

N° 140

**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2016

# RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2017, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur.

TOME III

## LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 2

### ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

*Rapporteur spécial* : M. Hervé MARSEILLE

---

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Éblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 4061, 4125 à 4132 et T.A. 833**

**Sénat : 139 et 141 à 146 (2016-2017)**



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....</b>	<b>7</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE</b>	
<b>ANALYSE GÉNÉRALE DE LA MISSION</b>	
<b>I. UNE FORTE HAUSSE DES CRÉDITS QUI NE RÉSULTE PAS QUE DE CIRCONSTANCES.....</b>	<b>11</b>
<b>A. L'EFFET IMPORTANT DES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE ET DES CIRCONSTANCES.....</b>	<b>12</b>
1. <i>Les changements de périmètre rendent compte d'environ un quart de l'augmentation des crédits.....</i>	<i>12</i>
2. <i>Les circonstances électorales : 208,3 millions d'euros de dotations supplémentaires.....</i>	<i>14</i>
<b>B. HORS CIRCONSTANCES, UNE DYNAMIQUE DES CRÉDITS QUI ROMPT AVEC LES TENDANCES PASSÉES ET CONDUIT À UN DÉPASSEMENT DU PLAFOND DE LA LOI DE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE.....</b>	<b>15</b>
<b>DEUXIÈME PARTIE</b>	
<b>LES PRINCIPAUX ENJEUX DU BUDGET DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE</b>	
<b>I. LE BUDGET D'ADMINISTRATION TERRITORIALE LAISSE SUBSISTER DES INTERROGATIONS SUR LA PLACE ET LES MISSIONS DE L'ADMINISTRATION PRÉFECTORALE AU CŒUR DES TERRITOIRES.....</b>	<b>22</b>
<b>A. UNE FORTE HAUSSE DES CRÉDITS IMPULSÉE PAR DES MESURES SALARIALES, MALGRÉ UNE RÉDUCTION SIGNIFICATIVE DES EFFECTIFS DANS LE SCHÉMA D'EMPLOIS DE 2017.....</b>	<b>23</b>
<b>B. LE PROJET DE BUDGET PORTE LA TRACE DU PLAN PRÉFECTURES NOUVELLE GÉNÉRATION ALORS MÊME QUE SON CHEMINEMENT N'EST PAS STABILISÉ.....</b>	<b>27</b>
<b>C. QUEL AVENIR POUR LE RÉSEAU PRÉFECTORAL ?.....</b>	<b>32</b>
1. <i>La rénovation des missions des préfectures se poursuit à travers le désengagement des missions de guichet au profit de quatre missions prioritaires.....</i>	<i>34</i>
a) <i>La suppression de l'accueil du public, une évolution qui ne va pas de soi.....</i>	<i>34</i>
b) <i>Un recentrage des activités ?.....</i>	<i>36</i>
(1) <i>L'optimisation du contrôle de légalité et la clarification du rôle de conseil aux collectivités territoriales, deux nécessités.....</i>	<i>37</i>
(2) <i>La coordination des services administratifs et l'ingénierie territoriale en difficulté.....</i>	<i>41</i>
(3) <i>Des difficultés plus ou moins ponctuels de recrutement.....</i>	<i>43</i>
2. <i>Le déploiement de l'administration préfectorale, changements et continuité.....</i>	<i>44</i>
a) <i>Une réduction du nombre des préfectures de régions consécutive à la réforme territoriale dont les effets sont incertains.....</i>	<i>44</i>
b) <i>Quelle présence de l'État au niveau infradépartemental ?.....</i>	<i>46</i>

---

<b>II. LES TITRES SÉCURISÉS, TOUJOURS MOINS D'ÉTAT POUR TOUJOURS PLUS DE PROJETS ?</b> .....	51
A. LA RÉNOVATION DES MODALITÉS DE DÉLIVRANCE DES TITRES PERMET DE DÉCHARGER PROGRESSIVEMENT LE RÉSEAU PRÉFECTORAL DES MISSIONS DE « GUICHET » MAIS EXERCE DES EFFETS PEU ACCEPTABLES POUR LES COMMUNES.....	52
B. L'ÉQUILIBRE FINANCIER DE L'AGENCE NATIONALE DES TITRES SÉCURISÉS (ANTS) RESTE UNE SOURCE DE PERPLEXITÉ .....	59
1. <i>La situation financière de l'ANTS, une amélioration programmée</i> .....	59
2. <i>Le maintien d'interrogations sur l'équation financière de l'agence</i> .....	66
<b>III. LE PROGRAMME 232 « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE » EN 2017, QUELS EFFETS DU CYCLE ÉLECTORAL ?</b> .....	68
A. UNE HAUSSE SIGNIFICATIVE DES CRÉDITS LIÉE AU PROGRAMME ÉLECTORAL EN 2017 .....	69
1. <i>Une hausse des crédits de 208 millions d'euros</i> .....	69
2. <i>Des provisions pour les scrutins devant se tenir en 2017 qui, quoiqu'en hausse, tablent sur une modification substantielle des conditions de scrutin et ne couvrent pas l'ensemble des coûts prévisibles</i> .....	70
a) La prise en compte des élections de l'année 2017 entraîne une augmentation des crédits estimée à 206,3 millions d'euros, hors dépenses de personnel .....	70
b) L'abondement prévu est tributaire d'un changement des modalités de la propagande électorale qui n'est pas opportun .....	71
c) Les crédits demandés minorent l'effet des élections sur les finances publiques.....	73
(1) Les communes ne seraient que très insuffisamment soutenues dans leur organisation des assemblées électorales.....	73
(2) Les crédits ouverts pour 2017 devraient être complétés pour faire face aux dépenses liées aux élections législatives .....	73
3. <i>Un supplément de moyens destiné à couvrir les coûts nécessairement plus importants auxquels sera confrontée la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques</i> .....	74
B. L'AIDE PUBLIQUE AUX PARTIS ET GROUPEMENTS POLITIQUES EST MAINTENUE À SON NIVEAU DE L'ANNÉE DERNIÈRE.....	75
C. L'AUGMENTATION DES CRÉDITS DE L'ACTION 04 « CULTES » .....	77
<b>IV. LE PROGRAMME 216 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR » : L'ÉVOLUTION CONTRASTÉE DES DÉPENSES DE LA MISSION SUPPORT DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR</b> .....	78
A. DES CRÉDITS EN FORTE HAUSSE, EN RAISON DE MESURES DE TRANSFERT ET DES REVALORISATIONS SALARIALES.....	79
1. <i>Une gestion budgétaire non dénuée d'opacité</i> .....	79
2. <i>Des salaires dynamiques</i> .....	81
3. <i>Des dépenses hors titre 2 qui s'alourdissent</i> .....	83
4. <i>Des emprises immobilières qui pourraient être plus activement gérées</i> .....	84
B. DES DÉPENSES DE CONTENTIEUX À NOUVEAU SOUS-BUDGÉTÉES ? .....	90

---

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS .....	95
• ARTICLE 52 (Articles L. 165, L. 166, L.330-6 et L. 395 du code électoral)	
<b>Dématérialisation de la propagande électorale</b> .....	95
• ARTICLE 52 bis (nouveau) (Article L. 167-1 du code électoral) <b>Prise en charge par l'État des dépenses liées à la campagne audiovisuelle officielle</b> .....	100
• ARTICLE 52 ter (nouveau) (Article L. 330-10 du code électoral) <b>Modification du régime de conversion monétaire pour l'établissement des comptes de campagne des candidats aux élections législatives et sénatoriales aux sièges réservés aux parlementaires représentants les Français établis hors de France</b> .....	101
 LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	103
 EXAMEN EN COMMISSION.....	105
 ANNEXE INSTRUCTION DU PREMIER MINISTRE AUX PRÉFETS .....	113



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. 2,9 milliards d'euros de crédits de paiement (CP) sont demandés, en 2017, au titre de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », ce qui représente une **hausse de plus de 15 % par rapport à 2016**, année où les crédits ouverts s'étaient inscrits en baisse prononcée (12,5 %) mais largement contingente puisqu'elle était principalement due à l'absence d'élections générales.

2. La hausse des dotations vient pour partie de changements de périmètre et de circonstances. Les premiers peuvent faire l'objet d'estimations alternatives selon le choix de méthode qu'on privilégie ; les secondes sont liées au cycle électoral. Une fourchette comprise entre 3,3 % et 4,3 % rend compte de l'évolution des crédits hors circonstances, c'est-à-dire une fois ces facteurs (changements de périmètre et cycle électoral) neutralisés. Elle situe la responsabilité des choix de gestion de la mission incombant effectivement au Gouvernement.

3. Alors que la mission n'est pas une mission prioritaire au sens de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques, le plafond des crédits de la mission n'est respecté que moyennant une programmation du coût des élections nettement inférieure aux évaluations de la loi de programmation et qui doit être considérée comme très conditionnelle. Au total, l'esprit de la discipline budgétaire n'est pas respecté, non plus d'ailleurs que sa lettre, compte tenu de la suppression prévisible et justifiée de l'article 52 rattaché à la mission (voir *infra*). La dynamique structurelle des crédits provient essentiellement des **évolutions salariales** comme indiqué ci-après et serait plus marquée si certains **choix d'affichage** ne conduisaient pas à **sous doter des postes de dépenses** dont l'augmentation en gestion est d'ores et déjà prévisible : ainsi en va-t-il des **charges de contentieux**.

4. Le **programme 307 d'administration territoriale de l'État** illustre les effets des revalorisations salariales sur la dynamique des dépenses. Il subit un **renchérissement de ses coûts de 50,7 millions d'euros**, malgré des économies de 2,5 millions d'euros liées à des changements de périmètre, qui résulte pour 48,9 millions d'euros des dépenses de personnel. L'augmentation des charges de personnel ressort comme paradoxale au vu du schéma d'emplois arrêté pour l'année 2017 qui prévoit la suppression de 500 ETP dont 685 suppressions expliquées par la mise en œuvre du **plan préfectures nouvelle génération (PPNG)**. Le schéma d'emplois correspondant au PPNG ne trouve pas de traduction dans le plafond des emplois, qui augmente en raison des effets en année pleine des mesures de l'année précédente et des recrutements prévus dans le cadre du pacte de sécurité et du traitement des demandeurs d'asile. Si l'effet-volume entraîne une augmentation des dépenses de personnel de 14,7 millions d'euros (un peu moins d'un tiers de l'alourdissement des dépenses de personnel), les deux tiers de cette augmentation sont attribuables à différentes mesures de revalorisation salariale.

5. Le projet de budget du programme 307 porte la trace du PPNG en extériorisant des évolutions paradoxales. Sa mise en œuvre, pourtant limitée à la **réduction des activités d'accueil au guichet**, qui devrait produire des économies, se traduit, au contraire, par des dépenses supplémentaires alors que, jusqu'à présent, le renforcement des moyens que ce plan nécessite n'apparaît pas clairement. **L'augmentation des effectifs des préfectures prévue dans le projet de budget est concentrée sur les missions de traitement des demandes d'asile et sur des postes liés au pacte de sécurité** pour des fonctions, au demeurant peu identifiables. Les autres missions des préfectures que le PPNG entend renforcer ne bénéficient pas des moyens correspondant à des ambitions dont les moyens restent à définir. *In fine*, au terme du budget pour 2017, le PPNG, reste au milieu du gué, le budget ne mettant en œuvre que le désengagement des activités de guichet, pourtant encore en phase de concertation avec les parties prenantes (collectivités territoriales et organisations professionnelles).

6. La **mise en œuvre du PPNG a jusqu'à présent été concentrée sur l'activité de délivrance des titres sécurisés**. Le désengagement du réseau préfectoral de cette activité devrait s'amplifier en 2017, perspective qui fonde la programmation budgétaire du programme 307. Des **centres d'expertise et de ressources (CERT)** seraient déployés pour traiter l'instruction de nouveaux titres (**cartes nationales d'identité, certificats d'immatriculation, permis de conduire**) si bien que les seules missions de guichet subsistantes concerneraient les titres délivrés aux étrangers. Ces **perspectives risquent d'augmenter le déficit d'un État de proximité**, de susciter une certaine frustration dans les communes qui n'auront pas été choisies pour accueillir les stations de recueil de données qui, pour la carte d'identité comme pour le passeport biométrique, joueront un rôle central dans le nouveau dispositif, de créer de nouvelles charges dans les communes d'accueil de ces stations. Par ailleurs, une série de problèmes de sécurité doivent être envisagés. Au total, il convient de restituer à la période d'expérimentation prévue avant le déploiement des nouvelles procédures sa vocation de période d'essai et de concertation plutôt que d'en faire une simple étape d'un processus implacable.

7. **L'économie générale de la production et de l'acheminement des titres sécurisés reste marquée par des financements croisés** qui caractérisent l'activité de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS). Un certain progrès vers une rationalisation des coûts de l'agence est perceptible mais ceux-ci sont inévitablement marqués par la situation de monopole de son fournisseur.

8. La fin des incertitudes quant à l'avenir de l'ancrage territorial des services d'administration générale de l'État, qui se sont accrues ces dernières années du fait de la réorganisation de l'administration territoriale (REATe) et de la réorganisation de la décentralisation, est l'ambition centrale du plan préfectures nouvelle génération. Le **budget pour 2017 ne permet pas de vérifier que les ambitions affichées dans le domaine de la coordination des services de l'État dans la conduite de politiques publiques, dans le champ de l'ingénierie territoriale ou dans celui du contrôle de légalité et du conseil aux collectivités territoriales voient leurs moyens renforcés**. Les effectifs du contrôle de légalité et du conseil aux collectivités territoriales prévus pour 2017 sont inférieurs au niveau atteint en 2015.

9. Les **restructurations de l'administration territoriale à un niveau infradépartemental** ont été limitées ces dernières années. Le déploiement des Maisons de l'État et des Maisons de services au public, le désengagement de certaines activités traditionnelles du réseau, la situation très tendue des effectifs d'un grand nombre de sous-préfectures (une soixante d'entre elles disposent de moins de 10 ETPT) laissent augurer des évolutions inéluctables. L'adaptation des sous-préfectures aux nouvelles réalités de la carte de la France décentralisée, en particulier une **meilleure adéquation avec les intercommunalités**, est souhaitable sans que **la demande d'État très forte dans les territoires ruraux** ne soit sacrifiée. Le changement de statut des villes chefs-lieux d'arrondissement ne doit pas les pénaliser, une période intermédiaire devant leur permettre de conserver les financements particuliers dont elles bénéficient.

10. La programmation budgétaire du financement de la vie politique culturelle et associative (programme 232) est dépendante du cycle électoral chargé en 2017 et d'une modification des conditions de **la propagande électorale recourant à la dématérialisation**. Cette perspective mise en œuvre sans expérimentation véritable, dans une France encore exposée à la fracture numérique ne tient pas compte de « l'effet-signal » que représente pour l'électeur la réception à son domicile des documents de propagande électorale. L'Assemblée nationale qui est intéressée au premier chef par les modalités de son renouvellement n'a pas accepté une évolution qui semble prématurée à votre rapporteur spécial. Il reste à envisager les conséquences de son vote. L'économie alléguée par le Gouvernement résultant de la dématérialisation s'élève à 168,9 millions d'euros. En fonction de la décision du Gouvernement, qui peut maintenir son choix pour l'organisation de la propagande pour l'élection du Président de la république dans la mesure où celle-ci est organisée par voie réglementaire, les crédits de la mission devront être augmentés de cette somme ou des seuls frais de propagande pris en charge par l'État dans le cadre du scrutin législatif. Une fois encore, les frais d'assemblée électorale à la charge des communes paraissent calculés au plus juste.

11. Votre rapporteur spécial remarque **que le financement des partis et groupements politiques est maintenu** à son niveau de l'an dernier, si bien que la valeur réelle des dotations s'érode petit à petit. Par ailleurs, il rappelle les enjeux d'un remboursement rapide des frais de campagne électorale aux candidats éligibles alors que la dotation prévue à ce titre pour les élections législatives est calculée pour ne couvrir qu'une partie de ces remboursements.

12. Les **frais généraux du ministère de l'intérieur progressent sensiblement** sous l'effet des revalorisations salariales, des dépenses immobilières du ministère et d'une progression des dotations pour dépenses de contentieux. L'importance des crédits mobilisés par le programme (934 millions d'euros) justifierait que des audits réguliers soient entrepris. Or, selon le ministère, il n'en est rien.

13. Une fois encore, les dépenses contentieux semblent sous dotées compte tenu du flux structurel de ces charges.

*Au 10 octobre 2016, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, 100 % des réponses portant sur la mission « Administration générale et territoriale de l'État » étaient parvenues à votre rapporteur spécial.*

## PREMIÈRE PARTIE ANALYSE GÉNÉRALE DE LA MISSION

### I. UNE FORTE HAUSSE DES CRÉDITS QUI NE RÉSULTE PAS QUE DE CIRCONSTANCES

Les crédits budgétaires demandés pour 2017 extériorisent une **hausse de 15,1 %** des moyens de la mission par rapport à 2016 (+ **385,6 millions d'euros**). Par rapport à l'exécution de 2015, la hausse des dotations est plus modérée (+ 5,2 %)

Cette augmentation des dotations se répartit inégalement entre les différents programmes de la mission.

Elle est importante pour le **programme 216**, qui est le programme support appelé à financer différentes activités du ministère de l'intérieur, pour lequel elle atteint 126,6 millions d'euros en **progression de 15,7 % d'une année sur l'autre**.

Elle est encore plus sensible pour le **programme 232** de financement de la vie politique et culturelle (+ 208,3 millions d'euros, soit un triplement).

Elle est plus modérée pour le **programme 307** qui finance le déploiement territorial du ministère à travers son réseau préfectoral (+ 50,7 millions d'euros soit une croissance de 3,1 %).

Ces variations témoignent, en partie, **de modifications du périmètre de la mission** mais **d'autres ressorts doivent être mis en évidence**.

**Évolution des crédits de paiement de la mission « AGTE » entre 2016 et 2017***(en millions d'euros, hors fonds de concours et attributions de produits)*

	Ouverts en LFI pour 2016	Demandés pour 2017	Évolution 2016-2017
307 - Administration territoriale	1 641 798 514	1 692 481 165	+3,1 %
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>1 462 704 199</i>	<i>1 511 623 417</i>	<i>+3,3%</i>
232 - Vie politique, culturelle et associative	99 288 670	307 638 849	X 3,09
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>25 632 000</i>	<i>26 985 100</i>	<i>+5,1 %</i>
216 - Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	808 001 852	934 613 462	+15,7 %
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>481 902 292</i>	<i>492 525 273</i>	<i>+2,2 %</i>
<b>Total mission</b>	<b>2 549 089 036</b>	<b>2 934 733 476</b>	<b>+15,1 %</b>
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>1 970 238 491</i>	<i>2 031 133 790</i>	<i>+3,1 %</i>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2016

**A. L'EFFET IMPORTANT DES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE ET DES CIRCONSTANCES****1. Les changements de périmètre rendent compte d'environ un quart de l'augmentation des crédits**

Il existe quelques discordances sur les effets des changements de périmètre budgétaire entre les réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial et les documents budgétaires. Elles semblent provenir de différences d'appréciation quant à l'inclusion de structures nouvellement créées dans la base de référence servant à délimiter les données à périmètre constant.

Selon les réponses fournies au questionnaire de votre rapporteur spécial, les changements de périmètre de la mission, dont font partie les **transferts de crédits entre la mission et d'autres missions**, aboutissent à alourdir les **crédits de paiement de 95 millions d'euros**.

Ceci compte pour **près de 24,6 % de l'augmentation des crédits** entre 2016 et 2017.

Les changements de périmètre de la mission concernent principalement le **programme 216** « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ». Les effets des changements de périmètre sont évalués à 108,8 millions d'euros dans la réponse au questionnaire parlementaire. Les transferts internes à la mission assurent pourtant au programme des

économies de l'ordre de 2,4 millions d'euros correspondant essentiellement à un transfert d'emplois du comité supérieur de l'appui territorial et de l'évaluation (CSATE) vers le programme 307 de la même mission si bien que, hors cette économie, les modifications apportées au périmètre du programme se traduiraient par un alourdissement de ses charges de 111,2 millions d'euros.

Sur la base de ces données, il ressort que les modifications de périmètre du programme comptent pour près de 86 % de l'augmentation de ses crédits. Les seuls transferts nets, qui s'élèvent à 79,8 millions d'euros, expliquent 63,1 % de l'augmentation des dotations.

Par ailleurs, **certains transferts** concernent le **programme 307** et conduisent à des évolutions structurelles mineures de ses charges. Ils réduisent les crédits, dans des proportions très limitées lorsqu'on les cumule, pour une économie, marginale, de 2,5 millions d'euros pour le programme en 2017, en dépit du transfert interne à la mission de 2,4 millions d'euros, mentionné ci-dessus.

Enfin, un transfert sortant de **11,3 millions d'euros** correspondant au financement des élections pour les Français établis hors de France allège les besoins du **programme 232**.

L'évolution du périmètre de la mission provient surtout du transfert vers le programme 216 de la charge budgétaire liée au **fonds interministériel de prévention de la délinquance**, pour **80,4 millions d'euros** portée par des crédits autres que de titre 2.

Les tableaux ci-après récapitulent les effets des changements du périmètre du programme « soutien » de la mission (programme 216) sur les crédits demandés en 2017.

### Évolution des crédits du programme 2016 à périmètre courant et constant

Périmètre courant	LFI 2016						PLF 2017					
	Titre 2		Hors Titre 2		Total		Titre 2		Hors Titre 2		Total	
	AE	CP										
01 – État-major et services centraux	320,05	320,05	33,90	33,96	353,95	354,01	328,66	328,66	37,95	37,95	366,62	366,62
03 – Système d'information et de communication			73,28	71,19	73,28	71,19	0,00	0,00	80,40	82,49	80,40	82,49
04 – Action sociale et formation			38,40	38,40	38,40	38,40	0,00	0,00	40,62	40,62	40,62	40,62
05 – Affaires immobilières			117,22	139,26	117,22	139,26	0,00	0,00	111,19	145,61	111,19	145,61
06 – Affaires juridiques et contentieuses			43,30	43,30	43,30	43,30	0,00	0,00	55,00	55,00	55,00	55,00
08 – Immigration, asile et intégration	37,91	37,91			37,91	37,91	39,07	39,07	0,00	0,00	39,07	39,07
09 – Sécurité et éducation routières	123,94	123,94			123,94	123,94	124,79	124,79	0,00	0,00	124,79	124,79
10 – Fonds interministériel de prévention de la délinquance					0,00	0,00		0,00	80,42	80,42	80,42	80,42
<b>Total</b>	<b>481,90</b>	<b>481,90</b>	<b>306,09</b>	<b>326,10</b>	<b>788,00</b>	<b>808,00</b>	<b>492,53</b>	<b>492,53</b>	<b>405,58</b>	<b>442,09</b>	<b>898,10</b>	<b>934,61</b>

Périmètre constant	LFI 2016						PLF 2017					
	Titre 2		Hors Titre 2		Total		Titre 2		Hors Titre 2		Total	
	AE	CP										
01 – État-major et services centraux	320,05	320,05	33,90	33,96	353,95	354,01	321,33	321,33	33,96	33,96	355,28	355,28
03 – Système d'information et de communication			73,28	71,19	73,28	71,19			74,28	72,19	74,28	72,19
04 – Action sociale et formation			38,40	38,40	38,40	38,40			38,40	38,40	38,40	38,40
05 – Affaires immobilières			117,22	139,26	117,22	139,26			103,73	140,85	103,73	140,85
06 – Affaires juridiques et contentieuses			43,30	43,30	43,30	43,30			55,00	55,00	55,00	55,00
08 – Immigration, asile et intégration	37,91	37,91			37,91	37,91	39,07	39,07	0,00		39,07	39,07
09 – Sécurité et éducation routières	123,94	123,94			123,94	123,94	125,03	125,03	0,00		125,03	125,03
10 – Fonds interministériel de prévention de la délinquance					0,00	0,00			0,00			
<b>Total</b>	<b>481,90</b>	<b>481,90</b>	<b>306,09</b>	<b>326,10</b>	<b>788,00</b>	<b>808,00</b>	<b>485,43</b>	<b>485,43</b>	<b>305,36</b>	<b>340,39</b>	<b>790,79</b>	<b>825,82</b>

Source : réponse au questionnaire établi par votre rapporteur spécial

Au total, en dehors des seuls transferts<sup>1</sup>, les dotations de la mission s'alourdiraient de 12,4 % contre 15,1 % en affichage.

