable. Le double versement de la contrepartie aux organismes paritaires collecteurs agréés et au fonds d'appui aux expérimentations pour la jeunesse est aussi un facteur de confusion et de complexité pour les entreprises bénéficiaires.

La mission préconise de maintenir un dispositif d'aide, tout en en réexaminant ses modalités de mise en œuvre, notamment le champ d'application à des secteurs porteurs, différents selon les territoires. Enfin, la mission propose de réorienter les contreparties de l'aide vers des actions de formation réellement adaptées aux besoins de l'économie locale.

III. La vague des revues de dépenses 2017 comporte treize thèmes

Les revues de dépenses 2017 porteront sur les sujets suivants :

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