Mais, pour apprécier la dynamique des crédits de la mission « à plan de charge constant », il faut encore tenir compte des circonstances particulières, équivalentes à un changement de périmètre, pour rendre compte plus exactement de l'évolution structurelle des moyens de la mission.

## 2. Les circonstances électorales : 208,3 millions d'euros de dotations supplémentaires

La hausse des crédits de la mission (317,4 millions d'euros) non imputable aux transferts s'explique, avant tout, par l'alourdissement des coûts budgétaires du programme 232 de financement de la vie politique, culturelle et associative.

<sup>1</sup> C'est-à-dire sans tenir compte des autres mouvements de périmètre, dont l'inclusion dans les changements de périmètre pourrait être discutée.

Ses moyens sont accrus de **208,3 millions d'euros principalement du fait de l'organisation des élections en 2017**, notamment présidentielles, législatives et sénatoriales.

En considérant que ce chiffre correspond aux dotations supplémentaires du programme découlant du cycle électoral, le solde de la variation des crédits de la mission non imputable au calendrier électoral ou aux transferts atteint **109,3 millions d'euros** si bien que, **hors effets circonstanciels** (transferts et élections), la mission connaîtrait une **hausse de ses moyens de 4,3 %**.

**En tenant compte des autres composantes pouvant être intégrées dans l'estimation des changements de périmètre de la mission**, l'augmentation des crédits atteindrait près de 3,3 %.

C'est cette fourchette qui peut être considérée comme rendant compte des choix gouvernementaux de gestion.

***B. HORS CIRCONSTANCES, UNE DYNAMIQUE DES CRÉDITS QUI ROMPT AVEC LES TENDANCES PASSÉES ET CONDUIT À UN DÉPASSEMENT DU PLAFOND DE LA LOI DE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE***

Même si la hausse des crédits appréciée sur des bases comparables ressort comme nettement plus faible que celle affichée, **le projet de loi de finances pour 2017 rompt avec l'évolution des dotations de la mission proposée l'an dernier**.

**Hors programme 232 et à périmètre constant** - c'est-à-dire hors transferts et mesures de périmètre -, **les crédits demandés en 2016 baissaient de 1,7 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2015**.

Cette année, **ils augmentent**, toutes choses égales par ailleurs, de **71 millions d'euros (+ 2,9 %)**.

### Évolution des crédits de paiement des programmes 307 et 216 à périmètre constant entre 2016 et 2017

(en millions d'euros, à structure constante)

	2016	2017	Évolution 2016 - 2017	
			€	%
307 - Administration territoriale	1 641,8	1 695,0	+ 53,2	+ 3,2 %
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	1 462,8	1 511,9	+ 49,1	+ 3,4 %
216 - Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	808,0	825,8	+ 17,8	+ 2,2 %
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	481,9	485,4	+ 3,5	+ 0,7%
<b>Total programmes 307 et 216</b>	<b>2 449,8</b>	<b>2 520,8</b>	<b>+ 71</b>	<b>+ 2,9 %</b>
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<b>1 944,7</b>	<b>1 997,3</b>	<b>+ 52,6</b>	<b>+ 2,7 %</b>

Source : commission des finances du Sénat, à partir des réponses du ministère de l'intérieur au questionnaire de votre rapporteur spécial

Cette dynamique conduit à un dépassement du plafond fixé par la loi de programmation pluriannuelle 2014-2019, alors même que la mission « Administration générale et territoriale de l'État » (AGTE) n'est pas une mission prioritaire.

La mission est soumise à une trajectoire budgétaire en application de la **loi de programmation des finances publiques du 29 décembre 2014**<sup>1</sup>. Celle-ci fixe un plafond de 2 299,8 millions d'euros pour 2017, hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ».

Or, les crédits inscrits pour l'année 2017 au format de la loi de programmation des finances publiques s'élèvent à 2 215,1 millions d'euros. En affichage, le plafond de la mission est respecté avec des crédits inscrits pour 2017 inférieurs de 84,7 millions d'euros à la limite fixée.

Toutefois, ce résultat est entièrement attribuable aux crédits du programme 232 qui finance, en particulier, certains coûts d'organisation des élections. Il extériorise une dotation de 162,3 millions d'euros inférieure au plafond de la loi de programmation.

<sup>1</sup> Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Cette économie, très conditionnelle (voir *infra*) excède de beaucoup ce que le cadrage pluriannuel avait pu anticiper de sorte que les crédits demandés pour le programme concerné en 2017 intègre une forme de changement de périmètre du programme. Celui-ci résulte de la réforme proposée par le présent projet de loi de finances en matière de propagande électorale. Elle se traduirait par 168,9 millions d'euros. Une fois réintégrée aux crédits de la mission, sur la base d'un raisonnement à périmètre constant, de mise pour apprécier le respect de la discipline budgétaire, il apparaît que les crédits inscrits pour 2017 dépasseraient le plafond de la programmation à hauteur de 84,2 millions d'euros.

**Programmation pluriannuelle des crédits de la mission  
« Administration générale et territoriale de l'État »<sup>1</sup>**

*(en millions d'euros)*

		2015	2016	2017
307 - Administration territoriale	LPFP	1 248,7	1 231,4	1 216,1
	LFI ou PLF	1 239,9	1 188,1	1 226,0
232 - Vie politique, culturelle et associative	LPFP	118,9	77,8	469,6
	LFI ou PLF	438,8	100,6	307,3
216 - Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	LPFP	611,5	612,6	614,1
	LFI ou PLF	611,5	651,9	681,8
<b>Total mission</b>	<b>LPFP</b>	<b>1 979,1</b>	<b>1 921,8</b>	<b>2 299,8</b>
	<b>LFI ou PLF</b>	<b>2 290,2</b>	<b>1 940,6</b>	<b>2 215,1</b>

Note de lecture : les crédits considérés sont des crédits de paiement, hors contribution du budget général au compte d'affectation spéciale « Pensions ».

Source : commission des finances du Sénat, à partir des réponses du ministère de l'intérieur au questionnaire de votre rapporteur spécial

Alors que **la mission contribuait structurellement à la réduction des dépenses publiques**, des circonstances (les élections prévues en 2017) mais aussi une dynamique interne s'imprimant aux dépenses qu'elle couvre se traduirait par une **contribution à la hausse des dépenses publiques** et pèserait ainsi, en 2017, sur la trajectoire de réduction du déficit public.

**Ce constat serait encore plus marqué dans une comparaison conduite à partir des consommations effectives de crédits.**

En 2015, la sous-consommation des crédits avait ainsi atteint 6 % des dotations initiales. Mais, des facteurs accidentels avaient pu jouer (en particulier, le report du calendrier électoral concernant les élections territoriales).

<sup>1</sup> À périmètre constant.

Par ailleurs, les conditions d'exécution des budgets des années antérieures doivent être prises en compte dans la mesure où elles sont susceptibles d'influencer la programmation initiale une année donnée.

De ce point de vue, **la mission présente une masse importante et croissante de restes à payer et une augmentation globale de ses charges à payer.**

- **Les restes à payer** correspondent au solde des engagements non couverts par des crédits de paiement au 31 décembre de l'exercice budgétaire précédent. Ils s'élevaient fin 2015 à 824,5 millions d'euros en progression de 161,3 millions d'euros par rapport à l'année 2012 (+ 24,2 %).

**Les restes à payer de la mission AGTE**  
(évolution entre 2009 et 2015)

*(en euros)*

	<b>216</b>	<b>232</b>	<b>307</b>
<b>2009</b>	206 791 280	8 933 721	85 303 683
<b>2010</b>	211 806 141	1 289 778	66 287 110
<b>2011</b>	467 110 029	10 124 182	46 173 820
<b>2012</b>	613 083 435	7 613 283	42 635 149
<b>2013</b>	582 816 481	8 724 024	42 160 395
<b>2014</b>	739 914 490	10 142 808	50 844 067
<b>2015</b>	721 044 842	51 124 828	52 431 598

*Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial*

Ils sont concentrés sur le **programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »**, pour lequel ils ont considérablement augmenté, en lien avec un changement de périmètre (pour le ressaut de 2011 à 2012) et, au-delà de très conséquentes opérations immobilières.

Concernant le **programme 232 « Vie politique, culturelle et associative »**, les restes à payer se chiffrent fin 2015 à 51,1 millions d'euros. L'évolution s'explique essentiellement par l'engagement des marchés relatifs à l'acheminement de la propagande électorale au titre des élections régionales et territoriales en Martinique et en Guyane (36,9 millions d'euros) et par l'engagement des marchés passés fin 2015 par les préfetures pour l'externalisation de la mise sous pli dans le cadre de l'organisation des élections régionales (6,6 millions d'euros).

Concernant le **programme 307 « Administration territoriale »**, les restes à payer n'évoluent pas de manière significative. Ils correspondent principalement à des opérations immobilières, dont celles portées par le programme national d'équipement (PNE).

• **Les charges à payer** s'entendent comme les dépenses dont la certification du service fait a été faite en année N-1 mais dont le règlement n'est pas encore intervenu à la fin de l'exercice comptable correspondant. Ils ont suivi une tendance ascendante ces dernières années avec plus de vingt millions d'euros de dépenses concernées fin 2015 contre moins de dix en 2013.

**Les charges à payer de la mission AGTE**  
(évolution entre 2013 et 2015)

(en euros)

	216	232	307
2013	7 512 848	157 226	2 264 076
2014	10 998 238	1 905 069	5 880 249
2015	11 375 976	4 643 678	4 570 149

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial



## DEUXIÈME PARTIE : LES PRINCIPAUX ENJEUX DU BUDGET DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

Alors qu'à intervalles réguliers, des déclarations laissent présager une réforme d'ampleur de l'organisation territoriale de l'État que la publication de directives ou autres instructions paraît étayer, votre rapporteur spécial regrette un certain défaut de transparence sur ce point.

Il déplore d'abord que certaines de ses demandes visant à se voir communiquer les analyses réalisées sur l'organisation territoriale de l'État n'aient pas trouvé de réponses satisfaisantes.

Ainsi, alors qu'une étude avait été confiée en 2012 à trois hauts fonctionnaires, le chef de l'Inspection générale de l'administration (IGA), le président du conseil supérieur de l'administration territoriale de l'État (le CSATE) et le délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (ex-DATAR), cette étude, malgré ses demandes répétées, n'a pas été transmise à votre rapporteur spécial, le Gouvernement se contentant d'indiquer que les travaux de cette mission n'avait pas été formalisés dans un rapport mais avaient été repris dans une étude ultérieure. De la même manière s'agissant des suites concrètes données à l'instruction du ministre de l'intérieur transmise aux préfets d'établir pour chaque département un projet territorial de réorganisation de l'échelon infradépartemental de l'État, la seule indication qui lui a été fournie a consisté à lui faire savoir que « *les propositions présentés par les préfets, reçues au début de l'été, portent à la fois sur des modifications de l'organisation du réseau des sous-préfectures (fusions ou jumelages d'arrondissements), sur l'adaptation des limites d'arrondissements aux limites des intercommunalités et sur la création d'espaces mutualisés de services (maisons de services au public et Maisons de l'État)* ».

Une telle réponse n'apporte de toute évidence aucun élément d'information réellement appréciable.

Dans ces conditions, alors même qu'une refonte de présence territoriale de l'État, au niveau départemental dans le cadre du plan préfetures nouvelle génération, et au niveau infradépartemental, en cohérence avec ledit plan et avec les orientations données au réseau préfectoral, est en cours, les éléments d'appréciation manquent sur des éléments importants de ce processus : la carte des implantations infradépartementales, les conditions précises de restructuration des unités concernées, les évolutions imprimées aux missions qu'elles accomplissent auxquelles les collectivités territoriales sont particulièrement attentives, les conditions d'accessibilité réservées aux usagers, d'éventuels retours en arrière sur des compétences externalisées...

Sur tous ces points, le projet de loi de finances égrène des mesures ponctuelles dont il porte la trace sans, là aussi, la clarté qu'on pourrait attendre et moyennant de réelles interrogations de méthode. Il ne faut pas oublier que nombre des mesures évoquées sont à ce jour toujours en négociation, avec les collectivités territoriales et avec les organisations professionnelles.

## I. LE BUDGET D'ADMINISTRATION TERRITORIALE LAISSE SUBSISTER DES INTERROGATIONS SUR LA PLACE ET LES MISSIONS DE L'ADMINISTRATION PRÉFECTORALE AU CŒUR DES TERRITOIRES

Le programme 307 qui représentait 64,6 % des crédits de la mission en 2016 ne porte plus, pour 2017, avec une **dotations de 1 692,5 millions d'euros**, que 57,7 % du total des crédits.

Cette évolution ne traduit pas une réduction de ses moyens, qui **augmentent (+ 3,1 %)**, mais une augmentation plus forte de ceux des autres programmes de la mission.

Le programme rassemble principalement les moyens des préfectures, et des sous-préfectures. Dans ce cadre, **94,6 % des crédits de ce programme sont délégués aux budgets opérationnels de programme (BOP)**, c'est-à-dire aux préfectures de région, qui les répartissent ensuite entre les différents échelons de l'administration préfectorale.

L'augmentation des dotations demandées pour 2017 intervient dans un contexte mouvant. D'un côté, les réorganisations des filières de délivrance des titres sécurisés se poursuivraient dans des conditions qui suscitent une réelle perplexité. De l'autre, les annonces successives de changements importants pour l'administration préfectorale, dans le cadre de la mise en œuvre du plan préfectures nouvelle génération (PPNG), ne sont pas accompagnées des précisions minimales qui permettraient d'en faire ressortir une vision suffisamment nette.

Ces deux évolutions peuvent être intellectuellement dissociées ; en pratique, elles sont étroitement liées en raison des effets sur l'emploi d'un certain nombre d'unités du réseau préfectoral de la rationalisation des structures de gestion des titres à un niveau interdépartemental. Dans ces conditions, il est à prévoir que le réseau des sous-préfectures subisse à terme une réduction de son déploiement dont les données de base devraient être mieux exposées et discutées.

En toute hypothèse, ces perspectives s'accompagnent d'effets budgétaires à ce jour relativement mineurs mais, fait remarquable pour des modernisations censées optimiser les missions du réseau préfectoral, coûteuses.

**A. UNE FORTE HAUSSE DES CRÉDITS IMPULSÉE PAR DES MESURES SALARIALES, MALGRÉ UNE RÉDUCTION SIGNIFICATIVE DES EFFECTIFS DANS LE SCHÉMA D'EMPLOIS DE 2017**

Par rapport à la loi de finances initiale pour 2016, les crédits de paiement inscrits en 2017 dans le programme 307 augmentent de 50,7 millions d'euros (+ 3,1 %), pour atteindre un montant proche de 1,7 milliard d'euros.

**Évolution des crédits de paiement du programme 307 entre 2016 et 2017<sup>1</sup>**

(en millions d'euros, hors fonds de concours et attributions de produits)

	Ouverts en LFI pour 2016	Demandés pour 2017	Évolution 2016-2017
Action 01 – Coordination de la sécurité des personnes et des biens	159,0	165,5	+ 4,1%
Action 02 – Réglementation générale, garantie de l'identité et de la nationalité et délivrance des titres	651,0	686,0	+ 5,4 %
Action 03 – Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	138,8	150,0	+ 8,1 %
Action 04 – Pilotage des politiques gouvernementales	476,6	525,1	+ 8,6 %
Action 05 – Animation et soutien du réseau	205,4	165,9	- 19,2%
<b>Total programme 307</b>	<b>1 641,8</b>	<b>1 692,5</b>	<b>+ 3,1 %</b>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2016

Déjà importante, elle aurait été marginalement plus forte sans des changements de périmètre qui réduisent légèrement les besoins du programme en 2017.

Leur effet s'élève à 2,5 millions d'euros dont 2,2 millions d'euros pour les crédits hors titre 2.

Le programme est à près de 90 % un programme de rémunérations (1,51 milliard d'euros) dont 60 % (906 millions d'euros) correspondent à des rémunérations d'activité, le reste étant destiné à couvrir les prestations sociales, dont les contributions employeurs au compte d'affectation spéciale « Pensions ».

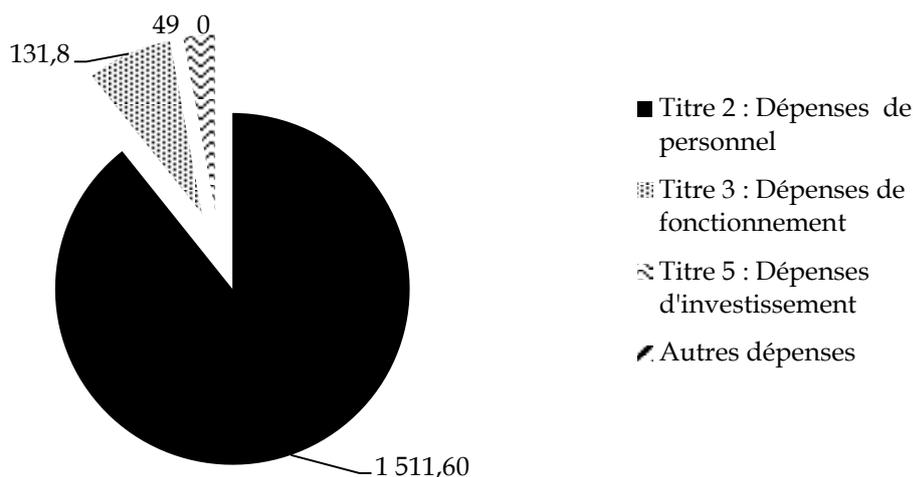
Il est à noter que, par sa structure d'emplois et de rémunérations, le ministère de l'intérieur est comparativement moins sollicité par cette

<sup>1</sup> Les évolutions des différentes actions prises une à une sont peu significatives dans la mesure où les crédits d'effectifs font l'objet d'un reclassement dont la justification n'est d'ailleurs pas présentée par le projet annuel de performances.

contribution que la moyenne des ministères de sorte qu'une égalisation de son taux de contribution avec le taux moyen représenterait un coût supplémentaire pour le ministère.

### Ventilation des crédits du programme 307 par titres en 2017

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

La charge des rémunérations s'alourdirait de **48,9 millions d'euros**, dont 31,3 millions d'euros au titre des rémunérations directes hors contributions des employeurs aux régimes sociaux.

Cette augmentation est attribuable pour **les deux tiers à des mesures de revalorisation des rémunérations** et pour **un tiers à une politique d'emplois** qui se solde par une **hausse du plafond d'emplois** du programme.

Le plafond d'emplois augmenterait malgré les **économies**, modestes, procurées par le **schéma d'emplois** du programme en 2017.

En effet, hors mesures de périmètre, le **schéma d'emploi pour 2017 prévoit une réduction de 500 ETP** pour une économie estimée à 3,7 millions d'euros (hors contribution du ministère au compte d'affectation spéciale « Pensions »).

En ce qui concerne les **500 ETP supprimés en 2017**, dans le cadre du **schéma d'emplois**, il convient de faire ressortir d'abord la **suppression de 685 ETP** annoncées dans le cadre de l'application du **plan préfectures nouvelle génération**.

Le schéma d'emplois pour 2017 programme encore le recrutement de **185 ETP au titre du pacte de sécurité**. Ils viennent compenser

partiellement la baisse des effectifs du programme résultant de la mise en œuvre du PPNG.

**Cette baisse ne se retrouve pas dans l'évolution des emplois ouverts en 2017 au titre du plafond d'emplois.**

**Ceux-ci augmentent de 159 unités (le plafond d'emplois est porté à 26 346 ETPT) pour des raisons différentes, qu'il convient d'exposer.**

L'impact du schéma d'emplois 2017 sur le plafond des emplois autorisés en 2017 est négatif, le diminuant de 93 ETPT, la discordance entre le volume des ETP supprimés et l'impact sur le plafond d'emplois témoignant, selon toute apparence, que les suppressions liées au PPNG correspondent à des emplois à durée réduite, nombreux dans le réseau préfectoral, et seraient mises en œuvre progressivement, en cours d'année.

Dans le même temps, des évolutions à la hausse interviennent parmi lesquelles les deux plus significatives portent sur l'effet en année pleine d'orientations mises en œuvre en 2016 : le **recrutement d'emplois de renfort de guichet pour la gestion des demandes d'asile** (pour un effet en ETPT de **16 unités** en 2017) et l'impact du **pacte de sécurité** mis en œuvre en 2016 qui se traduit par la création de **92 ETPT** pour le programme 307<sup>1</sup>.

Cette dernière évolution s'inscrit dans le prolongement de la mise en œuvre du plan de lutte contre le terrorisme qui, l'an dernier, avait déjà induit des dépenses supplémentaires à hauteur de 19,3 millions d'euros.

Dès l'année 2015, les programmes 307 « Administration territoriale » et 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » ont bénéficié d'**ouvertures de crédits, prévues par le décret d'avance du 9 avril 2015**<sup>2</sup>, pour la mise en œuvre de ce plan à hauteur de **13,7 millions d'euros** : le programme 307 a bénéficié de 500 000 euros de crédits de paiement (CP) hors titre 2 afin de renforcer la protection des préfetures et le programme 216 a bénéficié de 13,2 millions d'euros de CP, dont 1,8 million d'euros de crédits de titre 2 afin de permettre un renforcement des effectifs à hauteur de 38 ETPT.

**S'agissant des transferts**, le programme perd 55 ETPT et en gagne 37 pour un solde net de 18 emplois en moins. L'effet est négligeable avec environ 0,33 million d'euros d'économies<sup>3</sup>.

**Au total, le coût de la hausse du plafond d'emplois est évalué à 14,7 millions d'euros.**

---

<sup>1</sup> Le programme 216 porterait de son côté la création de 28 ETPT à ce titre.

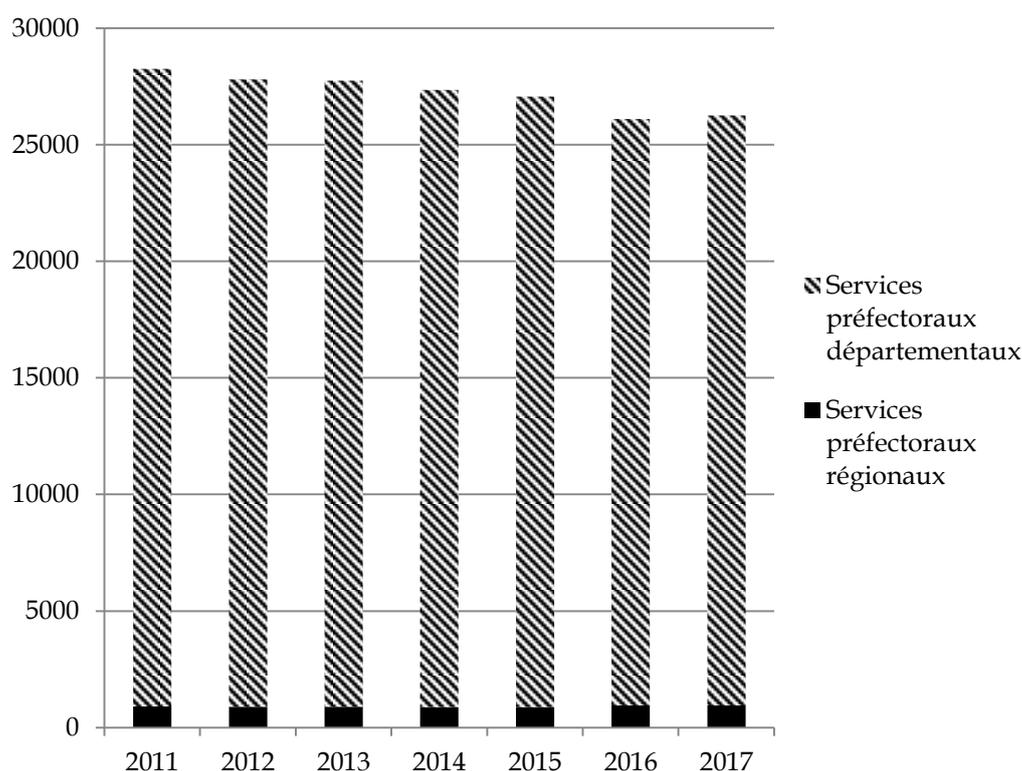
<sup>2</sup> Décret n° 2015-402 du 9 avril 2015 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

<sup>3</sup> Quant aux transferts hors titre 2, ils se soldent par une économie plus significative (de l'ordre de 2,2 millions d'euros) avec, notamment, 2,4 millions d'euros transférés sur le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » au titre des frais de fonctionnement des secrétariats généraux des affaires régionales.

La hausse du plafond des autorisations d'emplois bénéficie principalement aux services départementaux (+ 151 ETPT) ce qui est conforme à la structure du déploiement des emplois de l'administration générale territoriale de l'État.

### Évolution du plafond d'emplois, par services, du programme 307

(en ETPT)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

Les services départementaux bénéficient de l'apport d'ETPT, principalement en lien avec le rattachement de **185 ETP** au cours de l'année 2017 au titre du **pacte de sécurité**, de **30 ETP** pour l'application du plan d'accueil des migrants et de **16 ETP** affectés aux **guichets uniques de gestion des demandes d'asile**.

Finalement, l'évolution des emplois en 2017 serait coûteuse (29 % de l'alourdissement des rémunérations) malgré le schéma d'emplois restrictif affiché pour 2017 dans le cadre des suppressions d'effectifs liés au PPNG.

Par ailleurs, plus des deux tiers de l'augmentation des coûts de personnel du programme proviendraient de mesures impactant le statut indiciaire ou indemnitaire des agents.

Il s'agirait principalement :

- de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique (de deux fois 0,6 %) dont l'effet atteindrait 1,15 % en 2017, pour un impact de **7,3 millions d'euros** ;
- de l'application du protocole sur l'amélioration des parcours professionnels, les carrières et les rémunérations (PPCR) qui **pèserait pour 4,4 millions d'euros** ;
- d'une revalorisation indemnitaire catégorielle accordée aux personnels dans le cadre du PPNG, la **prime de restructuration des services** accordée aux agents concernés par le PPNG (**3,4 millions d'euros**).

**L'importance relative de cette prime dans le total des mesures de rémunérations du programme mérite d'être soulignée dans la mesure où elle constitue l'une des rares traductions budgétaires concrètes de la réorganisation en cours des missions de l'administration préfectorale.**

#### ***B. LE PROJET DE BUDGET PORTE LA TRACE DU PLAN PRÉFECTURES NOUVELLE GÉNÉRATION ALORS MÊME QUE SON CHEMINEMENT N'EST PAS STABILISÉ***

Votre rapporteur spécial a souhaité réunir des informations sur l'architecture financière du plan préfctures nouvelle génération (PPNG). Il observe que la programmation budgétaire pour 2017 porte déjà la trace de ce processus, alors même que ce plan demeure dans une phase préparatoire, portant au demeurant sur des éléments ponctuels, néanmoins déjà très discutés.

L'une des composantes majeures de l'équilibre financier du PPNG tient dans la capacité du ministère à dégager des économies sur certaines missions de guichet afin de financer d'autres actions, dont les conditions de renforcement et de mise en œuvre sont à ce jour très mal connues.

À ce stade, seules les données relatives au dégagement des guichets des unités du réseau préfectoral, qu'on peut considérer comme le premier stade du PPNG, sont renseignées.

**Ainsi, s'agissant des dépenses de personnels**, le plan prévoit la **suppression de 1 300 ETP** sur la période 2016-2018.

Ces suppressions d'emplois correspondent à une **baisse des effectifs physiques du réseau nettement supérieure**. Elle toucherait 4 000 personnes. Dans le même temps, interviendraient des créations d'emplois dans les plateformes (voir *infra*) en voie de constitution. Le projet de budget 2017 porte la trace de la réorganisation des missions de guichet du réseau préfectoral. En 2016, une suppression d'emplois de 200 unités avait été motivée par l'application du plan préfctures nouvelle génération

(PPNG). Cette année encore, le schéma d'emplois du programme 307 comporte la suppression de 685 ETP à ce titre.

En outre, la réduction des effectifs s'accompagnerait d'un repyramidage important de la filière administrative des préfetures pour instaurer une répartition des emplois où les postes de catégorie C baisseraient pour être ramenés à environ 40 % des emplois. Le surcoût de ce repyramidage sur la période 2016-2020, qui joue d'ores et déjà sur le budget pour 2017, est évalué à **6,7 millions d'euros (hors CAS « Pensions »)**.

Au total, dans le projet de loi de finances pour 2017, **pour les dépenses de personnel**, le surcoût du PPNG se traduit principalement par :

- le repyramidage de la filière administrative ;
- les recrutements sur concours ;
- la mise en place d'une prime de restructuration des services (PRS) pour les agents concernés par PPNG ;
- l'impact du GVT positif projeté, qui augmente sous l'effet du plan de repyramidage.

**Les coûts de fonctionnement et d'investissement du PPNG sont plus élevés mais devraient être transitoires. Ils sont estimés à environ 40 millions d'euros en 2016 et 2017.**

Il s'agit, pour plus de la moitié, de dépenses liées aux **systèmes d'information (22 millions d'euros)** dont le financement est assuré par plusieurs programmes budgétaires et par l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS). Cette estimation paraît inclure l'impact des investissements et des formations nécessaires au développement du rôle de certaines communes en remplacement des préfetures dans le processus d'instruction de la carte nationale d'identité (voir *infra*).

**Les coûts informatiques du plan** représenteraient **17 millions d'euros d'investissement** sur deux ans et **5 millions d'euros en fonctionnement**, à partir de 2017.

Ces coûts informatiques recouvrent les dépenses suivantes :

- l'instruction des cartes nationales d'identité (CNI) dans l'application des passeports « Titres Électroniques Sécurisés » (TES) ;
- l'extension du réseau de recueil des données liées aux CNI et aux passeports, indispensable pour faire face à la charge complémentaire liée aux demandes de CNI dans les mairies ;
- la mise en place d'un système de lutte contre la fraude, mutualisée entre les titres ;
- les coûts des changements de processus et téléservices sur le système d'immatriculation des véhicules (SIV) qui consiste à ajouter une phase de contrôle pour lutter contre la fraude ;

- les coûts des changements de processus et téléservices sur le fichier national des permis de conduire (FNPC) ;
- les coûts de fonctionnement supplémentaires (maintenance applicative, augmentation de la masse salariale de l'ANTS et coûts de fonctionnement induits par la pris en charge d'effectifs supplémentaires).

En dernier lieu, le ministère évoque d'autres dépenses liées au plan constitués des coûts de remise à domicile du permis de conduire, des coûts de mise en place d'espaces numériques dans les « Maisons de service au public », des coûts immobiliers pour l'aménagement des cinquante CERT (Centres d'expertise et de ressources titres) métropolitains et des huit CERT d'outre-mer, des coûts liés aux ressources humaines qui comprennent les volets de formation et d'organisation des concours, enfin, des coûts liés aux campagnes de communication (externe et interne) sur la réforme.

**Votre rapporteur spécial souhaite exprimer quelques observations tendant à faire ressortir une certaine perplexité devant les méthodes employées dans le cadre de la mise en œuvre, à ce stade, du PPNG, et face aux estimations de ses effets budgétaires, telles qu'ils sont exposés.**

Il faut, en premier lieu, rappeler que **le PPNG est censé se trouver, à ce jour, en cours de négociation** tant avec certaines organisations rassemblant les collectivités territoriales qu'avec les organisations syndicales.

Interrogé sur ce point par votre rapporteur spécial, le ministre a fourni les indications suivantes (voir l'encadré ci-dessous).

### **Le calendrier de mise en œuvre du plan préfectures nouvelle génération**

#### **1. Avec les collectivités territoriales**

Depuis fin 2015, des contacts réguliers ont eu lieu avec l'Association des maires de France, en particulier dans le cadre de l'utilisation de l'application « Titres Électroniques Sécurisés » (TES) qui suppose, comme c'est le cas aujourd'hui pour les demandes de passeports, de recueillir les demandes de cartes nationales d'identité (CNI) au moyen de dispositifs de recueil (DR), équipement permettant notamment de numériser les empreintes digitales.

Une mission de l'inspection générale de l'administration qui a mesuré les conséquences de ces changements pour les communes a conclu à la **nécessité de déployer 228 dispositifs de recueil supplémentaires** pour faire face à la prise en compte des demandes de CNI dans l'application TES. Par ailleurs, la mise en place de cette réforme nécessite une évolution réglementaire. Un décret en Conseil d'État est actuellement soumis aux consultations prévues par les textes.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Il s'agit apparemment du décret publié fin octobre et sur lequel il conviendra de revenir.

Enfin, il est apparu que l'on pourrait **simplifier utilement la procédure de destruction physique des titres périmés**. Alors que ceux-ci, après avoir été récupérés par les services d'accueil communaux lors de la remise du titre renouvelé, sont aujourd'hui transportés par eux vers les préfetures, le soin de détruire directement ces documents pourrait leur être confié, sous réserve de la validation d'une procédure sécurisée, évitant ainsi aux collectivités les problèmes de stockage et les frais d'acheminement.

L'ensemble de ces sujets en cours de discussion avec l'AMF devrait pouvoir aboutir à l'automne 2016 pour permettre le déploiement du premier site pilote d'instruction des CNI - passeports dans les Yvelines avant une généralisation du déploiement des CERT « CNI-Passeports » entre février et mars 2017.<sup>1</sup>

## 2. Avec les organisations syndicales

Le secrétaire général a mis en œuvre un dispositif spécifique de gouvernance de cette réforme construite autour de plusieurs instances partenariales dont :

- un comité de suivi, partenarial où sont invitées les organisations syndicales représentées au comité technique spécial des préfetures (FO, CFDT, SAPACMI, UNSA) afin de les associer au plus près de l'état d'avancement de la réforme.

Participent également à ce comité, le directeur de la modernisation et de l'action territoriale, le directeur des ressources humaines, le directeur des systèmes d'information et de communication, le délégué à la sécurité et à la circulation routières, le directeur des libertés publiques et des affaires juridiques et selon les sujets traités, le directeur général des collectivités locales, le directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises, le chef du service du haut fonctionnaire de défense et le délégué à l'information et à la communication.

Cette instance se réunit en moyenne toutes les six semaines (27 janvier, 7 avril, 14 juin et 12 juillet 2016). Le prochain comité de suivi partenarial est arrêté au 20 septembre 2016 et aura notamment pour ordre du jour les effectifs cibles et les implantations immobilières des CERT.

- pour nourrir la conduite opérationnelle du projet par le dialogue social, quatre groupes partenariaux thématiques ont été mis en place, associant les organisations syndicales et animés par la direction concernée avec l'appui de l'équipe-projet PPNG.

Ils ont en charge les aspects suivants :

- les processus (présentés le 4 avril et 13 mai 2016), organigrammes-cibles (présentés les 8 mars et 13 mai 2016), effectifs-cibles (prévus à l'automne 2016) ;

- la lutte contre la fraude documentaire (présentée les 8 mars, 15 avril et 31 mai 2016 puis le 14 juin 2016 au comité de suivi partenarial) ;

---

<sup>1</sup> Voir ci-dessous quelques observations sur la conception quelque peu atypique de l'expérimentation vue par le ministère de l'intérieur.

- les nouveaux métiers, les nouvelles formations, le repyramidage des corps des agents de préfecture (présentés les 16 février, 30 mars, 3 mai, 10 mai et 21 juin 2016 puis les 7 avril, 14 juin et 12 juillet 2016 au comité de suivi partenarial) ;

- l'adaptation de la réforme en Outre-Mer (la localisation des huit CERT Outre-Mer a été présentée le 6 juillet 2016 et le 12 juillet 2016 au comité de suivi partenarial).

La réponse ministérielle fait état de discussions essentiellement techniques avec l'association des maires de France (AMF) sur des points du projet qui sont très importants pour les communes, partenaires incontournables de la réforme, y compris dans sa dimension réduite au seul impact de la réduction des missions de guichet du réseau. Les difficultés rencontrées lors du passage au passeport biométrique ont amplement montré quelles problématiques devaient être surmontées pour avancer solidement sur de tels projets.

Il n'en reste pas moins que l'extension limitée des problèmes évoqués peut être soulignée.

Dans la mesure où le plan devrait se traduire par une redéfinition des missions du réseau préfectoral ainsi que par une révision des conditions de son déploiement sur le territoire, toutes évolutions susceptibles d'exercer des effets majeurs sur la présence et l'action territoriales de l'État, il apparaît que l'association des parties prenantes est aujourd'hui loin d'être à la hauteur des enjeux.

Enfin, le dialogue avec les organisations syndicales porte sur des variables pour le moins lourdes (les effectifs, le repyramidage des emplois...) sur lesquelles les avancées acquises à ce jour, pour trouver un début de traduction dans le projet de loi de finances ici examiné, ne paraissent pas répondre exhaustivement aux questions posées.

Dans ces conditions, il ne semble pas à votre rapporteur spécial que l'état des concertations permette de garantir que le plan préfectures nouvelle génération recueille un consensus indéfectible de la part des différentes parties prenantes.

**S'agissant de l'impact financier du PPNG**, votre rapporteur spécial souhaite mettre en évidence certaines données.

Le ministère indique que l'impact financier du plan devrait être assez limité.

**Votre rapporteur spécial ajoute l'observation supplémentaire qu'en l'état il se traduit par une hausse des dépenses.**

Cette perspective peut sembler étonnante au vu de l'ampleur de certaines évolutions et de la restructuration, voire de l'abandon, de certaines missions du réseau préfectoral desquelles on aurait pu attendre des économies, à défaut d'être rassurés sur les conditions de présence de l'État dans les territoires. Par ailleurs, l'exposition des effets de long terme, au-delà de 2017, du repyramidage évoqué, qui entre dans la logique du plan, manque de précision. Il en va de même de la prime de restructuration.

Surtout, les ambitions affichées dans le cadre des annonces régulières auxquelles donne lieu la communication gouvernementale sur le plan ne trouvent pas d'écho dans les estimations budgétaires qui lui sont associées. C'est également le cas des éventuelles restructurations que pourrait connaître le réseau préfectoral.

Au total, votre rapporteur spécial considère que la programmation budgétaire du programme 307, en ce qu'elle prend en compte l'application du PPNG, repose sur un pari quant à l'acceptation par les parties prenantes d'évolutions qui se traduiraient par l'abandon de certaines missions alors même que celle-ci n'est en rien acquise. Il ajoute qu'il serait hasardeux de s'en tenir aux évaluations sur l'impact du PPNG transmises à ce jour par le ministère dans la mesure où elles manquent de complétude s'agissant d'orientations dont la cohérence suppose des restructurations plus amples que celles mentionnées, essentiellement relatives au circuit des titres sécurisés, qui, pour jouer un rôle-clef dans son équilibre de financement, est loin de recouvrir la totalité du plan.

Sur l'ensemble de ces points, les informations communiquées par le Gouvernement manquent de la précision nécessaire pour approuver le cadre budgétaire présenté pour 2017 en ce qu'il porte la trace de restructurations éventuelles touchant la présence de l'État dans les territoires qui demeurent opaques.

### **C. QUEL AVENIR POUR LE RÉSEAU PRÉFECTORAL ?**

Le réseau préfectoral avait été encouragé par votre commission des finances, qui avait relevé le sourd malaise qui s'était emparé de lui, à « *poursuivre sa marche en avant* ». <sup>1</sup>

En quelques années, le réseau s'est trouvé confronté au choc de la REATe puis à celui de la loi NOTRe dans un climat de crises économique, sociale et de graves événements internationaux prolongeant leurs

---

<sup>1</sup> Rapport n° 753 « *La marche en avant de l'administration préfectorale* ». Sénat, Mme Michèle André. Commission des finances (2013-2014) du 17 juillet 2014.

répercussions au cœur des territoires (atteintes à la sécurité intérieure et crise des migrants, en particulier).

Dans le même temps, le réseau a subi de fortes contraintes d'adaptation interne justifiées par les objectifs d'assainissement financier des administrations publiques dans un contexte de diffusion des nouvelles technologies.

Une démarche plus systématique a été entreprise afin de préciser les contours de la nouvelle administration préfectorale en réponse à ces différentes évolutions.

Dans le cadre de la **revue des missions conduite en 2014**, la direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT) du ministère de l'intérieur a réalisé une **cartographie des missions des préfetures et des sous-préfetures** et a formulé des propositions d'évolution. Des consultations locales se sont tenues à la fin de l'année 2014 afin de recueillir l'avis des acteurs de terrain (services de l'État, représentants des collectivités territoriales, entreprises, usagers) sur les propositions de l'administration centrale.

**Le 9 juin 2015, le ministre de l'intérieur a présenté les contours du plan préfetures nouvelle génération (PPNG)**, déjà mentionné, relatif à l'évolution des missions de l'administration préfectorale<sup>1</sup>. Ce plan entend poursuivre et approfondir les réformes engagées depuis quelques années s'agissant de l'action des préfetures et des sous-préfetures dans les territoires.

Par ailleurs, une nouvelle **directive nationale d'orientation (DNO) 2016-2019** fixe les priorités du réseau des préfetures et des sous-préfetures.

Ce long processus, qui n'est pas achevé (voir *supra*) s'est traduit jusqu'alors essentiellement par une réduction des moyens d'accueil aux guichets. De ce point de vue, de nouvelles étapes sont programmées par le projet de loi de finances pour 2017 comme on l'a indiqué en présentant le schéma d'emplois du programme prévu pour l'an prochain. Seuls devraient subsister les accueils destinés à traiter les dossiers concernant les étrangers.

Les autres volets du PPNG demeurent largement virtuels en l'état. Alors que les mesures concrètement envisageables aujourd'hui, malgré la réduction des effectifs qu'elles entraînent, sont coûteuses, les autres dimensions du plan devraient susciter de nouvelles dépenses dont la justification, pour n'être pas récusable par principe, ne sera assurée que si les ambitions théoriques du PPNG se traduisent dans les faits.

L'équation complexe des emplois du programme budgétés pour 2017 illustre ces incertitudes. Malgré la réduction de 685 ETP dans le

---

<sup>1</sup> Intervention de Bernard Cazeneuve devant le comité technique spécial des préfetures du 9 juin 2015.

schéma d'emplois du programme motivée par la mise en œuvre du PPNG, les ETPT du réseau préfectoral seraient en augmentation de 151 ETPT sous l'effet d'une élévation des emplois résultant des besoins de traitement des demandes d'asile et du pacte de sécurité sans que les emplois dévolus aux autres missions du réseau ne sortent renforcés du budget.

### **1. La rénovation des missions des préfectures se poursuit à travers le désengagement des missions de guichet au profit de quatre missions prioritaires**

L'inspiration générale du plan consiste à **abandonner les opérations de guichet du réseau préfectoral**, excepté pour certains cas particulièrement complexes (en particulier, l'accueil des étrangers), à **mener à bien les redistributions de compétences entre les différents échelons du réseau** et à le **recentrer sur des actions prioritaires** d'ordre régalien ou correspondant à l'idée d'un « État stratège ».

En bref, le PPNG entend réduire le périmètre des missions du réseau pour accentuer son efficacité dans des domaines jugés stratégiques.

Nombre de ces orientations prolongent des réorganisations « tendanciennes » du ministère.

Mais, le PPNG, qualifié par le projet annuel de performances pour 2017 « *d'évolution majeure d'une ampleur inédite* », annonce des restructurations plus radicales, dont, hélas, le détail n'est pas suffisamment documenté.

En particulier, la délimitation des suppressions de structures, que le plan rend à peu près inévitable, n'est pas précisée, non plus que la nature des moyens supplémentaires qui devront être mis en œuvre pour favoriser l'atteinte des ambitions du plan.

*a) La suppression de l'accueil du public, une évolution qui ne va pas de soi*

La **forte réduction des activités d'accueil dans les entités du réseau** est à la base du plan de redéfinition des missions des préfectures et sous-préfectures.

Elle paraît réunir **une forme de consensus que votre rapporteur spécial souhaite nuancer.**

D'une part, **la portée symbolique de la fermeture des préfectures au public ne doit pas être négligée.** Elle ne favorisera pas le sentiment d'un État présent et proche pour tous.

D'autre part, **ses effets pratiques ne sont pas suffisamment explicités**<sup>1</sup>, sinon pour les emplois qu'elle permettra de supprimer et pour les compensations salariales qu'elle suscite.

Les préfetures et sous-préfetures constituent encore un point d'entrée pour une série de démarches relatives à l'obtention de titres, malgré les évolutions intervenues dans ce domaine.

Elles le demeureront d'ailleurs dans le cadre des procédures particulières aux étrangers, qu'il s'agisse de demandes de titres de séjour ou d'asile.

Celles-ci ne devraient pas connaître le destin des **demandes de naturalisation** qui ont fait l'objet d'une modification de leurs conditions d'instruction.

On rappelle incidemment que, pour ces dernières, l'expérimentation d'un nouveau modèle d'organisation, fondé sur des plates-formes interdépartementales de réception et d'instruction des demandes de naturalisation, conduite en septembre 2013 a abouti à la généralisation d'un nouveau modèle d'organisation, qui inclut la prise en charge totale des procédures par 43 plates-formes interdépartementales de naturalisation. On doit souligner les exceptions que constituent les plates-formes départementales d'Île-de-France et d'Outre-mer. Ces plateformes se substituent aux 186 sites d'instruction en préfeture et sous-préfeture qui traitaient ces demandes.

La cible du déploiement est celle d'une plateforme par région à l'exception des régions Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur pour lesquelles la volumétrie justifie de conserver deux sites (Lyon et Grenoble pour la première, Marseille et Nice pour la seconde). Concernant la région Île-de-France qui concentre près de la moitié des demandes de naturalisation au niveau national, il est apparu opportun de retenir un schéma départemental pour concilier l'harmonisation du traitement des dossiers avec le maintien d'une proximité pour l'utilisateur. La Seine-Saint-Denis, qui traite un nombre très important de dossiers, demande une attention particulière notamment au regard des contraintes spécifiques liées aux aspects immobiliers.

De fait, **la centralisation des demandes de naturalisation au niveau régional, déjà problématique, ne paraît pas constituer une solution viable pour les autres éléments de la gestion des étrangers** dont les moyens semblent extrêmement tendus.

Le supplément de charges résultant de l'évolution des **demandes d'asile** mérite ici quelques informations.

La demande d'asile en France, après une baisse de près de 50 % entre 2004 et 2007 (de 65 600 premières demandes d'asile en 2004 à 35 520

---

<sup>1</sup> Au demeurant, certaines procédures sont en cours d'expérimentation.

en 2007), a augmenté de près de 70 % entre 2008 et 2013 : 42 600 demandes en 2008, 47 686 en 2009, 52 762 en 2010, 57 337 en 2011, 61 468 en 2012, 66 251 en 2013. Pour la première fois en 2014, la demande avait légèrement diminué avec 64 811 demandes (dont 45 454 premières demandes).

La demande a augmenté à nouveau en 2015 avec 80 075 demandes (59 335 premières demandes, 15 133 mineurs accompagnants et 5 607 réexamens). La hausse est de 23,6 % par rapport à 2014. Avec 40 072 demandes au premier semestre 2016 (dont 30 203 premières demandes), la demande est en augmentation de 18,2 % par rapport au premier semestre 2015.

Cette hausse de la demande en 2015 s'explique essentiellement par la crise migratoire qui a frappé l'Europe en 2015, même si celle-ci a impacté la France dans de moindres proportions que certains de ses partenaires européens, comme l'Allemagne (476 510 demandes), la Hongrie (177 130), la Suède (162 450), l'Autriche (88 160) et l'Italie (84 085).

Ces évolutions ont eu des conséquences sur l'activité des guichets uniques et des préfectures qui ont bénéficié d'une hausse des effectifs affectés aux missions en lien avec l'asile, passés de 241,5 à 288 ETPT entre 2013 et 2016, soit une progression de 46 %.

Ainsi, en toute hypothèse, **les préfectures continueront à devoir accueillir le public si bien que la fermeture de certains de leurs services d'accueil pourrait n'être pas toujours également comprise ni justifiée au vu du taux d'occupation des personnels d'accueil subsistant dans le réseau** qui, dans certains départements, pourra sans doute connaître des variations.

Enfin, la nécessité, voire l'utilité, de maintenir un accueil du public dans les préfectures est plus ponctuellement illustrée par le projet de loi de finances pour 2017, votre rapporteur spécial ne peut manquer de l'indiquer, dans le projet de dématérialisation de la propagande électorale qu'il propose.

#### *b) Un recentrage des activités ?*

Quant au **recentrage des entités du réseau sur les missions prioritaires**, il conduirait à mettre l'accent sur une meilleure prise en compte des questions de **sécurité** (gestion de crise et lutte contre la fraude, en particulier), de **contrôle budgétaire et de légalité** mais aussi de **conseil aux collectivités territoriales** et, enfin, de **animation des politiques publiques dans les territoires** autour des objectifs de coordination des administrations publiques et d'ingénierie territoriale.

Dans l'ensemble, ces orientations peuvent être approuvées mais la capacité de certaines structures à les mettre en œuvre suscite des interrogations portant notamment sur le format du réseau, en particulier, celui des sous-préfectures.

(1) L'optimisation du contrôle de légalité et la clarification du rôle de conseil aux collectivités territoriales, deux nécessités

S'agissant du contrôle de légalité, ses dysfonctionnements ont été régulièrement mis en évidence par les différents rapports que la Cour des comptes lui a consacrés tandis que votre rapporteur spécial, de son côté, avait pu poursuivre les réflexions engagées par votre commission des finances à l'initiative de notre collègue Michèle André.

Un certain nombre d'évolutions sont intervenues pour rationaliser une activité qui est une mission constitutionnelle des préfets. Le périmètre des actes de plus en plus nombreux éligibles au contrôle a fait l'objet d'un travail de priorisation afin d'axer le contrôle sur les décisions paraissant les plus porteuses d'enjeux tandis qu'une orientation a pu être donnée par le Premier Ministre afin que les services adoptent une attitude « facilitatrice » dans le domaine de l'application des normes aux collectivités territoriales. En raison de la sensibilité de cette question pour celles-ci, votre rapporteur spécial, conscient de la nécessité d'informer pleinement les maires, notamment, a souhaité faire figurer cette instruction en annexe au présent rapport partageant tout à fait le vœu de la présidente de votre commission des finances, Madame Michèle André, que le rappel très opportun par notre collègue Jean-Claude Boulard des simplifications que cette instruction doit produire trouve ainsi un prolongement utile.

Par ailleurs, pour éviter la consommation de moyens excessifs, la chaîne du contrôle a été simplifiée avec l'instruction donnée aux sous-préfectures de réduire leur implication dans les processus et la poursuite d'un objectif consistant à développer la transmission dématérialisée des actes des collectivités soumis au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire.

**Ces dernières initiatives n'ont pas donné tous les résultats qui étaient escomptés.**

La transmission électronique des actes passe par l'application « ACTES ».

Le taux de collectivités enregistrées dans l'application augmente chaque année de façon significative. En taux constant calculé à partir d'une cible initialement évaluée à 56 000 collectivités, le **taux d'émetteurs enregistrés (50 %, soit 28 000) au 31 décembre 2015** est nettement supérieur au taux atteint au 31 décembre 2014 (42 %).

Les communes représentent la très grande majorité des émetteurs (66 %), suivies des établissements publics de coopération intercommunale (18 %) et des établissements publics locaux (13 %).

Néanmoins, ces résultats, qui sont calculés sur une assiette réduite d'entités appelées à fournir au système ses données, témoignent d'une dispersion encore assez large de son utilisation. La dématérialisation

demeure encore très insuffisamment pratiquée, obligeant à des traitements physiques coûteux.

En outre, si le **taux d'actes transmis par l'intermédiaire d'ACTES** rapportés au nombre total d'actes transmis au titre du contrôle de légalité est, avec 46 % (soit **2 439 000 actes**), supérieur au taux atteint en 2014 (40 %), une partie de cette progression peut être imputée à la **baisse de 10 % du nombre d'actes reçus au titre du contrôle de légalité** en 2015 par rapport à 2014.

Le recours à la dématérialisation devrait s'intensifier dans les années à venir. La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi « NOTRe »<sup>1</sup>, a prévu d'étendre la transmission dématérialisée des documents budgétaires soumis à contrôle à toutes les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants dans un délai de cinq ans.

Il faudra surmonter les obstacles à l'expansion de la dématérialisation des envois d'actes soumis au contrôle de légalité qui demeurera largement facultatif (pour toutes les collectivités non soumises à l'obligation instaurée par la loi NOTRe), à savoir, en particulier, le coût de la transmission électronique pour les petites collectivités et l'insuffisance de leur équipement informatique.

Votre rapporteur spécial relève également que les besoins de formation devraient entrer dans les actions conduites pour populariser une application dont le régime juridique, en particulier celui de l'utilisation des données transmises, devrait apparaître plus clairement aux télétransmetteurs.

De la même manière, alors que les directives nationales d'orientation ont régulièrement évoqué un effort de rationalisation du rôle des sous-préfectures dans la chaîne de traitement du contrôle de légalité, l'engagement des sous-préfectures dans cette mission demeure. Le personnel dédié au contrôle de légalité dans les sous-préfectures a même connu une hausse ces dernières années. Il représente 178,44 ETPT en 2016, les effectifs augmentant par rapport à 2015 de + 6,8 % si bien que 20 % des effectifs affectés au contrôle de légalité se situent en sous-préfectures.

---

<sup>1</sup> Article 128 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Contrôle de légalité					
Type affectation	2015	<i>poids</i>	2016 prévisionnel	<i>poids</i>	évolution 2015/2016
préfectures	692,10	80,2%	711,31	79,6%	2,8%
Services déconcentrés	3,98	0,5%	4,09	0,5%	2,8%
<b>sous-préfectures</b>	<b>167,03</b>	<b>19,4%</b>	<b>178,44</b>	<b>20,0%</b>	<b>6,8%</b>
Total général	863,10	100,0%	893,84	100,0%	3,6%

Il faut donc constater que le processus de centralisation en préfecture, loin d'avoir été intégral, laisse subsister dans chaque sous-préfecture, ou presque, un agent (soit, compte tenu du nombre des sous-préfectures en France, 235 ETP à l'échelle nationale) pour :

- assurer le tri des actes (en fonction des priorités nationales et locales de contrôle) ;
- faire l'interface avec la préfecture, chargée du contrôle des actes au fond et de la rédaction des lettres d'observation.

Au total, il demeure 178,44 ETPT affectés au contrôle de légalité en sous-préfectures (soit 0,76 ETP par site) en 2016 dont la contribution au contrôle de légalité, pour n'être pas sans utilité, reste très « préalable ».

Les crédits de personnel ainsi consommés en 2015 se sont élevés en 2015 à 8,9 millions d'euros, la consommation prévisionnelle des crédits pour 2016 au sein des sous-préfectures devant même augmenter avec une estimation à environ 9,5 millions d'euros.

Il s'agit certes d'une proportion mineure des moyens alloués au contrôle de légalité (6,5 % du total de 2016), qui, par ailleurs, est nettement moindre que la part des agents localisés en sous-préfecture dans le total des effectifs qui se consacrent à cette mission. Mais, cet écart même témoigne de la nature globalement routinière des travaux réalisés et conduit à s'interroger sur la justification des coûts relatifs à cette fonction.

Au demeurant, la répartition exacte des emplois laisserait sans doute apparaître l'existence de sous-préfectures sans agent dédié au contrôle sans pour autant que ses résultats ne s'en trouvent significativement altérés.

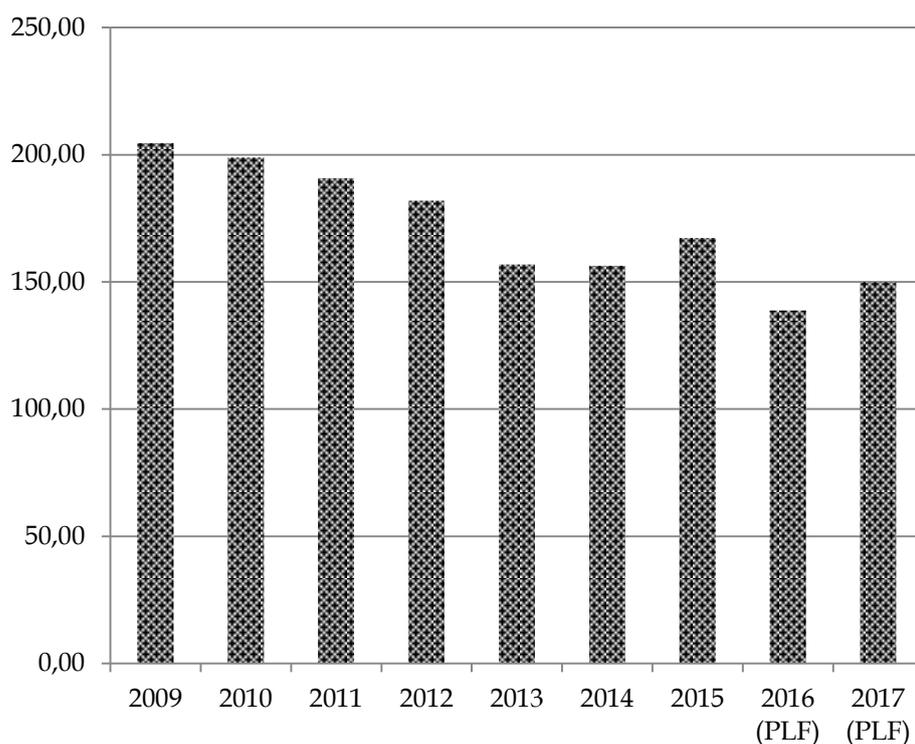
Quant aux moyens totaux du contrôle de légalité, à 150 millions d'euros en 2017, ils ressortent accrus (de l'ordre de 11,2 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2017, somme qui inclut les dotations de conseil aux collectivités territoriales).

Cette évolution contraste avec les réductions successives de moyens enregistrées ces dernières années. En effet, les crédits de l'action 03 « Contrôle de la légalité et conseil aux collectivités territoriales », qui regroupe les dépenses de fonctionnement et les crédits des personnels

affectés aux missions de contrôle de légalité et budgétaire, ont connu une très forte décre depuis 2009 jusqu'en 2016 (- 71 millions d'euros).

### Évolution des crédits de l'action 03 « Contrôle de la légalité et conseil aux collectivités territoriales »

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires de la mission « AGTE »

La progression constatée ne paraît pas entièrement fiable au vu des reclassements internes entre les actions du programme, sensibles dans le projet de budget. En toute hypothèse, elle témoigne, en partie, du surcoût occasionné par les revalorisations générales et catégorielles appliquées en 2017. Dans ces conditions, le volume des moyens réservés au contrôle de légalité et au conseil aux collectivités territoriales ne devrait pas connaître de redressement à la hauteur des enjeux. À cet égard, on ne peut manquer de souligner la réduction des effectifs dédiés au contrôle de légalité et au conseil<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Le plafond des emplois prévus à ce titre l'an prochain (2 619) est inférieur de cent-quatre-vingt-six unités à celui constaté en 2015 (2 805).

Votre rapporteur spécial veut souligner l'importance qui s'attache dans un contexte de complexification juridique de l'action publique et de transferts de missions d'intérêt général aux collectivités territoriales à promouvoir une véritable fonction juridique au sein de l'administration générale territorialisée de l'État.

Votre rapporteur spécial rappelle (voir *infra*) que la mission supporte des coûts de contentieux considérable qu'une plus grande efficacité du ministère dans le domaine juridique territorial permettrait sans doute d'alléger.

La professionnalisation du contrôle de légalité devrait bénéficier de la création de pôles d'expertise nationaux. Les « pôles d'appui », dont deux seront mis en place à l'automne 2016, l'un à Dijon et l'autre à Orléans, pour répondre aux besoins dans les domaines de la police administrative et de la sécurité routière, sont présentés comme destinés à conforter la position juridique du ministère, tant au moment de l'édition des actes que de leur défense contentieuse.

Il faut souhaiter qu'ils répondent effectivement aux besoins des préfetures et constituent une ressource dans leur mission de conseil aux collectivités territoriales.

Sur ce point, il faut considérer que la priorité donnée à l'ingénierie territoriale par le PPNG ne pourra trouver de prolongements pratiques qu'à la condition que le conseil juridique aux collectivités territoriales se déploie tout au long de la chaîne de leurs interventions.

À cet égard, la confusion, dans le budget, des moyens du contrôle de légalité et du conseil illustre un déficit de formalisation des activités de conseil du ministère, qui méritent une meilleure définition et plus de moyens. Ceux-ci pourraient être dégagés par l'optimisation du contrôle de légalité exercé par le réseau. Outre la suppression des échelons du contrôle sans réelle valeur ajoutée et le déploiement d'une expertise, la mutualisation du contrôle devrait progresser. À cet égard, les missions des administrations financières de l'État n'ont pas lieu d'être répliquées au niveau préfectoral qui devrait mieux explorer les synergies en ce domaine. La gestion du FCTVA illustre une possibilité de rationalisation dans la mesure où l'éligibilité au fonds se trouve vérifiée plusieurs fois, sans réel motif.

(2) La coordination des services administratifs et l'ingénierie territoriale en difficulté

Il appartient aux préfets d'assurer **la coordination de l'action des services administratifs**. A priori cette mission aurait dû sortir simplifiée des réformes conduites ces dernières années dans le cadre de la REATe.

La constitution d'une administration déconcentrée resserrée était de nature à permettre la mise en œuvre d'un premier niveau, organique, de coordination, au sein des grandes directions alors constituées.

Cependant, la capacité de ces nouvelles structures à réaliser les attentes nées des regroupements de services semble parfois douteuse. Les différents services intégrés dans les nouvelles directions départementales ou régionales continuent pour l'essentiel à se sentir relever d'une logique verticale dans laquelle l'administration centrale de leurs ministères de rattachement compte davantage que des chefs de service qui ne maîtrisent pas les affectations ou les carrières et ne filtrent pas les instructions. On aboutit même parfois à une difficulté nouvelle avec la disparition des interlocuteurs qui, dans la situation antérieure à la REATe pouvaient porter la responsabilité de leurs administrations de rattachement devant le préfet, désormais remplacés par des directions territoriales exerçant un pouvoir de direction sinon fictif du moins parfois virtuel.

En outre, demeurent, selon toute apparence, différentes idiosyncrasies administratives qui ne facilitent pas la tâche de coordination, que ce soit, celles, traditionnelles, des services de l'autorité judiciaire ou de l'enseignement ou celle, plus nouvelle, des services du ministère de la santé dont l'autonomie paraît s'être affirmée depuis la constitution des agences régionales de santé. Enfin, il faut prendre en compte la fragmentation de l'État central lui-même du fait de la multiplication de ses opérateurs, dont l'autonomie administrative, d'une certaine manière naturelle, peut déployer des obstacles à une coordination complète.

Enfin, force est de reconnaître que les moyens de l'État dans les territoires ont eu tendance à se réduire, évolution qui n'est pas toujours compatible avec le maintien des missions qu'il entend assurer.

Compte tenu des difficultés de la coordination de l'action des services administratifs, l'orientation consistant à placer celle-ci dans un cadre fonctionnel correspondant à la mise en œuvre d'une politique publique bien identifiée, représente une option sans doute efficace.

La déconcentration fonctionnelle doit, et peut, appuyer la déconcentration organique d'autant plus qu'elle ne peut faire autrement que de prendre en compte les réalités locales dans un contexte désormais marqué par le nécessaire partenariat avec les autorités politiques territoriales.

Néanmoins, votre rapporteur spécial souhaiterait qu'une charte de déconcentration réellement efficace adaptée aux orientations nouvelles données au réseau préfectoral et aux évolutions de la France décentralisée puisse être élaborée afin de donner davantage de lisibilité et de stabilité à la territorialisation de l'action administrative.

Cette étape est nécessaire pour donner corps au projet de renforcer la contribution de l'État à « l'ingénierie territoriale ». On désigne par-là la contribution de l'État à l'exercice des compétences des collectivités. Il faut ajouter que cette fonction est connexe avec la mise en œuvre des politiques publiques nationales dans la mesure où elles mobilisent les partenaires de différents niveaux.

Une nouvelle directive nationale d'orientation a été publiée sur ce point le 10 mars 2016. Elle confère une priorité aux politiques publiques nationales dans la mobilisation des ressources, attribue au préfet la responsabilité de définir une offre locale d'ingénierie, notamment en fonction des besoins et des capacités des collectivités territoriales, invite à une attitude proactive de définition de projets nouveaux, et annonce une conduite par projet pouvant mobiliser différentes formules administratives tout en ouvrant aux sous-préfets d'arrondissement des perspectives susceptibles de favoriser leur implication au plus près des territoires.

Votre rapporteur spécial souscrit à l'idée selon laquelle l'ingénierie territoriale doit être en mesure de déboucher sur des initiatives et ne pas se contenter d'accompagner plus ou moins des projets à des stades parfois trop avancés de leur conception. Néanmoins, il faut rappeler aussi que les ressources d'ingénierie doivent atteindre un niveau satisfaisant qu'elles ne vérifient pas, même pour des actions relativement simples. Certains interlocuteurs sont trop lointains tandis que la suppression de l'obligation d'assistance technique pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) dispensée depuis 2001 par les services de l'État aux communes et groupements intercommunaux défavorisés justifiant de conditions données de population et de potentiel fiscal a créé des difficultés et entraîné des surcoûts difficiles à supporter par les petites communes.

### (3) Des difficultés plus ou moins ponctuels de recrutement

Le ministère de l'intérieur rencontre des difficultés à recruter dans des métiers techniques spécifiques (pénurie de candidats ou défaut de profils adaptés aux besoins en compétences des services d'emploi) et n'est pas toujours en mesure de pourvoir la totalité des postes proposés en préfectures. Les filières techniques et des systèmes d'information et de communication sont aujourd'hui celles qui apparaissent le plus en tension.

Par ailleurs, dans les collectivités d'outre-mer, des difficultés analogues se rencontreraient malgré un régime indemnitaire plus favorable qu'en métropole, comportant des majorations de traitement (le coût moyen de l'ETPT en Outre-mer d'environ 80 000 à 90 000 euros selon les territoires est supérieur à celui de 55 000 euros en métropole).

## 2. Le déploiement de l'administration préfectorale, changements et continuité

La redéfinition des missions et les réorganisations des ressources humaines qui en résulteront impliquent une réflexion sur l'architecture organique du réseau préfectoral qui est appelé à mettre en œuvre ces changements. Cette réflexion est d'autant plus nécessaire que la carte de la France décentralisée évolue de son côté tandis que les territoires connaissent des mutations économiques et sociales qu'il faut prendre en compte.

**La directive nationale d'orientation des préfetures et sous-préfetures 2016-2018 mentionne** que « *l'organisation des préfetures et des sous-préfetures suppose de sortir du schéma uniforme d'organisation dès lors que des missions feront l'objet d'organisations spécifiques et d'externalisation dans des contextes territoriaux différents auxquels il conviendra de s'adapter* ». En ce sens, « *un projet de service de la préfeture sera négocié qui devra tenir compte de la remontée de certaines missions vers les préfetures régionales* ».

En l'état, ces annonces n'apparaissent pas clairement traduites dans les évolutions budgétaires pour 2017.

*a) Une réduction du nombre des préfetures de régions consécutive à la réforme territoriale dont les effets sont incertains*

À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, **sept nouvelles régions se sont substituées à seize régions actuelles**<sup>1</sup>. La réforme de la carte territoriale implique une réorganisation des services déconcentrés de l'État en régions. Des **préfets préfigurateurs** ont été nommés le 22 avril 2015 afin d'élaborer des propositions d'organisation des services régionaux.

Les préfetures n'ont été qu'en partie concernées par cette réorganisation, la création des nouvelles régions ne remettant pas en cause l'implantation géographique des services préfectoraux.

En revanche, **le nombre de préfetures de région a été réduit**<sup>2</sup>.

Il n'y a donc en France métropolitaine plus que 13 préfetures de région au lieu de 22. Le 31 juillet 2015, le Gouvernement a arrêté la **liste provisoire des chefs-lieux des futures régions**<sup>3</sup> : il s'agit de Strasbourg, Bordeaux, Dijon, Lille, Lyon, Rouen et Toulouse<sup>4</sup>.

---

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

<sup>2</sup> Depuis son institution en 1964, le préfet de région est le préfet du département où se trouve le chef-lieu de la région.

<sup>3</sup> Sauf s'agissant de la future région Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine, dont le chef-lieu a été fixé par l'article 2 de la loi du 16 janvier 2015 à Strasbourg.

<sup>4</sup> Les chefs-lieux définitifs seront fixés avant le 1<sup>er</sup> octobre 2016, après avis des conseils régionaux issus du renouvellement de fin 2015.

### Carte des chefs-lieux des treize futures régions



Source : Franceto info

**Certaines missions exercées actuellement dans les préfetures de département chef-lieu de région doivent être centralisées au siège de la nouvelle région**, comme la gestion des ressources humaines des agents en préfeture et la gestion des budgets opérationnels du programme 307 (BOP) correspondant aux crédits du programme délégués aux services déconcentrés, c'est-à-dire aux préfets de région<sup>1</sup>.

Cette centralisation des missions aura des impacts budgétaires plutôt modérés et concentrés sur une faible proportion des effectifs du réseau.

S'agissant des personnels, **337 agents devraient être concernés par une mobilité géographique ou fonctionnelle** (dont 124 agents de catégorie A). Les réorganisations liées à la fusion des régions ont essentiellement impacté les agents des secrétariats généraux aux affaires

---

<sup>1</sup> La gestion des crédits déconcentrés du programme 307, c'est-à-dire les crédits dédiés aux dépenses de personnel et de fonctionnement des préfetures, est confiée aux préfets de région, qui les répartit ensuite entre les différentes unités opérationnelles (UO).

régionales (SGAR) et les agents affectés dans des services de préfectures à vocation régionale.

Il a en effet été décidé de rapprocher les SGAR des régions fusionnées et positionner la nouvelle organisation du SGAR auprès du nouveau Préfet de région.

La réorganisation effectuée dans les services des préfectures de région appelées à changer de statut et dévolues à la gestion des moyens déconcentrés du programme 307, voire à l'animation de mutualisations à caractère régional (formation, gestion des ressources humaines, animation du réseau des animateurs de la performance) est, supposément, mise en œuvre progressivement.

**C'est plutôt d'un point de vue fonctionnel que les réformes mises en œuvre appellent une réelle vigilance.** La concentration de la mission de conception dans les préfectures régionales crée un risque d'éloignement par rapport aux réalités locales et, peut-être, de concentration de l'attention sur les grandes métropoles où ces centres de coordination se trouvent localisés. Par ailleurs, elle renforce les difficultés de coordination des services, le préfet de région devant lui-même s'adresser à des interlocuteurs plus nombreux. Des coûts supplémentaires de coordination pourraient en résulter, sans doute variables selon les capacités de délégation manifestées par chacun des responsables.

*b) Quelle présence de l'État au niveau infradépartemental ?*

Parallèlement à la réorganisation du réseau des préfectures de région, le Gouvernement entend poursuivre **la réforme des sous-préfectures**. Mais, cette réforme repose sur des données qui ne sont pas clairement communiquées.

Tantôt l'échelon infradépartemental se trouve consacré au nom de sa nature de niveau de proximité, tantôt des évolutions concernant sa consistance sont préfigurées par des expérimentations ou par des travaux demandés à différentes personnalités ou par des consultations destinées à préfigurer ce qu'on pourrait appeler des « sous-préfectures, nouvelle génération ».

Ainsi, de l'expérimentation menée en Alsace et en Moselle, qui a conduit à la suppression de huit arrondissements<sup>1</sup> et à la fermeture de six sous-préfectures, et de l'annonce par **le ministère d'une intention d'étendre progressivement la réforme de l'organisation sous-préfecturale à l'ensemble du territoire national**.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2014-1720 du 29 décembre 2014 portant suppression des arrondissements de Guebwiller et de Ribeauvillé ; décret n° 2014-1721 du 29 décembre 2014 portant suppression des arrondissements de Boulay-Moselle, de Château-Salins, de Thionville-Ouest et de Metz-Campagne ; décret n° 2014-1722 du 29 décembre 2014 portant suppression des arrondissements de Strasbourg-Campagne et de Wissembourg.

Cette réforme expérimentale aurait dégagé des économies estimées à 2 748 558,30 euros par an (317 002 euros en fonctionnement et 2 431 556,30 euros en rémunération de 35 ETP).

Elle s'est accompagnée d'un effet, regrettable parce qu'injuste, pour les communes qui accueillait des sous-préfectures et qui, après leurs fermetures, ont perdu le bénéfice de la fraction de la **dotations de solidarité rurale versée aux communes chefs-lieux d'arrondissement**. Ces communes qui avaient pu engager des investissements importants sur la base de cette compensation justifiée par la surcharge qu'occasionne ce statut risquent de connaître des difficultés qu'il convient de leur éviter.

Sur ce point, **votre rapporteur spécial se félicite du vote par l'Assemblée nationale d'un amendement permettant de trouver une solution apparemment satisfaisante à un problème fâcheux**, qui au demeurant, peut atteindre l'acceptabilité des évolutions engagées par le ministère de l'intérieur.

En octobre 2014, les préfets de cinq nouvelles régions avaient été sollicités pour engager une démarche de concertation qui devait aboutir à une réforme de la carte des sous-préfectures au 1<sup>er</sup> janvier 2016. Cependant, ce travail de concertation a été interrompu en cours d'année 2015 pour reprendre après les élections régionales seulement.

C'est dans cet esprit qu'une instruction a été adressée aux préfets en début d'année (16 février 2016) de préparer des projets territoriaux départementaux.

Les conclusions de cette consultation n'ont pas été communiquées à votre rapporteur spécial, sinon dans des termes trop généraux pour en apprécier le contenu et la portée. Votre rapporteur spécial le regrette d'autant plus qu'il importe de rappeler que la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a prescrit avant fin 2017 l'élaboration conjointe par l'État et le conseil départemental d'un schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public, en association avec les intercommunalités. Dans cette perspective, il aurait été opportun que le Gouvernement transmette à la représentation nationale les enseignements qu'il a déjà tirés de cette consultation.

En l'état, les informations transmises portent sur les points suivants :

*« Donnant suite aux propositions que les préfets lui ont présentées début juillet, le ministre de l'intérieur a donné son accord pour :*

- *des modifications de l'organisation du réseau des sous-préfectures : au moins 2 fusions et 6 jumelages d'arrondissements,*
- *l'adaptation des limites d'arrondissements aux limites des intercommunalités dans 70 départements, ce qui portera à 252 (sur 335) le nombre*

*d'arrondissements dont les limites seront harmonisées avec celle des intercommunalités (contre seulement 42 au 1<sup>er</sup> janvier 2016),*

- *la création d'espaces mutualisés de services (maisons de services au public et Maisons de l'État). »*

Cette réponse a au moins le mérite de rappeler que la révision de la carte des sous-préfectures s'inscrit plus globalement dans une **évolution des modalités de présence de l'État dans les territoires et d'accès aux services publics de proximité**. Le CIMAP du 17 juillet 2013 a ainsi insisté sur la nécessité de « *garantir la continuité de la présence de l'État au niveau infra-départemental, mais de manière pragmatique, et en regroupant les services de proximité dans le cadre d'une véritable stratégie interministérielle* »<sup>1</sup>.

L'objectif poursuivi consiste notamment à **créer des points de contact de proximité, à travers la mise en place de Maisons de l'État (MdE) et de Maisons de services au public (MSAP)**.

---

<sup>1</sup> Relevé de décisions du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique, 17 juillet 2013.

### **Les Maisons de l'État (MdE) et les Maisons de services au public (MSAP)**

D'après la circulaire du Premier ministre du 15 octobre 2014 sur la création des Maisons de l'État : *« Il convient de distinguer les Maisons de services au public et les autres projets de ce type, des Maisons de l'État. Constituant deux formes de regroupement de services publics de proximité, ces formules se distinguent par leur nature juridique, leurs objectifs, leur échelle d'implantation privilégiée, et leurs moyens. »*

*Les Maisons de services au public ont un fondement législatif, un objectif tourné vers l'usager et le grand public, et des moyens de fonctionnement humains mutualisés et encadrés. Elles sont généralement implantées à un échelon infra-arrondissement, même si elles peuvent dans certains cas, en fonction des spécificités territoriales, être créées dans des chefs-lieux d'arrondissement. Elles visent à faciliter les démarches des usagers et à améliorer la proximité des services publics dans des territoires ruraux, urbains ou périurbains en situation de déficit de services publics. Elles ont été définies par la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Elles reposent sur un principe de mutualisation des services : les agents qui les animent proposent des prestations assurées par différents services publics relevant de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs groupements, des organismes nationaux ou locaux chargés d'une mission de service public ainsi que des services privés, principalement à destination du grand public. Le fonctionnement des Maisons de services au public est porté par des collectivités locales, en partenariat avec les opérateurs, ou par les opérateurs eux-mêmes, selon une logique de service rendu.*

*Les Maisons de l'État, quant à elles, permettent une rationalisation et une meilleure visibilité de la présence de l'État dans des territoires ruraux, urbains ou périurbains présentant des enjeux particuliers de maintien de cette présence, via une mutualisation des locaux et de certaines fonctions support : elles accueillent des services de l'État privilégiant plutôt l'appui aux collectivités territoriales mais sans exclure les services dédiés aux usagers, tels ceux des sous-préfectures délivrant des titres ou ceux des services des finances publiques, ainsi que les opérateurs eux-mêmes, soit via des permanences, soit via des missions de plein exercice. Les missions des Maisons de l'État sont assurées par les agents des services qui y sont rassemblés ».*

Les MSAP<sup>1</sup> peuvent **regrouper des services publics relevant de l'État ainsi que des d'opérateurs et entreprises de service public** comme Électricité de France (EDF), la Société nationale des chemins de fer (SNCF), La Poste, ainsi que des organismes de sécurité sociale comme les Caisses d'allocation familiale (CAF) ou les caisses de Mutualité sociale agricole (MSA). Mais ces structures n'impliquent pas nécessairement des services de l'État.

Les MdE, créées par arrêté préfectoral, sont souvent localisées sur le site de la sous-préfecture, et **regroupent en priorité des services de proximité de l'État** - soit totalement, soit par l'organisation de permanences périodiques - comme des administrations déconcentrées (par exemple des directions départementales des territoires ou des directions départementales des finances publiques) ou des opérateurs nationaux (par exemple des délégations territoriales de l'Office national des forêts, de

---

<sup>1</sup> Le part du financement des MSAP qui incombe à l'État est portée par le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » de la mission « Politique des territoires ».

l'Office national de la chasse et de la faune sauvage ou des Agences régionales de santé). **Elles ont pour principale vocation d'assurer un service de conseil et d'ingénierie territoriale à destination des porteurs de projets locaux** comme les collectivités territoriales, les entreprises ou les associations. Elles permettent également une rationalisation des implantations immobilières de l'État.

Il existe environ 64 MdE créées ou en cours de création et 360 MSAP (le nombre-cible est de 1 000 unités), avec des formes de mutualisation de services très hétérogènes selon les territoires<sup>1</sup>.

S'agissant des « Maisons de l'État » l'échantillon des 22 Maisons de l'État créées entre 2014 et 2015 enseigne que le coût moyen d'un projet est de 316 000 euros. Les services concernés sont essentiellement les sous-préfectures, les unités territoriales des directions départementales des territoires (et de la mer, UT-DDT(M)) et les services des inspecteurs de l'éducation nationale (IEN) :

- 95 % des Maisons de l'État accueillent une sous-préfecture, 86 % une UT-DDT(M), les services des IEN (27 %) étant les troisièmes les mieux implantés ;

- les délégués du défenseur des droits (36 %), les unités départementales de l'architecture et du patrimoine (32 %) et les directions départementales de la protection des populations (23 %) sont aussi représentés dans les Maisons de l'État, plus particulièrement pour des permanences ;

- d'autres services participent aux Maisons de l'État, soit en les intégrant physiquement, soit en y tenant des permanences : centres d'information et d'orientation, unités ou agences territoriales de l'Office national des forêts, centres des finances publiques, unités départementales des DIRECCTE ou des DREAL, Douanes, services de la protection judiciaire de la jeunesse, Points d'accès au droit, Pôle emploi, mission locale, CPAM, CAF, UDAF, ...

Ces 22 implantations représentent un coût total de travaux de 6 958 000 euros qui ont été financés par des crédits locaux, et au niveau national à hauteur de 72 %, soit 5 022 000 euros, par des sources interministérielles.

Cependant, quant à la carte des sous-préfectures, il apparaît peu douteux qu'un certain nombre d'évolutions récentes, celles concernant les

---

<sup>1</sup> Le CIMAP du 17 juillet 2013 a décidé de la généralisation des MSAP sur l'ensemble du territoire, avec un objectif de 1 000 maisons d'ici 2017. Lors du comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015, le Gouvernement a avancé cette date à la fin d'année 2016. La loi « NOTRe » prévoit que les schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public fassent l'objet d'une refonte à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, ce qui sera l'occasion de revoir les modalités d'accès aux services publics dans les territoires.

missions du réseau préfectoral et celles imprimées au tissu des collectivités territoriales, doivent susciter de plus amples changements.

Du premier point de vue, on peut faire observer que la mise en œuvre du PPNG qui prévoit la dématérialisation des procédures à l'échéance de fin 2017, doit conduire une large part des 234 sous-préfectures à fermer leurs guichets, même si, à ce jour, certaines d'entre elles continuent à jouer un rôle actif dans la délivrance de titres en appui des préfetures. De la même manière, malgré l'augmentation des crédits du contrôle de légalité dans les sous-préfectures constatée dans le présent projet de loi de finances, cette mission qui mobilise encore de nombreux effectifs n'est pas appelée à prospérer.

La situation des moyens des sous-préfectures existantes doit également être prise en compte.

Certaines sous-préfectures disposent d'effectifs quasiment « symboliques ». Ainsi, 61 sous-préfectures ont 10 ETPT ou moins et 131 entre 10 et 30 ETPT parmi lesquelles 38 disposent de moins de 12 ETPT. Seules 28 sous-préfectures dépassent un contingent d'effectifs de plus de 40 ETPT. Ces données ne préjugent pas de la pertinence du déploiement du réseau. Cependant, en-deçà d'un certain niveau de moyens le maintien des unités concernées ne peut que se poser.

Votre rapporteur spécial veut souligner que, dans ce domaine, l'essentiel est bien que, dans les territoires, les différents usagers et partenaires de l'État puissent trouver une qualité de service répondant à leurs attentes.

La présence infra-territoriale de l'État est indispensable tant pour les usagers que pour les élus, en territoire rural comme en territoire urbain. **Votre rapporteur spécial rappelle son attachement à garantir l'accès de tous à des services publics de proximité**, dans un contexte où le « besoin d'État » s'exprime fortement de la part des citoyens.

## II. LES TITRES SÉCURISÉS, TOUJOURS MOINS D'ÉTAT POUR TOUJOURS PLUS DE PROJETS ?

Depuis une dizaine d'années, des mesures importantes ont été mises en œuvre afin de moderniser le circuit de délivrance des titres officiels. Ces réformes ont entendu promouvoir une plus grande sécurité de ces titres afin de lutter contre la fraude documentaire mais ont aussi poursuivi des objectifs d'optimisation des conditions de production et de délivrance des titres. L'État a souhaité dégager ses unités territoriales d'une charge qui, inévitablement, a été reportée sur d'autres intervenants, les collectivités territoriales en particulier, les mairies. Ce transfert s'est produit alors même que la sécurisation des titres supposait la mise en œuvre de nouvelles procédures et de nouvelles technologies qui n'a pas

toujours été rendue compatible avec la continuité du service de proximité assuré par les communes. Après les difficultés engendrées par la mise en œuvre du passeport biométrique, de nouvelles difficultés apparaissent avec la diffusion de la carte d'identité électronique.

Par ailleurs, il faut considérer la complexité de l'architecture d'ensemble du système de délivrance et de gestion des titres sécurisés.

**A. LA RÉNOVATION DES MODALITÉS DE DÉLIVRANCE DES TITRES PERMET DE DÉCHARGER PROGRESSIVEMENT LE RÉSEAU PRÉFECTORAL DES MISSIONS DE « GUICHET » MAIS EXERCE DES EFFETS PEU ACCEPTABLES POUR LES COMMUNES**

L'évolution des missions du réseau préfectoral concerne à ce jour avant tout les modalités de délivrance des titres. L'objectif poursuivi est double. Il consiste, d'une part, à **désengager progressivement les préfectures et les sous-préfectures des missions de « guichet »** relatives à la délivrance de certains documents comme les certificats d'immatriculation des véhicules ou les permis de conduire, et, d'autre part, à **rationaliser les procédures de transmission et d'instruction des demandes de titres en favorisant leur dématérialisation et par la création de « plates-formes » d'instruction au niveau régional.**

Ce processus se poursuivrait en 2017.

- Le rôle de l'administration préfectorale en matière de délivrance des titres avait déjà été réduit lors de la mise en place du **passeport biométrique en 2009**, qui avait vu un transfert de responsabilité s'opérer des préfectures et des sous-préfectures vers les mairies, celles-ci assurant, pour l'essentiel, les missions de recueil des demandes et des pièces justificatives et de remise des passeports aux usagers.

- Par ailleurs, le développement de téléprocédures a permis d'ajouter une mécanique alternative aux déplacements en préfectures pour accomplir un certain nombre de formalités ou se procurer des renseignements. Ainsi, le changement d'adresse ne nécessite plus obligatoirement de démarche en préfecture pour apporter la modification nécessaire sur le certificat d'immatriculation, grâce à l'ouverture de la télédéclaration en ligne. De même, un service en ligne permettant aux usagers d'obtenir leur relevé de points de permis de conduire a été mis en place (service « télépoints »).

- **Ce désengagement est également manifeste s'agissant de la délivrance des certificats d'immatriculation des véhicules.** En effet, depuis la mise en place du système d'immatriculation des véhicules (SIV) entré en application en 2009, les propriétaires peuvent faire immatriculer leurs véhicules soit directement chez les professionnels de l'automobile habilités par le ministère de l'intérieur, soit en préfecture. Depuis son

entrée en vigueur, le SIV rénové a délivré 67,7 millions de certificats d'immatriculation dont 11,5 millions pour l'année 2015. Le délai entre le paiement dans le SIV et la délivrance du titre est inchangé, de l'ordre de trois jours. La part des opérations passant par les professionnels, qui continue d'augmenter, est de 93,60 % pour les véhicules neufs et 44 % pour ceux d'occasion. Au total, les professionnels utilisant le SIV, dont le nombre augmente (27 065 en 2015 contre 25 852 fin 2014) traitent 57,3 % des opérations (54,15 % l'année précédente). Le réseau préfectoral assure donc une minorité des opérations (environ 43 %).

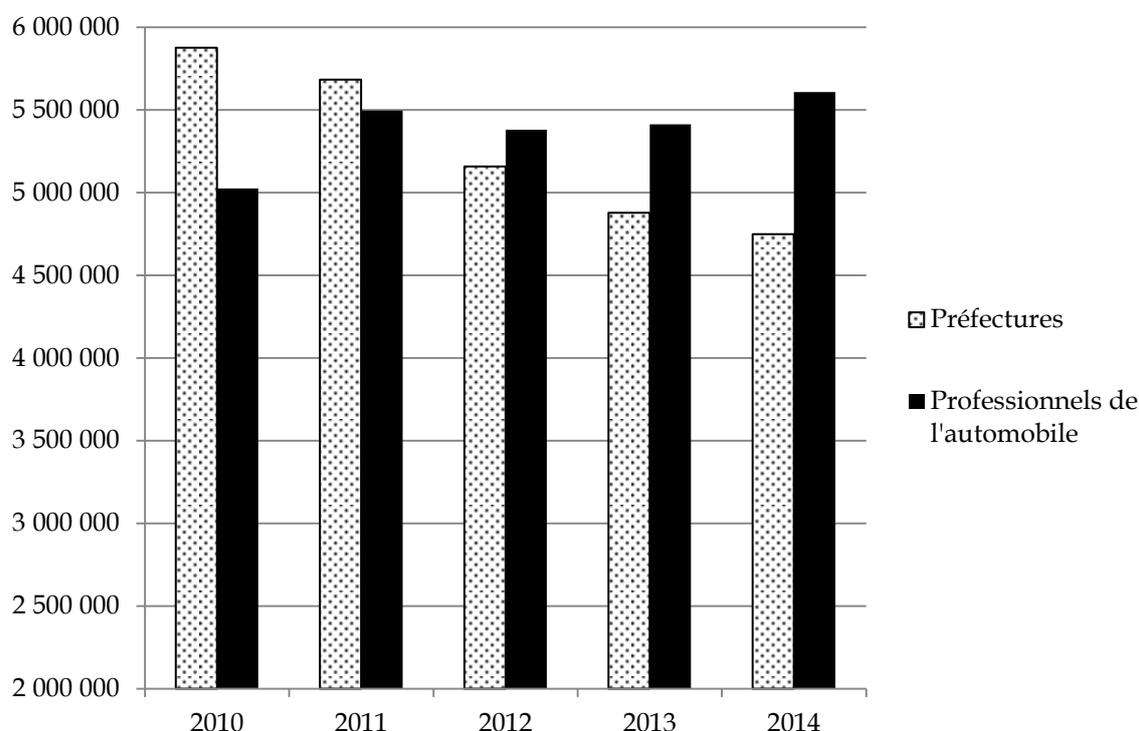
D'après le ministère de l'intérieur, la mise en place du SIV a permis de réduire de 317 ETPT le nombre d'effectifs dans l'administration préfectorale entre 2009 et 2012.

Si cette procédure d'externalisation partielle de gestion des demandes de certificats d'immatriculation permet des gains d'efficience certains pour les préfetures, **voire rapporteur spécial souhaiterait qu'elle fasse l'objet d'une évaluation précise.**

**Celle-ci devrait notamment examiner** dans quelle mesure la duplication des points d'entrée, avec d'un côté les professionnels et, de l'autre, le réseau préfectoral, a pu contredire les intentions sous-jacentes à la réforme du SIV de dégager des économies d'ETPT dans le réseau public. Il faut en particulier s'interroger sur les effets du recours à des tiers de confiance en termes d'empilement de missions, la mission contrôle de la délivrance des titres par ces tiers s'étant ajoutée à celle de délivrance des titres pour la part subsistante. Enfin, **les politiques tarifaires des professionnels de l'automobile** doivent être prises en compte pour évaluer l'impact du désengagement partiel de l'État. En effet, alors que la délivrance des certificats d'immatriculation est gratuite en préfecture, elle fait souvent l'objet d'une facturation par les garagistes ou les concessionnaires habilités, dont les conditions sont apparemment très variables.

Sur ce point, il convient d'ajouter que **les professionnels, qui ont pu développer des solutions de délivrance par internet, nourrissent des inquiétudes légitimes** devant les projets, décrits ci-dessous, de mise en place d'un nouveau service à distance à travers le déploiement de « centres d'expertise et de ressources titres » susceptibles de provoquer une obsolescence de leur offre de services.

### Évolution du nombre d'immatriculations de véhicules (neufs et d'occasion) par les préfetures et les professionnels de l'automobile



Source : commission des finances du Sénat, à partir des réponses du ministère de l'intérieur au questionnaire de votre rapporteur spécial

Par ailleurs, afin de rationaliser le processus d'instruction des demandes de passeport et de naturalisation, le ministère de l'intérieur a créé des **plateformes interdépartementales ou régionales, censées prendre le relais du réseau préfectoral**. Il s'agit de :

- **47 « centres d'expertise et de ressources titres » (CERT)** spécialisés (hors préfecture de police) en métropole et dans **8 CERT en outre-mer**. Des cellules de lutte contre la fraude seraient intégrées à chaque CERT. La constitution de ces structures interdépartementales auprès de certaines préfetures prolonge l'expérience des **plateformes chargées de l'instruction des demandes de passeports biométriques** déployées à partir de septembre 2014<sup>1</sup> à laquelle le ministère de l'intérieur associé **un gain de 80 ETPT (soit une économie estimée à 3,6 millions d'euros)** ;

- la mise en place des plateformes d'instruction des demandes de naturalisation, déjà mentionnée. D'après les informations transmises par le ministère de l'intérieur à votre rapporteur spécial, **cette réforme a permis de réaliser un gain d'une soixantaine d'ETPT**.

<sup>1</sup> En revanche, les passeports temporaires non biométriques restent de la compétence des préfets de département.

Ces restructurations se poursuivraient en 2017. Il est prévu ainsi de mettre en place de nouveaux « centres d'expertise et de ressources titres – CERT » pour traiter des demandes de cartes nationales d'identité, de permis de conduire et de certificats d'immatriculation, selon le calendrier indiqué ci-dessous.

### **Projets de déploiement des CERT en 2017**

#### **« CNI-passeports »**

Conditions du déploiement à l'automne 2016 : mise en place du système d'information unique dit « Titres Électroniques Sécurisés » (TES) dans les mairies accueillant les dispositifs de recueil (DR) des demandes, ouverture au public des pré-demandes en ligne et engagement des travaux immobiliers dans les CERT qui le justifient.

Novembre 2016 : expérimentation départementale dans les Yvelines. Seules les mairies de ce département équipées de dispositifs de recueil (DR) reçoivent les demandeurs de CNI, les autres mairies remettent les dernières CNI saisies dans la précédente application pendant 3 mois, date limite pour les usagers pour récupérer leur titre.

Décembre 2016 : expérimentation régionale en Bretagne, sur le CERT de Quimper, site-pilote régional. Dans toute la région, seules les mairies équipées de DR reçoivent les demandeurs de CNI et les transmettent par TES au CERT de Quimper.

À partir de février 2017 : généralisation du déploiement de tous les CERT métropolitains, jusqu'à fin mars 2017.

#### **« Permis de conduire »**

Conditions du déploiement entre automne 2016 et début 2017 : mise à disposition progressive des télé-procédures de demandes de permis jusqu'au 30 novembre 2016 et engagement des travaux immobiliers jusqu'à l'été 2017.

Avril-mai 2017 : expérimentation au CERT de Mulhouse, sur un périmètre pluri-départemental.

Septembre 2017 : ouverture du CERT de Nantes, à compétence nationale pour les échanges de permis étrangers et les permis internationaux. Novembre 2017 : déploiement généralisé des CERT, avec fermeture concomitante des guichets d'accueil.

#### **« Système d'immatriculation des véhicules (SIV) »**

Conditions du déploiement, début 2017 : mise à disposition de 4 télé-procédures entre février et juillet 2017 et ouverture d'une procédure de demande dématérialisée pour les autres opérations. Arrêt de la prise en charge par les préfectures des procédures pouvant être effectuées par les professionnels habilités. Réalisation des travaux immobiliers sur les sites qui le nécessitent.

Octobre 2017 : ouverture d'un CERT pilote à Besançon, avec fermeture des guichets au public.

Novembre 2017 : déploiement généralisé des CERT « SIV », avec fermeture concomitante des guichets d'accueil.

Ces projets appellent quelques observations afin que les inquiétudes qu'ils font naître puissent être surmontées.

Si la **dématérialisation** des procédures peut améliorer la **productivité** de l'administration, **il convient que ce processus ne s'accompagne pas d'une détérioration de la qualité de service**. De ce point de vue, force est de constater que les projets en cours peuvent altérer l'accessibilité au service par la rupture qu'ils impliquent avec une proximité appréciée des usagers.

Dans ces conditions, les reports de charges sur les entités qui préservent cette proximité, **les communes**, paraissent difficilement évitables.

Celles-ci ont, d'ores et déjà, été significativement sollicitées par les réformes apportées aux titres sécurisés et la perspective d'une nouvelle étape portant sur **la carte nationale d'identité** inquiète légitimement d'autant que, comme en témoigne l'encadré ci-dessus, l'expérimentation prévue à ce titre n'envisageant aucune adaptation pouvant résulter du retour d'expérience consécutif à celle-ci le déroulement du programme est inscrit comme inéluctable à très brève échéance.

En effet, le **développement des téléprocédures et des téléservices** a nécessité d'effectuer une sélection des points d'entrée communaux lors du passage au passeport biométrique dont les difficultés qu'elle a soulevées, particulièrement bien exposées par le rapport de notre collègue Michèle André, risquent fort de se retrouver dans le cadre de l'extension de ce mécanisme à l'instruction des demandes de carte nationale d'identité.

La mise en place du **passeport biométrique** s'est accompagnée d'une sélection des mairies points d'entrée du processus de délivrance rendue nécessaire par les besoins d'équipement en stations de recueil de données. Ainsi, 2 072 communes se sont équipées de stations correspondant à 2 292 sites et 3 211 stations en fonctionnement.

La loi de finances n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 a institué une dotation relative à l'enregistrement des demandes et à la remise des titres sécurisés initialement fixée à 5 000 euros par an et par station<sup>1</sup>, cette dotation étant indexée sur l'évolution de la dotation globale de fonctionnement. Cette opération, qui a instauré un système entraînant le dessaisissement de nombre de communes, mal acceptée par certaines d'entre elles, quand d'autres ont dû subir une désignation prétendument volontaire, traduit l'un des effets de la dématérialisation des procédures de délivrance de titres : la sélection qui l'accompagne suscite une distance d'accès pour certains usagers, ceux des 34 000 communes de France qui ne peuvent fournir la prestation correspondante.

---

<sup>1</sup> La dotation atteint désormais le montant de 31,6 millions d'euros.

Jusqu'à présent, cette difficulté avait épargné le processus de délivrance de **la carte nationale d'identité** mais la dématérialisation devrait désormais s'y appliquer.

Il est à craindre que les mêmes causes produiront les mêmes effets. À nouveau, un grand nombre de nos concitoyens devront se rendre dans des mairies extérieures à leur lieu de résidence afin de déposer leur demande. Il entre certes dans les intentions du ministère d'augmenter le déploiement des stations de recueil de données (un nombre supplémentaire d'un peu plus de 200 stations est évoqué). Il n'empêche que ces évolutions nourriront une fois encore le **sentiment d'un éloignement des services publics de base chez nombre de nos compatriotes**, les responsables municipaux qui ne pourront plus assurer le service correspondant pouvant légitimement se sentir frustrés d'une partie de leur vocation.

Il faut également rappeler que les difficultés liées à la détermination des **compensations versées aux communes d'accueil** des stations n'ont que trop de chances de se reproduire. De ce point de vue, la doctrine du ministère de l'intérieur repose sur la conception selon laquelle les maires agissent en tant que représentants de l'État quand ils accueillent les demandes de titres. De ce fait, la compensation qui leur est attribuée se base sur les surcoûts qu'ils subissent en servant de points d'entrée à des demandeurs qui ne sont pas domiciliés sur le territoire communal.

Quelle que soit la pertinence juridique de ce point de vue, il faut observer qu'en toute hypothèse, le désengagement de l'État de ses missions d'accueil de demandeurs de titres à travers le renoncement à l'accueil aux guichets du réseau préfectoral accentuera la pression sur les communes devenues les seules unités territoriales à fournir un service jusqu'alors partagé.

Dans ces conditions, malgré l'élargissement du nombre des stations installées, c'est bien à une aggravation des charges pesant sur les communes sélectionnées que la mise en place de la carte nationale d'identité électronique aboutira.

A ces difficultés, qui appellent de la part du ministère l'application d'une politique responsable garantissant un accès aisé de nos compatriotes au processus de délivrance des titres ainsi que de **justes compensations**, il faut ajouter la considération des **problèmes de sécurité** que pose un système reposant sur l'utilisation du numérique et déléguant aux communes des tâches pour le moins cruciales.

La **vulnérabilité des systèmes numériques** à des attaques est trop documentée pour que votre rapporteur spécial y revienne.

Dans ces conditions, il faut relever comme une orientation à saluer mais aussi comme un témoignage de l'acuité des enjeux d'une meilleure sécurité des systèmes que, s'agissant de la lutte contre la fraude

documentaire, le plan préfectures nouvelle génération prévoit de mieux sécuriser les applications informatiques et téléservices proposés.

Il faut souhaiter que les besoins de renforcement de la sécurité soient plus rapidement satisfaits que pour d'autres solutions destinées à élever le niveau de sécurité des systèmes.

En effet, en ce qui concerne les titres sécurisés, les risques de falsification et de contrefaçon portent aujourd'hui davantage sur les justificatifs présentés à l'appui des demandes de titres que sur les titres eux-mêmes, constat qui a conduit à la formalisation d'un projet interministériel coordonné par le ministère de la justice tendant au **développement d'une plateforme informatique d'échange des données d'état civil : l'application COMEDEC** (communication électronique des données de l'état civil).

Cette application, qui fonctionne depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, permet aux services instruisant les demandes de titre d'obtenir par voie dématérialisée les documents nécessaires directement de la part de la commune de naissance des demandeurs. Elle permet de s'assurer de la validité de l'état civil et supprime le risque de recevoir un extrait d'acte de naissance falsifié.

Comme votre rapporteur spécial a eu l'occasion de le constater à plusieurs reprises, **le nombre de communes utilisant cette application est encore faible.**

Actuellement, **258 communes sont raccordées à COMEDEC.** L'objectif que s'est fixé le ministère de l'intérieur est de parvenir à ce que toutes les communes disposant ou ayant disposé d'une maternité (environ 650 communes) soient raccordées à cette application d'ici 2017, de même Paris, Lyon et Marseille, qui sont des communes pourvoyant un nombre important d'actes d'état civil. La loi de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle prévoit de rendre obligatoire le dispositif COMEDEC aux communes réunissant ces caractéristiques.

Votre rapporteur spécial réitère sa demande visant à ce que ces raccordements **fassent l'objet d'un suivi à travers un indicateur de performance** intégré au projet annuel de performances de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

La question de la **destruction des cartes nationales d'identité** présentées lors d'un renouvellement qui serait désormais confiées aux communes points d'entrée ne laisse d'inquiéter celles-ci tant par les implications financières de ces destructions que par les enjeux de sécurité que cette opération recèle. Il paraît peu acceptable de se reposer sur une destruction au fil des demandes qui à l'évidence ne serait pas conciliable avec un standard minimal de sécurité. Reste que le stockage des cartes remises aux communes pose de son côté de sérieuses questions sur la sécurité qui pourrait l'accompagner. Il ne faut pas négliger que la

protection des mairies est rarement assortie des mêmes moyens que celle des entités du réseau préfectoral, certes perfectible mais globalement supérieure à celle des bâtiments municipaux.

## **B. L'ÉQUILIBRE FINANCIER DE L'AGENCE NATIONALE DES TITRES SÉCURISÉS (ANTS) RESTE UNE SOURCE DE PERPLEXITÉ**

### **1. La situation financière de l'ANTS, une amélioration programmée**

Établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère de l'intérieur, **l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) a pour mission de développer et d'assurer la production de titres sécurisés**. Initialement compétente pour les passeports électronique et biométrique, le certificat d'immatriculation des véhicules, le titre de séjour électronique, la carte nationale d'identité électronique (CNIe) et le visa biométrique, l'Agence a vu ses **attributions progressivement étendues à d'autres documents** comme le permis de conduire ou, plus récemment, le titre d'identité et de voyage et la carte de frontalier<sup>1</sup>.

Le calendrier budgétaire de l'ANTS diffère de celui d'examen du projet de loi de finances. Celle-ci n'assure qu'une partie minoritaire des ressources de l'ANTS sous la forme du reversement à l'agence du produit de la redevance d'acheminement des certificats d'immatriculation des véhicules. Les sommes perçues à ce titre ne sont pas directement versées à l'agence mais transitent par le programme 307, sous forme d'une attribution de produits, puis sont payées à l'ANTS. Les prévisions de recettes s'élèvent à 28,7 millions d'euros pour 2017 contre 28,5 millions d'euros en 2016. Ces sommes ne sont pas inscrites en crédits du projet de loi de finances du fait de la nature des opérations auxquelles elles correspondent.

Les évolutions de l'agence n'en sont pas moins susceptibles de solliciter les finances publiques, soit à travers la fiscalité affectée, soit par le versement de dotations d'équilibre.

En toute hypothèse, il est nécessaire pour approcher ces éventualités de prendre en considération l'historique de gestion de l'ANTS.

L'ANTS ne bénéficie pas de subvention pour charges de service public ; **ses ressources sont uniquement constituées de taxes affectées** pour un montant de **223,7 millions d'euros en 2017, en hausse de 3,4 %** par rapport à 2016, **et de ressources propres**<sup>2</sup>, qui représentent un montant de

---

<sup>1</sup> Décret n° 2014-512 du 20 mai 2014 modifiant le décret n° 2007-255 du 27 février 2007 fixant la liste des titres sécurisés relevant de l'Agence nationale des titres sécurisés.

<sup>2</sup> Ces recettes propres sont par exemple liées à la fabrication des cartes d'agents pour différents ministères ou à l'utilisation du système de transmission électronique des données d'état civil COMEDec.

4 millions d'euros dans le budget initial de 2016. Elles sont en baisse significative de 12 millions d'euros par rapport à une année 2015 marquée par un prélèvement non reconductible<sup>1</sup>, qu'on ne peut réellement considérer comme représentatif de ressources propres. Au demeurant, il n'entre pas dans la vocation d'un établissement public administratif de développer une activité commerciale, qui, en l'espèce, serait particulièrement incongrue.

Les **taxes affectées à l'ANTS** sont des **droits de timbre acquittés lors de la délivrance de certains titres** dont elle a la charge. La recette la plus productive provient du droit de timbre relatif à la délivrance des passeports biométriques (126,1 millions d'euros en 2017, soit plus de la moitié des recettes), sur la délivrance des certificats d'immatriculation des véhicules (36,2 millions d'euros) et de la carte nationale d'identité (11,25 millions d'euros). Les titres de séjour et de voyage des étrangers engendrent une somme non négligeable, de 14,5 millions d'euros pour un volume nettement inférieur à celui impliqué dans d'autres opérations.

Hormis pour la redevance d'acheminement, le produit des taxes attribuées à l'ANTS est plafonné comme c'est le cas général des taxes affectées dans le cadre des normes budgétaires appliquées aux opérateurs. En cas de recettes supérieures au plafond fixé chaque année en loi de finances, l'excédent est reversé au budget général de l'État.

**La hausse attendue des produits de l'ANTS est principalement attribuable au déplafonnement des taxes dont bénéficie l'ANTS.**

Ce processus inverse de celui mis en œuvre dans le projet de loi de finances pour 2016 qui avait prévu l'abaissement du plafond de deux taxes affectées : le droit de timbre sur la délivrance des **permis de conduire** (dû lorsque le titulaire ne présente pas le titre lors de la demande de renouvellement) ramené de 10 à 7 millions d'euros et le droit de timbre sur les **certificats d'immatriculation** (de 38,7 à 36,2 millions d'euros). Ces réductions avaient été décidées dans un contexte où le **produit de la redevance d'acheminement des certificats d'immatriculation** devait augmenter (de 9,6 %) pour atteindre 28,5 millions d'euros<sup>2</sup>, à la suite de l'augmentation du tarif de cette redevance à 2,76 euros par un arrêté du 21 septembre 2015<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> En 2015, le montant des ressources propres de l'ANTS était de 16 millions d'euros. Il incluait un prélèvement sur le fonds de roulement de l'ANTAI au bénéfice de l'ANTS à hauteur de 14 millions d'euros prévu par l'article 83 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015. Ce prélèvement répondait à un besoin de comblement des impasses budgétaires apparues au cours de la gestion de l'ANTS.

<sup>2</sup> On remarque que l'ANTS avait budgété cette ligne de recettes à hauteur de 28,7 millions d'euros soit davantage que les autorisations budgétaires.

<sup>3</sup> Arrêté du 21 septembre 2015 portant fixation du tarif de la redevance d'acheminement des certificats d'immatriculation des véhicules.

Pour 2017, la totalité du supplément de recettes viendrait du droit de timbre sur les passeports du fait du déplafonnement mentionné. Les autres recettes seraient stables, du moins en l'état de la budgétisation de l'établissement dont l'état final ne sera connu qu'en décembre courant.

**Les plafonds des taxes affectées à l'ANTS en 2015, 2016 et 2017**

(en millions d'euros)

Taxes et redevances	Produit attendu par l'établissement			Reversements nets du budget général
	Réalisation 2015	Prévision 2016	Prévision 2017	Prévision 2017
Droit de timbre sur les passeports	118,8	118,75	126,1	0
Droit de timbre sur les titres de voyage biométrique délivrés aux réfugiés et apatrides	0,9	0,9	0,9	0
Taxe perçue à l'occasion de la délivrance, du renouvellement, du duplicata ou du changement d'une carte de séjour	13,6	13,59	13,59	0
Droit de timbre sur la carte nationale d'identité en cas de non présentation de l'ancienne carte lors de son renouvellement	11,25	11,25	11,25	0
Droit de timbre sur les certificats d'immatriculation des véhicules	38,7	36,2	36,2	0
Redevance d'acheminement (1)	26	28,7	28,7	0
Droit de timbre sur le permis de conduire pour non présentation lors du renouvellement	8,7	7	7	0
<b>Total</b>	<b>217,9</b>	<b>216,4</b>	<b>223,74</b>	<b>0</b>

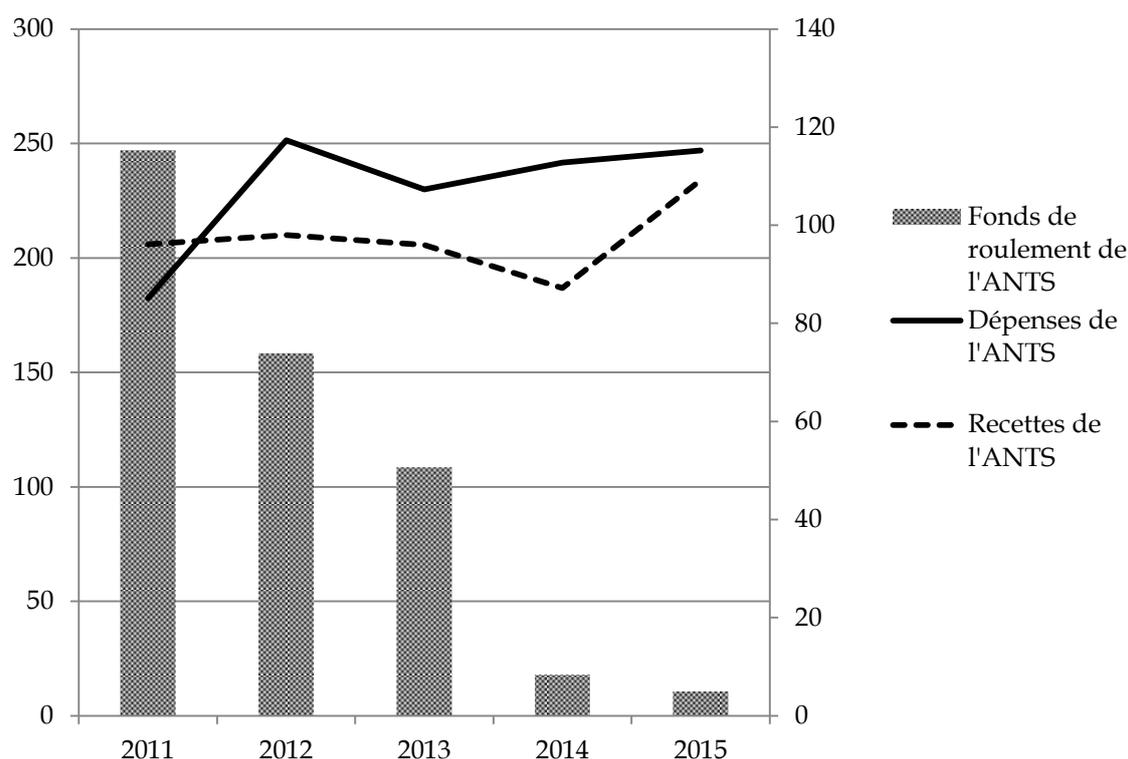
(1) Le produit de la redevance d'acheminement n'est pas plafonné.

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2017

Les **dépenses de l'ANTS**, de leur côté, ont connu une forte **augmentation depuis 2011** (+ 32,5 % entre 2011 et 2014) liée principalement à la mise en œuvre du nouveau permis de conduire au format européen, produit à partir de l'application dite « FAETON » ainsi qu'aux surcoûts dus à la maintenance du système d'immatriculation des véhicules (SIV).

### Évolution des dépenses, des recettes et du fonds de roulement de l'ANTS

(en millions d'euros)



Note de lecture : Le montant des dépenses et des recettes de l'ANTS est déterminé par l'échelle de gauche. Le montant du fonds de roulement de l'ANTS est déterminé par l'échelle de droite.

Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires de la mission « AGTE »

Les charges courantes de l'ANTS sont principalement des dépenses de fonctionnement (224,1 millions d'euros en 2016), les dépenses de personnel s'élevant à 6,4 millions d'euros (moins de 3 % du total). Cette structure de charges ordinaires traduit la fonction de l'ANTS qui outre des missions de conception et de conduite de projets exerce essentiellement un rôle de maître d'ouvrage mais aussi de plaque tournante de distribution de titres.

La section d'investissement porte 20,4 millions d'euros en 2016, en accroissement de l'ordre de 3 millions d'euros. Toutes dépenses confondues, les investissements occupent une place modérée dans l'ensemble avec moins de 10 % des engagements.

La justification apportée à l'augmentation des recettes de l'ANTS *via* le déplaçonnement des taxes qui lui sont affectées, qui devrait permettre d'élever ses ressources de 7,3 millions d'euros, consiste à faire valoir la nécessité pour elle d'accompagner le plan préfectures nouvelle génération. Celui-ci oblige à mettre en place un système d'information et de développement des téléprocédures dans le cadre du renouvellement des conditions d'instruction et de délivrance des cartes nationales d'identité, des certificats d'immatriculation et des permis de conduire. Par ailleurs, le plafond d'emplois de l'agence bénéficierait de 20 ETPT supplémentaires destinés à remplir une mission de réponses aux demandes des usagers à partir du centre d'appels de l'ANTS de Charleville-Mézières. Ces besoins sont expliqués par la suppression des activités de guichet correspondantes dans les préfectures.

Votre rapporteur spécial, fort de l'expérience des communications avec certains centres d'appels, ne peut qu'exprimer une certaine inquiétude quant aux effets de la suppression systématique des accueils au guichet des entités du réseau préfectoral. Il s'interroge sur l'accessibilité de ces centres aux différents intervenants de la chaîne de délivrance des titres, rappelant qu'en cas de défaillance, les guichets de première entrée, le plus souvent localisés en mairie devront faire face à des demandes mal satisfaites.

**Régulièrement, il faut constater un déficit entre les recettes et les dépenses courantes de l'ANTS qui n'ont pas de lien logique entre elles.**

En 2014, les **recettes** totales de l'ANTS avaient ainsi atteint un montant de **186,8 millions d'euros**, lorsque les **dépenses** étaient de **241,6 millions d'euros**. Cet écart a nécessité un **prélèvement du fonds de roulement de l'Agence à hauteur de 54,8 millions d'euros**.

En 2015, un excédent a pu conclure l'exercice, à hauteur de 2,6 millions d'euros. Mais ce résultat tenait à un apport exceptionnel, celui, déjà évoqué, de l'ANTAI, pour 14 millions d'euros, si bien qu'à flux courants, le résultat opérationnel de l'ANTS aurait, en réalité, dégagé un solde négatif de 11,4 millions d'euros.

En 2016, sur la base du **compte financier** de l'établissement, la prévision de **dépenses** s'établit à **230,4 millions d'euros**, en hausse de 1 % pour une prévision budgétaire qui extériorise une légère réduction des dépenses, de 1,3 %. Quant aux **recettes**, qui sont marginalement surestimées dans le compte financier (voir la note de bas de page *supra*), elles ne couvriraient pas les charges de fonctionnement passées en charges du compte de résultat.

Un nouveau **déficit de la section de fonctionnement** apparaîtrait à hauteur de **10 millions d'euros**.

Dans ces conditions, le financement des investissements requiert de solliciter le fonds de roulement qui se réduit encore.

Du fait de l'écart répété entre recettes et dépenses, **le niveau du fonds de roulement de l'ANTS a connu une baisse régulière depuis 2012**, pour atteindre 4,1 millions d'euros au début de l'année 2015 (contre 115,3 millions d'euros en 2012). Ainsi, en l'espace de trois ans, **le fonds de roulement avait chuté de plus de 96 %**.

Si le prélèvement effectué sur les réserves de l'ANTAI a permis de relever le niveau du fonds de roulement de l'agence en 2015 à hauteur de 7,4 millions d'euros pour le porter à **11,8 millions d'euros** dans le budget rectificatif pour 2016, son **niveau reste inférieur à celui découlant de la norme prudentielle qui est de 20 millions d'euros**.

Sous les réserves d'usage tenant à des prévisions incertaines<sup>1</sup>, l'année 2017 devrait permettre à l'ANTS de s'en rapprocher avec un fonds de roulement prévisionnel de fin d'exercice de **16 millions d'euros**.

Ainsi, **la situation financière de l'ANTS est toujours fragile**, et ce malgré l'instauration de recettes nouvelles destinées à mieux couvrir les coûts de l'établissement. Ainsi en est-il allé avec la création au 1<sup>er</sup> septembre 2014 du droit de timbre fiscal de 25 euros en cas de non-présentation du permis de conduire en vue de son renouvellement<sup>2</sup>.

Afin de rétablir son équilibre budgétaire, l'ANTS est engagée dans une démarche de maîtrise des dépenses qui passe notamment par la réduction du coût de production des titres.

**Le nouveau contrat d'objectifs et de performance (COP) 2015-2017** signé le 10 juillet 2015 par le secrétaire général du ministère et le directeur de l'Agence fixe comme **objectif la diminution du coût de production du passeport de 5 % et du permis de conduire de 30 % d'ici 2017**. Ces objectifs pèsent moins sur l'ANTS que sur ses partenaires, en particulier sur l'Imprimerie nationale (voir *infra*).

Le tableau ci-dessous récapitule les évolutions des coûts de production unitaire des titres produits par l'Imprimerie nationale tels qu'appréhendés par l'ANTS. Certaines évolutions paraissent sans rapport avec les coûts qu'extérioriserait une comptabilité analytique rigoureuse puisqu'elles sont expliquées par des changements dans les conventions entre l'ANTS et l'Imprimerie nationale. Dans d'autres cas, les variations enregistrées correspondent à des modifications substantielles des cahiers des charges. Ainsi, en est-il allé pour le permis de conduire, le projet d'insertion d'une puce ayant été abandonné.

---

<sup>1</sup> À cet égard, la prévision de recettes au titre du droit de timbre sur la carte d'identité, stable, pourrait subir le contrecoup de l'augmentation de la durée de validité des cartes portée à quinze ans, opération qui a fait reculer le volume des délivrances de l'ordre de deux millions de titres chaque année.

<sup>2</sup> Article 10 de la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014.

Il convient de rappeler que la réalisation des titres sécurisés est un monopole confié par la loi n° 93-1419 du 31 décembre 1993 à l'Imprimerie nationale, société anonyme détenue à 100 % par l'État. L'ANTS se trouve par conséquent dans une situation particulière qui ne lui permet pas de faire jouer la concurrence.

### Coûts de production des fournitures en titres

	2012	2013	2014	2015	2016
Passeports	13,30 €	13,24 €	13,47 €	13,06 €	11,94 €
Certificats d'immatriculation	0,74 €	1,04 €	1,06 €	1,06 €	1,07 €
Titres de séjour(1)	12,70 €	12,84 €	11,07 €	10,47 €	10,51 €
Visa (1)	0,80 €	0,83 €	0,83 €	0,66 €	0,66 €
Permis de conduire (2)	/	9,99 €	10,02 €	8,69 €	6,84 €
Cartes agent		11,59 €	11,62 €	11,58 €	11,58 €
Cartes d'accès sécurisé		9,39 €	9,44 €	9,41 €	9,41 €
Permis Bateau			3,20 €	3,20 €	3,20 €

(1) La baisse significative des coûts unitaires entre 2014, 2015 et 2016 résulte de la négociation lors du renouvellement des conventions avec l'Imprimerie nationale.

(2) Le coût de production des permis a diminué à compter du second semestre 2015 suite au retrait de la puce.

Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

La réduction des coûts de production des titres a eu son pendant dans l'évolution des coûts de transport. Ces coûts sont sensibles à un effet de volume. Le transport des passeports, des titres de séjour, des cartes d'accès sécurisées et des cartes agent est assuré par colis. Si la production augmente, le nombre de titres par colis augmente et les coûts moyens unitaires diminuent. Par ailleurs, les options d'acheminement peuvent être plus ou moins coûteuses.

**Coûts d'acheminement des titres**

	2012	2013	2014	2015	2016
Passeports (1)	1,38 €	1,17 €	1,00 €		0,46 €
Titres de séjour (1)	1,38 €	1,17 €	1,00 €		
Cartes accès sécurisés (1)		1,17 €	1,00 €		
Cartes agent		1,17 €	1,00 €		
Cartes agents (défense)		1,17 €	Tarif Ecopli		
Permis de conduire (2)		3,09 €	2,87 €	1,87 €	
Certificats immatriculation	2,85	2,85 €	2,86 €	2,76 €	
VISA	0,02	0,01 €		0,02 €	
Permis Bateau			Tarif Ecopli		

Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

Les enjeux d'une réduction du coût unitaire de production et d'acheminement des titres peuvent être appréhendés à partir des prévisions de production en volume.

Ainsi, d'ici 2030, 33 millions d'anciens permis de conduire vont devoir être renouvelés et remplacés par des permis de conduire au format européen. De même, les demandes de passeport biométrique sont en augmentation : 3,88 millions de passeports devraient être produits en 2015 contre 3,78 millions en 2013 et 3 millions en moyenne les années antérieures.

## **2. Le maintien d'interrogations sur l'équation financière de l'agence**

On peut mettre en rapport les coûts unitaires mentionnés plus haut avec le tarif des différents droits perçus par l'ANTS :

- du certificat d'immatriculation (4 euros) ;
- du passeport (86 euros pour un majeur, 42 euros pour un mineur de plus de quinze ans, 17 euros avant cet âge) ;
- de la carte nationale d'identité à la suite d'une perte ou d'un vol (25 euros) ;
- du titre de séjour ou de voyage des étrangers (19 euros) ;
- du permis de conduire à la suite d'une perte ou d'un vol (25 euros).

Les tarifs demandés aux usagers ressortent comme sensiblement supérieurs aux coûts, ce qui n'est pas juridiquement injustifiable, les taxes différant des redevances pour lesquelles une proportionnalité doit être respectée entre coûts et tarifs, mais mérite d'être mieux justifié d'autant que des phénomènes de péréquation paraissent à l'œuvre. Le poids prépondérant des recettes associées au droit de timbre à la charge des demandeurs d'un passeport biométrique dans le financement de l'agence a été souligné ci-dessus (126,1 millions d'euros, soit plus de la moitié des ressources de l'agence). Celle-ci indique que les dépenses correspondantes s'élèvent à 88,3 millions d'euros (37,7 % du total des dépenses).

Votre rapporteur spécial s'interroge sur les conditions dans lesquelles sont fixés les tarifs des droits de timbre des différents titres développés par l'ANTS. Il observe qu'en dépit des informations transmises qui tendent à extérioriser une réduction des différents coûts unitaires supportés par l'ANTS, ses recettes, même si elles ont été globalement insuffisantes pour couvrir les charges de l'ANTS, ont connu une forte augmentation, en lien avec des volumes traités en expansion, dans un contexte où les tarifs unitaires ont eux-mêmes augmenté et laissent apparaître une forte discordance avec les coûts de chacun des titres concernés. Il convient en particulier de vérifier que les produits versés à l'ANTS par les ministères auxquels l'agence fournit des cartes agents couvrent convenablement les coûts d'une activité que l'agence entend développer considérablement.

Par ailleurs, il faut tenir compte d'un certain nombre de risques pesant sur l'ANTS.

À ce sujet, un rapport l'Inspection générale de l'administration (IGA) a préconisé l'adoption d'une politique de maîtrise des risques plus complète et plus systématique dont les recommandations doivent donner lieu à des suites effectives.

Par ailleurs, dans le contexte des réorganisations en cours visant à ôter au réseau préfectoral son rôle dans la chaîne de traitement des titres, excepté pour les titres liés à la situation des étrangers, le risque d'un transfert de charges récurrent aux dépens de l'ANTS n'est pas négligeable. On a déjà indiqué que le retrait de l'État territorialisé des missions qu'il exerce jusqu'à présent dans ce domaine se traduit par de premières créations d'emploi et par un déplafonnement des taxes affectées à l'établissement. Il n'est pas sûr que les moyens supplémentaires ainsi dégagés puissent suffire.

**Votre rapporteur spécial s'interroge également sur l'existence de flux croisés entre le programme 307 et l'ANTS, qui portent atteinte à la lisibilité du mode de financement de l'Agence.**

### Les flux financiers entre le ministère de l'intérieur et l'ANTS

Les flux financiers entre le ministère de l'intérieur et l'ANTS sont divers et comportent :

- le remboursement annuel des dépenses liées à la **production des cartes nationales d'identité (CNI)** qui reste assurée par le centre national de production des titres (CNPT) du ministère. Ce remboursement est fondé sur une convention du 6 décembre 2011. Il est rattaché au programme 307 via le **fonds de concours** n° 138. Son **montant maximum est fixé à 19 millions d'euros** ;

- le versement du produit de la **redevance d'acheminement des certificats d'immatriculation**. Les encaissements des régisseurs des préfectures (**2,76 euros par certificat**) sont rattachés au programme 307 sous la forme d'une **attribution de produit** (n° 632). Ils sont ensuite versés à l'agence par le ministère ;

- le **reversement par l'ANTS** au ministère de **3 euros pour chaque titre de séjour** (TSE) délivré. Le reversement est prévu par une convention de juillet 2014. Les sommes correspondantes sont rattachées au programme 307 via le **fonds de concours** n° 138. Elles sont affectées au financement des coûts immobiliers et de conduite du changement induits dans les préfectures par la mise en œuvre des dispositifs de gestion des titres de séjour et de voyage des étrangers ;

- le remboursement des **dépenses liées à l'exploitation et l'hébergement de l'application SIV** (système d'immatriculation des véhicules) sur le réseau informatique du ministère. Il est rattaché au programme 216 (conduite et pilotage des politiques de l'intérieur) via les **fonds de concours** n° 676 et 842 ;

- les projets **ALICEM** (création d'une application permettant de disposer d'une **identité numérique**) et **PALYMA** (dématérialisation des demandes de **cartes de stationnement à Paris, Lyon et Marseille**). Ils sont soutenus financièrement par le **programme d'investissements d'avenir** (PIA). Ces soutiens, à hauteur respectivement de 0,68 million d'euros et 0,50 million d'euros, seront rattachés au programme 307 via le **fonds de concours** dédié n° 468. Ils **seront reversés à l'ANTS**, opérateur du ministère pour la réalisation de ces projets, sous la forme d'une **subvention**. Ces flux financiers n'ont pas vocation à être pérennisés.

### III. LE PROGRAMME 232 « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE » EN 2017, QUELS EFFETS DU CYCLE ÉLECTORAL ?

Le programme 232 (10,5 % des crédits de la mission) regroupe les crédits dédiés à l'organisation des élections, au financement des partis politiques, au budget de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, ainsi qu'à l'application des textes sur la liberté d'association et à l'exercice des cultes en Alsace et en Moselle.

**En 2016, aucun scrutin d'ampleur nationale n'étant prévu, une baisse importante des crédits inscrits dans ce programme avait pu être constatée.**

**L'exercice à venir marque une rupture** de ce point de vue en raison de l'organisation de **plusieurs scrutons majeurs** : élection présidentielle, élections législatives et élections sénatoriales.

La budgétisation du programme traduit ces perspectives tout en se basant sur une **modification des conditions de la propagande électorale** qui se traduirait par des économies par rapport aux conditions qui prévalent.

### A. UNE HAUSSE SIGNIFICATIVE DES CRÉDITS LIÉE AU PROGRAMME ÉLECTORAL EN 2017

#### 1. Une hausse des crédits de 208 millions d'euros

##### Évolution des crédits de paiement du programme 232 entre 2016 et 2017

(en millions d'euros)

	Ouverts en LFI pour 2016	Demandés pour 2017	Évolution 2016-2017
Action 01 – Financement des partis	68,7	68,7	0
Action 02 – Organisation des élections	22,2	229,0	X 10,4
Action 03 – Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques	5,9	7,05	+ 19,4 %
Action 04 – Cultes	2,4	2,8	+ 16,7 %
Action 05 – Vie associative	0,09	0,09	0 %
<b>Total programme 232</b>	<b>99,29</b>	<b>307,6</b>	<b>X 3,1</b>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2016

Les crédits inscrits pour l'année 2017 s'élèvent à **307,6 millions d'euros**. Ils font plus que tripler par rapport à 2016.

Si deux actions seraient stabilisées, les actions 03 correspondant aux missions de la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) et, surtout, l'action 02 qui réunit les crédits d'organisation des élections connaîtraient une progression très substantielle de leurs dotations. Dans les deux cas, la variation envisagée résulte du calendrier électoral. Mais si pour l'action 03 elle peut se justifier par le cours normal du plan de charge de la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques dans les années électorales, pour l'action 02, la programmation budgétaire propose des

crédits qui tiennent compte d'une modification substantielle des conditions des scrutins.

Enfin, les dotations liées à la vie culturelle connaissent une progression relative significative mais finalement modeste en nominal (+ 400 000 euros).

**2. Des provisions pour les scrutins devant se tenir en 2017 qui, quoiqu'en hausse, tablent sur une modification substantielle des conditions de scrutin et ne couvrent pas l'ensemble des coûts prévisibles**

*a) La prise en compte des élections de l'année 2017 entraîne une augmentation des crédits estimée à 206,3 millions d'euros, hors dépenses de personnel*

En 2017, le programme financera plusieurs échéances électorales majeures : l'élection du Président de la République les 23 avril et 7 mai, les élections législatives, les 11 et 18 juin et les élections sénatoriales qui verront le renouvellement des 170 sénateurs de la série 1 le 24 septembre. Auront également lieu les élections territoriales de Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna en mars. Enfin les élections à l'Assemblée de Corse se tiendront en fin d'année.

Les crédits inscrits à ce titre s'élèvent à **229 millions d'euros** en 2017. Avec un supplément de moyens de 206,8 millions d'euros, ils représentent plus de dix fois les crédits de 2016 (22,2 millions d'euros).

La programmation budgétaire retient les éléments suivants, hors dépenses de personnel :

• **les 171,2 millions d'euros de dépenses de fonctionnement** inscrits comporteraient :

- une charge de **86,5 millions d'euros de remboursements forfaitaires aux candidats** (58,8 millions au titre de l'élection présidentielle ; 27 millions d'euros pour les candidats aux élections législatives) ;

- un **poste « autres frais de l'administration centrale », de 20 millions d'euros**, qui comprendrait notamment le coût des campagnes d'information sur le déroulement des élections (en particulier, sur la dématérialisation de la propagande électorale- voir *infra*) ;

- les **dépenses de propagande électorale** (31 % des dépenses de fonctionnement) qui, quant à elles, se monteraient à **53,3 millions d'euros** dont **16,9 millions d'euros de crédits de fonctionnement de la commission de propagande** pour les différentes élections de 2017, **16,9 millions d'euros d'acheminement de la propagande électorale** et **19,6 millions d'euros pour le remboursement forfaitaire des frais de propagande**.

- les **dépenses d'intervention, de 34,1 millions d'euros**, seraient consacrées à la couverture des **frais d'assemblée électorale** exposés par les communes pour le déroulement des scrutins ;

- **enfin le ministère mentionne un investissement de 1 million d'euros** résultant de la création d'un répertoire électoral unique géré par l'INSEE issue des lois votées en cours d'année pour améliorer la gestion des listes électorales, dont le rattachement aux opérations électorales prévues en 2017 peut être discuté.

*b) L'abondement prévu est tributaire d'un changement des modalités de la propagande électorale qui n'est pas opportun*

Interrogé sur le coût prévisible de chacune des élections, le Gouvernement n'a pas apporté de réponse précise à votre rapporteur spécial, se contentant d'indiquer que les hypothèses de budgétisation se fondaient sur le volume suivant de candidatures :

- 12 candidats à l'élection présidentielle ;
- 7 000 candidats aux élections législatives ;
- 1 800 candidats aux élections sénatoriales.

En revanche, le projet de performances fait ressortir les effets des modifications proposées par l'article 52 du projet de loi de finances rattaché à la mission concernant la propagande électorale.

La mesure envisagée consiste à **supprimer l'envoi postal** au domicile de chaque électeur de la propagande électorale pour les élections législatives, une extension de cette suppression à l'élection présidentielle étant assurée par voie réglementaire.

Dans le nouveau dispositif, l'information du corps électoral serait assurée, outre par les voies générales d'information politique (réunions, médias..), par les moyens prévus par l'article 52 : la mise en ligne du bulletin de vote et de la circulaire de chaque candidat sur un site internet désigné par arrêté du ministre de l'intérieur ; la mise à disposition dans chaque mairie, préfecture et sous-préfecture d'un exemplaire de la circulaire de chaque candidat. Des dispositions particulières sont prévues pour les Français votant hors de France et pour les territoires ultramarins.

L'impact de cette réorganisation est estimé à **168,9 millions d'euros** (dont 150,7 millions d'euros de crédits hors titre 2) économisés en crédits du programme 232 par rapport au maintien en l'état des procédures suivies en matière de propagande électorale. Pour un coût par électeur de 4,04 euros en 2012, l'élection présidentielle verrait cet indicateur ramené à 2,85 euros (soit une baisse de 29,5 %) tandis que, pour les élections législatives, la réduction du coût unitaire atteindrait 31,4 % (il passerait de 3,5 euros à 2,4 euros).

Votre rapporteur spécial n'est pas favorable à la généralisation d'emblée d'une telle procédure aux élections législatives, qui est proposée par l'article 52 du projet de loi de finances<sup>1</sup>.

Par ailleurs, force est de prendre en considération les excellentes remarques formulées sur ce point à l'occasion de l'examen des crédits de la mission, l'an dernier. L'accessibilité d'internet demeure partielle tandis qu'un réel attachement à la réception des documents de propagande résulte et du contenu qu'ils peuvent présenter et de « l'effet-signal » que cette réception déclenche. En toute hypothèse, il paraît bien tard pour modifier des habitudes historiques, quand, jusqu'alors, aucune campagne d'information n'a été réellement conduite sur ce point. Incidemment, votre rapporteur spécial relève qu'à l'heure où les accueils de guichet assurés par le réseau préfectoral seraient supprimés, celui-ci est serait mobilisé pour permettre la consultation des documents de propagande électorale des candidats, solution pour le moins paradoxale et qui conduirait les édifices désignés pour garantir cette consultation à ajouter une fonction bibliothécaire qui n'est pas fondamentalement la leur.

Votre rapporteur spécial s'interroge, en outre, sur **l'évaluation fournie par le Gouvernement des effets financiers** de la mesure entreprise.

Il est possible que le chiffrage de l'économie réalisée par le Gouvernement surestime quelque peu les effets réels du dispositif. Les frais de constitution du site internet qui doit prendre le relais de l'information électorale ne sont pas pris en compte non plus que les coûts que devront engager les candidats pour adapter leur communication à ce nouveau média et qui pourraient être supérieurs à ceux mis en œuvre dans le cadre de l'information par papier. Par ailleurs, un certain nombre de coûts administratifs tenant à la nécessité d'accueillir les électeurs souhaitant consulter la propagande électorale sur place ne sont pas mentionnés. Enfin, l'estimation fournie intègre les économies sur les coûts de la propagande pour les élections présidentielles que l'article ne modifie pas, le régime de la propagande électorale relative à l'élection du Président de la République étant, bizarrement<sup>2</sup>, de nature réglementaire.

Dans ces conditions, **votre rapporteur spécial vous proposera se surseoir à la mesure proposée**, en suivant le vote de l'Assemblée nationale qui a supprimé l'article rattaché en première lecture, le projet de dématérialisation de la propagande électorale méritant une préparation plus aboutie que le nouveau cycle électoral ouvert après 2017 pourrait favoriser.

---

<sup>1</sup> Cet article a été supprimé en première lecture par l'Assemblée nationale.

<sup>2</sup> C'est le résultat des circonstances historiques d'adoption de la loi sur l'élection du Président de la République au suffrage universel.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de crédits à l'initiative du Gouvernement qui comporte une ouverture de crédits de 168,9 millions d'euros motivée par la suppression de l'article prévoyant la dématérialisation de la propagande électorale. Or, cette estimation des effets de la suppression de l'article majore en réalité son impact. Elle comprend les frais de propagande électorale pour l'élection présidentielle que l'article en question n'avait pas pour vocation de modifier. Il faut comprendre que le Gouvernement a renoncé à appliquer à l'élection présidentielle le projet d'en réformer les modalités.

*c) Les crédits demandés minorent l'effet des élections sur les finances publiques*

(1) Les communes ne seraient que très insuffisamment soutenues dans leur organisation des assemblées électorales

Dans son rapport relatif au coût de l'organisation des élections<sup>1</sup>, votre rapporteur spécial rappelait les difficultés d'estimation du coût des élections ainsi que le caractère insatisfaisant de la prise en charge par l'État des coûts auxquels les communes se trouvent exposées dans l'organisation des assemblées électorales. Le projet de loi de finances mentionne une dépense de 34,1 millions d'euros à ce titre pour les opérations électorales de 2017.

En 2012, ces dépenses s'étaient élevées à 30 millions d'euros. La provision pour 2017 serait donc en hausse de 13,7 %. Il s'agit d'une progression bienvenue mais qui ne comblera pas l'écart entre les coûts réellement subis par les communes et la contribution de l'État.

Selon l'association des maires de France, les frais d'assemblée électorale versés aux communes ne couvriraient que 15 % des coûts qu'elles supportent réellement.

**Votre rapporteur spécial regrette que la budgétisation des élections de 2017 ne permette pas de rapprocher tangiblement les transferts de l'État aux communes des charges qu'elles supportent réellement.**

(2) Les crédits ouverts pour 2017 devraient être complétés pour faire face aux dépenses liées aux élections législatives

La programmation pour 2017 du coût des élections pour la mission fait ressortir une économie de 42,4 % par rapport à une situation où la propagande électorale serait organisée sans changement. Or, les économies attendues du changement des modalités de diffusion de la propagande électorale appréhendées à partir des indicateurs de coût des élections par

---

<sup>1</sup> Rapport n°123 (2015-2016) du 28 octobre 2015. Hervé Marseille. Sénat. Commission des finances.

électeur sont inférieures en proportion (29,5 % pour les élections présidentielles ; 34,4 % pour les élections législatives).

Ces comparaisons ne font qu'illustrer le constat qu'une partie des dépenses nécessitées par les élections législatives de juin n'est pas budgétée en 2017. Au demeurant, les documents budgétaires en portent eux-mêmes le témoignage puisque le document portant évaluations préalables des articles du projet de loi mentionne une dépense de propagande électorale (pour le scrutin présidentiel et les législatives) de 240,4 millions d'euros quand les crédits programmés pour l'organisation des élections qui impliquent d'autres postes de coûts, ne s'élèvent qu'à 206,3 millions d'euros.

Lors des précédentes élections législatives, une sous-dotation considérable des dépenses de remboursement des frais de campagne des candidats aux élections législatives avait dû être constatée. Les décisions de la CNCCFP sur les comptes des candidats avaient été plus rapides que prévu si bien qu'un prélèvement sur les crédits de personnel de la mission avait dû être effectué pour ne pas retarder à l'excès les règlements dus par l'État. Un tiers des comptes avait été certifié par la commission avant la fin 2012, correspondant à une dépense de 20,1 millions d'euros. La somme budgétée à ce titre pour 2017, de 27 millions d'euros, repose sur une hypothèse de légère progression des comptes soldés en fin d'exercice. Néanmoins, elle demeure significativement en-deçà des dépenses qui devront être finalement constatées.

Votre rapporteur spécial souhaite rappeler que dans le règlement des dettes de l'État au titre de ses obligations de remboursement des frais de campagne, qui doit être entouré de toutes les précautions nécessaires, il importe que l'État soit attentif à faire preuve d'une célérité plus grande. Les lenteurs du dispositif se répercutent sur les candidats exposés à supporter des frais intercalaires qui peuvent être lourds. Il serait judicieux d'ajouter au dispositif de suivi de la performance du programme un indicateur de rapidité des règlements des frais de campagne.

### **3. Un supplément de moyens destiné à couvrir les coûts nécessairement plus importants auxquels sera confrontée la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques**

**Le budget prévisionnel de la CNCCFP augmenterait de 19,4 % soit un supplément de moyens de 1,15 million d'euros concentré sur les dépenses de personnel (+ 850 000 euros).**

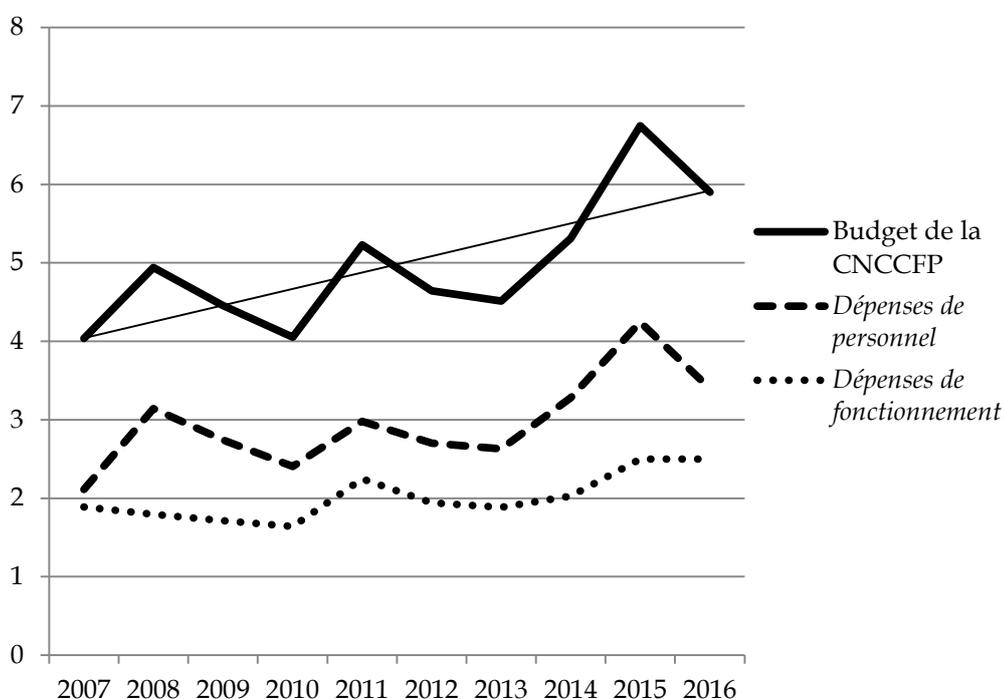
**Le plafond d'emplois de la commission serait porté à 51, en augmentation de 7 emplois pour faire face au supplément de de charges lié aux élections organisées en 2017.**

Ces emplois correspondraient à des postes de vacataires, qui constituent un choix de recrutement avisé pour une instance connaissant des cycles d'activité particulièrement heurtés, mais qui a pour effet d'entraîner des coûts de reclassement non négligeables. Néanmoins, le nombre des postes permanents demeure important ; il est fixé 34 postes.

Les dépenses de fonctionnement s'élèvent quant à elles à 40 % des coûts prévisionnels. Elles augmentent de 12 %. Une partie d'entre elles correspond à des dépenses de loyer (1,3 million d'euros), qui apparaissent élevées, une autre devant permettre d'améliorer la sécurité des systèmes informatiques.

### Évolution du budget de la CNCCFP

(en millions d'euros)



Note de lecture : De 2007 à 2014, les dépenses présentées correspondent à des crédits effectivement consommés. Pour les années 2015 et 2016, les crédits sont ceux qui ont été inscrits respectivement en loi de finances initiale et dans le projet de loi de finances.

Source : commission des finances du Sénat, partir des documents budgétaires

### **B. L'AIDE PUBLIQUE AUX PARTIS ET GROUPEMENTS POLITIQUES EST MAINTENUE À SON NIVEAU DE L'ANNÉE DERNIÈRE**

**Le montant inscrit au titre de l'aide publique aux partis et groupements politiques reste stable en 2016, à hauteur de 68,7 millions d'euros.**

Il s'agit d'un **montant plafond**, puisque l'aide réellement répartie entre les différents partis et groupements politiques peut-être minorée par

des pénalités financières prévues en cas de non-respect des dispositions visant à favoriser la parité dans la vie politique<sup>1</sup>.

Les conditions de versement de l'aide attribuée aux partis et groupements politiques sont régies par les articles 8, 9 et 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique. Le décret n° 2016-111 du 4 février 2016 a fixé le montant de l'aide pour l'année 2016. Il atteint 63,1 millions d'euros comme au cours des deux années précédentes. Le montant des pénalités financières est inchangé à 5,6 millions d'euros. Cette aide a été ensuite répartie entre les différents partis politiques réunissant les conditions d'éligibilité requises et selon les modalités prévues par la loi du 11 mars 1988 précitée. Le montant de la première fraction des aides a été fixé à 28,8 millions d'euros et le montant de la seconde fraction à 34,4 millions d'euros<sup>2</sup>.

**Votre rapporteur spécial salue le maintien des crédits consacrés au financement des partis et groupements politiques, après plusieurs années consécutives de baisse.**

Il observe que les bénéficiaires de cette aide contribuent à la stabilité des dépenses publiques dans des conditions exemplaires. L'évolution des prix conduit en réalité à une réduction du financement des partis politiques en valeur réelle qui, inévitablement, trouvera ses limites.

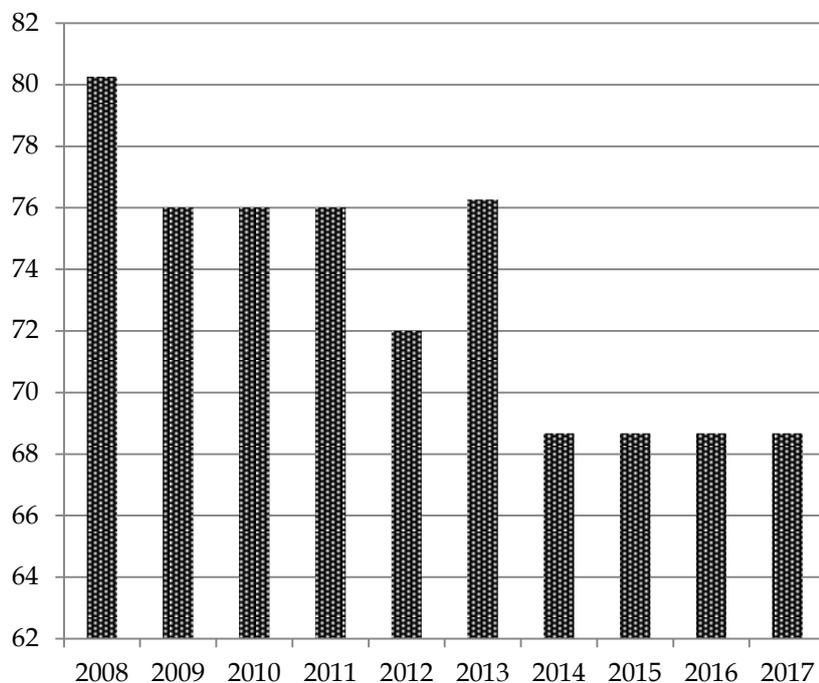
---

<sup>1</sup> En vertu de l'article 9-1 de loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, modifiée par la loi n° 2000-493 du 6 juin 2000, des sanctions financières sont applicables aux partis dont l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe, lors des élections législatives, dépasse 2 % du nombre total de candidats.

<sup>2</sup> La première fraction de l'aide publique est répartie entre les partis et groupements proportionnellement au nombre de suffrages qu'ils ont obtenu au premier tour des dernières élections législatives, dès lors qu'ils ont atteint 1 % des suffrages dans 50 circonscriptions. La seconde fraction est attribuée aux partis et groupements bénéficiaires de la première fraction proportionnellement au nombre de membres du Parlement qui ont déclaré s'y rattacher.

### Montant du plafond de l'aide publique versée aux partis et groupements politiques voté en lois de finances initiales

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

#### C. L'AUGMENTATION DES CRÉDITS DE L'ACTION 04 « CULTES »

Les **crédits de l'action 04 « Cultes »**, qui regroupent les moyens de la gestion de la tutelle administrative sur les congrégations et collectivités religieuses dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle - et en particulier les dépenses d'entretien des édifices religieux - progressent de 16,7 % en 2017 après une augmentation de 22,4 % en 2016.

Le total des dotations demeure modeste avec **2,8 millions d'euros**.

Une partie d'entre elles est consacrée à des investissements (0,7 million pour les investissements sur le patrimoine détenu par l'État). L'action finance également des transferts destinés aux collectivités territoriales (communes) pour leurs travaux sur les édifices culturels et, d'autre part, aux cultes catholique, protestant et israélite pour leurs frais d'administration.

Enfin, une provision de 800 000 euros est prévue pour favoriser la formation des ministres du culte musulman et des recherches sur l'Islam de France. La création de diplômes universitaires, qui seront une condition de recrutement des aumôniers pratiquant dans les structures publiques,

semble une voie intéressante mais qui n'apparaît pas susceptible de résoudre les difficultés de sélection des imams.

#### **IV. LE PROGRAMME 216 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR » : L'ÉVOLUTION CONTRASTÉE DES DÉPENSES DE LA MISSION SUPPORT DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR**

Le **programme 216 (31,8 % des crédits de la mission)** regroupe les moyens de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et concourt à l'activité d'autres missions du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer.

En tant que **programme support**, le programme 216 est directement concerné par les évolutions de la masse salariale, par les objectifs d'économies sur les dépenses de fonctionnement et par les cahrges et opérations immobilières auxquelles il concourt.

Doté de **808,0 millions d'euros en 2016** avec, pour 2017, une demande de crédits de **934,6 millions d'euros**, il paraît étonnant que les opérations portées par le programme n'aient fait l'objet d'aucun audit de gestion, nulle opération de cette nature n'ayant été mentionnée dans la réponse à la question posée sur ce point par votre rapporteur spécial. Pourtant, le programme finance des opérations complexes, en particulier celles liées à la sécurité juridique des activités du ministère, à son informatique et à son patrimoine immobilier. Au demeurant, la réponse transmise ne paraît pas correspondre tout à fait à la réalité si l'on en croit une autre réponse apportée au questionnaire de votre rapporteur spécial. Cependant, si les actions de formation et d'action sociale paraissent bien avoir été évaluées, ces contrôles, pour importants qu'ils soient, mériteraient d'être complétés par des actions de même nature portant sur des opérations à fort enjeu financier conduites à partir des crédits sous revue.

**A. DES CRÉDITS EN FORTE HAUSSE, EN RAISON DE MESURES DE TRANSFERT ET DES REVALORISATIONS SALARIALES**

**Évolution des crédits de paiement du programme 216 entre 2016 et 2017**

(en millions d'euros, hors fonds de concours et attributions de produits)

	Ouverts en LFI pour 2016	Demandés pour 2017	Évolution 2015-2016
Action 01 – État-major et services centraux	353,9	366,6	+ 3,6 %
Action 03 – Système d'information et de communication	71,2	82,5	+ 15,9%
Action 04 – Action sociale et formation	38,4	40,6	+ 5,7%
Action 05 – Affaires immobilières	139,3	145,6	+ 4,5 %
Action 06 – Affaires juridiques et contentieuses	43,3	55,0	+ 27,0 %
Action 08 – Immigration, asile et intégration	37,9	39,1	+ 3,2 %
Action 09 – Sécurité et éducation routières	123,9	124,8	+ 0,7 %
Action 10- Fonds interministériel de prévention de la délinquance (nouveau)	0	80,4	NS
<b>Total</b>	<b>808,0</b>	<b>934,6</b>	<b>+ 15,7 %</b>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2016

**La forte hausse des crédits de paiement du programme en 2017 s'explique par une série de facteurs parmi lesquels on doit distinguer ceux en lien avec des changements de périmètre de ceux résultant de la dynamique des dépenses portées par le programme.**

**1. Une gestion budgétaire non dénuée d'opacité**

S'agissant des **modifications de périmètre**, selon les réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial, leur impact sur les crédits du **titre 2** devrait être négatif (- 1,88 million d'euros) n'était la prise en charge de 45 ETPT au titre des emplois de cabinet du ministère de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales et de son secrétariat d'État qui alourdirait les dépenses du programme de 6,25 millions d'euros en 2017. Mais les crédits des **titres 3 à 5** connaissent, pour leur part, une évolution d'ampleur (+ 81,6 millions d'euros) avec, tout

particulièrement, le transfert de la dotation au fonds interministériel de prévention de la délinquance (+ 80,4 millions d'euros).

Au total, les changements de structure représentent un supplément de charges de 86 millions d'euros (68 % de la hausse des crédits).

En ce qui concerne les facteurs de **hausse des crédits du programme pris à périmètre constant** (+ 40 millions d'euros), toutes les actions y contribuent.

La contribution la plus faible est celle de l'**action 09 « Sécurité et éducation routières »** dont les crédits, exclusivement de personnel, n'augmentent en valeur nominale que de 0,9 million d'euros. Ces crédits servent à rémunérer les personnels de la délégation à la sécurité et à la circulation routières, qui compte 2 173 ETPT. Ils connaissent quelques tribulations ces dernières années qui ne manifestent pas la permanence souhaitable des orientations aussitôt définies que suspendues.

Ainsi, ont été successivement transférés du ministère de l'environnement au ministère de l'intérieur les personnels de l'administration centrale en 2013, puis les inspecteurs et délégués du permis de conduire en 2014, la gestion de ces personnels étant par-là transférée à la direction des ressources humaines et donc sur le programme 216. Puis, à la suite d'une mission d'audit conjointe des inspections du ministère de l'écologie et de celui de l'intérieur de novembre 2013, le principe a été retenu d'une mise en œuvre du transfert relatif au ministère de l'intérieur des effectifs de la sécurité routière en services déconcentrés. La loi de finances pour 2016 a ainsi transféré 630 ETPT du ministère de l'environnement au ministère de l'intérieur.

Toutefois, dans le même temps, les deux ministères ont décidé par protocole d'un maintien en gestion de ces moyens au ministère de l'environnement, pour 2016 et 2017, par « rétro-transfert » des ETPT et de la masse salariale correspondante du programme 216 de la mission AGTE au programme 217 hors mission.

Selon le ministère, cette décision vise à :

- ne pas fragiliser l'accomplissement des missions de la sécurité routière au niveau local dans l'attente de la définition d'une nouvelle organisation prenant en compte, d'une part, le transfert de cette compétence au ministère de l'intérieur, d'autre part la réforme territoriale issue de la loi NOTRe ;

- ne pas modifier les modalités de la gestion des agents concernés dans l'attente de cette nouvelle organisation.

Ces justifications auraient fort bien pu s'accommoder du maintien en l'état antérieur des structures budgétaires si le changement de rattachement des personnels n'était pas mûr. Il est vrai qu'aurait été ainsi perpétuée une situation étonnante qui voit les personnels d'administration

centrale « gérés » par un ministère et ceux des services territoriaux par un autre ministère.

**Votre rapporteur spécial relève un certain besoin de clarification et s'interroge sur l'impeccabilité du protocole mentionné entre les ministères dans la mesure où il contrevient directement aux principes d'affectation des crédits. Par ailleurs, il est difficile de comprendre comment le contrôle budgétaire et comptable peut s'exercer sur des crédits formellement rattachés à un ministre mais effectivement gérés par un autre ministre.**

Au demeurant, la réponse du ministère de l'intérieur au questionnaire de votre rapporteur spécial ne laisse guère de doute sur la nécessité de surmonter une situation confuse. C'est ainsi que pour sortir de l'impasse actuelle, le ministère indique que « *dans la perspective du 1<sup>er</sup> janvier 2018, le ministère de l'intérieur a engagé des discussions avec le ministère de l'environnement pour organiser, dans les meilleures conditions possibles, les modalités de prise en charge des personnels concernés en veillant notamment à ce que :*

*- le ministère de l'intérieur soit en mesure de définir et d'organiser les missions de sécurité routière à l'échelon local ;*

*- les agents concernés soient rassurés sur les conditions de leur gestion statutaire - notamment carrière et rémunération - et de leur gestion de proximité ».*

## **2. Des salaires dynamiques**

S'agissant des **sept autres actions du programme**, elles mobilisent des moyens qui se répartissent entre **des dépenses de personnel (45,4 % du total)**, des **dépenses de fonctionnement (40,8 % du total)** et **des dépenses d'investissement et d'intervention (13,8 % du total)**.

Les **dépenses de personnel (hors action 09)** progresseraient de **2,7 %** à périmètre constant. Le projet de loi de finances extériorise une variation nettement plus forte, de **4,6 %**, mais elle résulte de l'intégration des cabinets des deux nouveaux responsables ministériels mentionnés ci-dessus. Celle-ci conduit à une augmentation autonome des crédits de **6,25 millions d'euros** (pour 45 ETPT). En dehors de cet effet, la dynamique des dépenses de personnel (hors versement au compte d'affectation spéciale « pensions ») s'élève à **8,95 millions d'euros** pour les 7 272 ETPT (hors cabinets des nouveaux ministres).

La décomposition de la hausse des dépenses de personnel fait ressortir **l'impact des mesures générales** (revalorisation de l'indice fonction publique pour 1,15 % effectifs en 2017), avec, au total, un alourdissement de **3,1 millions d'euros**, et **des mesures catégorielles**. Celles-ci pèseraient **2,3 millions d'euros** en 2017 principalement du fait de l'application de l'accord « PPCR » sans compter les effets de cet accord sur le GVT du

ministère qui contribuerait pour 4,2 millions d'euros au glissement des dépenses de personnel. Pour les années à venir, l'accord PPCR continuera de provoquer une dynamique autonome des dépenses du programme puisqu'il est attendu que ses effets sur les contributions des employeurs doublent presque à l'horizon de 2020.

En revanche, **le schéma d'emplois** du programme se traduirait par **des économies (1,8 million d'euros)**. Il comporte la **suppression de 60 emplois** qui se traduirait sur le plafond d'emplois du programme par une réduction de 43 ETPT.

Les suppressions d'emplois portées par le schéma d'emplois concernent, en particulier, 25 emplois, dits ETP, liés à l'exercice des cultes (41,6 % des suppressions envisagées). La suppression de ces 25 emplois est compatible, techniquement, avec une baisse du plafond des emplois correspondants de 30 emplois, dits ETPT. Il s'agit de réductions de constatation, l'écart de sens inhabituel entre l'ampleur des évolutions du schéma d'emplois et du plafond d'emplois invitant à estimer qu'un certain sous-emploi existe dans ce domaine. Il correspond au statut particulier des cultes en Alsace et Moselle.

On doit observer que le plafond d'emplois, avec une baisse limitée à 3 ETPT, ne reflète pas *in fine* les effets du schéma d'emplois, lui-même tributaire de mouvements en plus ou en moins complexes.

Sur ce dernier point, on peut se féliciter que le pacte de sécurité annoncé à l'issue des événements tragiques de novembre 2015 dote les services de 28 ETPT supplémentaires. Par ailleurs, il faut relever que le ministère poursuivrait en 2017 sa politique de recrutement d'apprentis avec une cible de 49 ETPT. Cette orientation présente une série d'avantages, tant pour les apprentis eux-mêmes que pour l'employeur, en termes de préparation à l'emploi mais aussi de flexibilité et de coûts. Cependant, elle aboutit à renforcer la **part des personnels sous contrat qui est déjà très conséquente dans la catégorie des personnels administratifs où elle concerne le quart des effectifs**. Les difficultés de gestion durable de ces personnels observées dans l'histoire administrative conduisent à s'interroger sur les prolongements qu'une telle situation pourrait présenter sur le niveau d'emploi du ministère. Par ailleurs, il faut tenir compte des difficultés de toute sorte que peut susciter une gestion des ressources humaines recourant massivement à des personnels non titulaires, particulièrement au regard de la constance des moyens et des qualifications.

Dans l'ensemble, **ce sont les phénomènes de revalorisation des traitements qui expliquent l'augmentation des charges de personnel quand le niveau de l'emploi, globalement stable, permettrait, à périmètre constant, de dégager quelques économies.**

La structure d'emploi financée par le programme est marquée par la coexistence moitié-moitié d'emplois administratifs (47,9 % des emplois) et de personnels plus opérationnels (personnels techniques pour 13,8 % des emplois), des cultes (18,1 % des emplois) et inspecteurs et délégués du permis de conduire (18,6 % des emplois).

La répartition catégorielle associée à cette structure d'emplois est caractérisée par la proportion relativement élevée de personnels de catégorie C, ainsi que pour les effectifs des cultes par la prépondérance massive des personnels de catégorie B (73 % du total).

Quant au déploiement territorial des effectifs, il se caractérise par l'importance des emplois d'administration centrale. Hors personnels voués aux cultes, plus des deux tiers des effectifs sont attachés à l'administration centrale. De leur côté, les services déconcentrés bénéficient de 3 % des personnels pour l'échelon régional et de 29,9 % des effectifs pour les services départementaux. Les services départementaux regroupent la majorité des inspecteurs et délégués du permis de conduire et des effectifs déconcentrés dédiés à la sécurité routière.

### 3. Des dépenses hors titre 2 qui s'alourdissent

Si la gestion du niveau des effectifs dégagerait quelques économies, il n'en va pas de même des dépenses de fonctionnement, qui s'envolent de 10,8 % en affichage, le rattachement du FIDPD conduisant à un alourdissement, de 22,1 millions d'euros, de ces dépenses. Hors cet effet non récurrent, les dépenses de fonctionnement progresseraient de 3,4 %, soit un rythme plus modéré mais plus rapide que pour les dépenses de personnel (hors contribution aux pensions).

La décomposition de cette augmentation fait ressortir les éléments de hausse suivants :

- les crédits prévus au titre du plan de lutte contre le terrorisme et du pacte de sécurité progresseraient de 4,3 millions d'euros ;

- les crédits prévus dans le cadre du plan préfectures nouvelle génération (PPNG) pour financer les actions du programme 216 en matière de formation, de lutte contre la fraude et de communication s'élèveraient à 5 millions d'euros ;

- les financements nécessaires à la mise en place de la commission du contentieux du stationnement payant alourdiraient les charges de 8 millions d'euros dont une partie correspondant à des travaux immobiliers serait imputée sur les dépenses d'investissement.

Les dépenses d'investissement progresseraient fortement (+ 92 %). Les crédits correspondants sont regroupés dans les actions 03 consacrée aux

systèmes d'information et de communication et 05 qui portent les opérations immobilières du programme.

L'action 03, qui bénéficie également de 53,1 millions d'euros de crédits de fonctionnement, verrait ses moyens d'investissement portés à 23,3 millions d'euros, soit une progression de 12,7 millions d'euros. Le pacte de sécurité annoncé après les attentats de novembre 2015 et le plan de lutte contre le terrorisme exerceraient en 2017 un effet propre d'augmentation des charges informatiques à hauteur de 29 millions d'euros tandis que les besoins du système d'information de la commission du contentieux du stationnement payant et du PPNG se traduiraient par des dépenses nouvelles de 4,8 millions d'euros et 1,4 million d'euros respectivement. L'ampleur des dépenses informatiques, leur forte évolution ainsi que la sensibilité des systèmes et applications numériques justifieraient que le Parlement puisse bénéficier d'une information plus opérationnelle sur ces derniers.

Le parc informatique du ministère entre dans les indicateurs de performance de la mission « AGTE ». Le nombre d'heures d'indisponibilité des applications sensibles est suivi dans des conditions qui ne sont guère précisées. Il est prévu qu'il augmente pour passer de près de 23 heures en 2015 à 35 heures en 2017. Cette évolution n'est pas satisfaisante.

#### **4. Des emprises immobilières qui pourraient être plus activement gérées**

Quant aux **affaires immobilières**, les crédits d'investissement prévus (24,1 millions d'euros) feraient plus que doubler. Ils s'ajoutent à des crédits de fonctionnement qui, de leur côté, se contracteraient passant de 128,1 millions d'euros à 121,5 millions d'euros.

La plupart des charges de fonctionnement sont liées à des locations, consenties sous des formes diverses (loyers simples, opérations de location avec option d'achat, crédit-bail). Les loyers d'administration centrale s'élèvent à 50,9 millions d'euros (soit 42 % des dépenses de fonctionnement).

Les **engagements non couverts** par des paiements fin 2016 s'élèveraient à **699 millions d'euros**. Ils joueront sur la dynamique des crédits dans les années à venir.

En 2017, les crédits de paiement ouverts à ce titre s'élèvent à 67 millions d'euros (55,4 % des crédits de fonctionnement de l'action 05). Ils paraissent transitoirement minorés par la levée de l'option d'achat sur le site de Levallois-Perret qui, en 2016, avait exposé le programme à une charge de 22,3 millions d'euros. La programmation budgétaire pour 2017 n'évoque plus aucune charge liée à cette opération.

Les charges financières pour 2016 correspondant aux cinq premières opérations immobilières réalisées ces dernières années détaillées dans le tableau ci-dessous montrent l'influence de quelques opérations sur la détermination des coûts de fonctionnement.

Site	Type de dépense	Montants TTC/an
Lumière	Loyer	31 267 736 €
Levallois	LOA	22 290 503 €
Issy-les-Moulineaux	PPP	13 038 176 €
Garance	CBI	10 034 813 €
Nanterre 101 rue des 3 Fontanot	Loyer	4 461 532 €
	<b>TOTAL</b>	<b>81 092 760 €</b>

Elles ne rendent pas compte de la totalité des enjeux financiers de ces opérations puisqu'une partie des dépenses correspondantes est comptabilisée hors budget, en opérations financières. La complexité des montages financiers utilisés pour resserrer le déploiement immobilier de l'administration centrale du ministère, qui est en soi un objectif recommandable, invite à une certaine prudence sur le commentaire. L'importance des opérations immobilières en cause rend chacune d'elle particulièrement sensible.

Votre rapporteur spécial relève la décision annoncée de procéder à l'acquisition du site de Levallois-Perret dans le cadre d'une nouvelle opération de crédit-bail immobilier. Les conditions de ce choix, plutôt que le recours à un achat au comptant, mériteraient une présentation plus développée dans la mesure où le niveau des taux d'intérêt actuel inviterait plutôt à saisir l'opportunité d'un achat direct.

Par ailleurs, il rappelle que l'investissement dans l'immeuble Garance<sup>1</sup> a, comme condition de soutenabilité, la cession d'immeubles et des économies sur les loyers de certaines implantations. Cet immeuble a été livré en 2015 et doit permettre de regrouper à terme sept services du ministère et 1 350 agents d'administration centrale.

La situation immobilière du ministère de l'intérieur devrait permettre de réunir ces conditions.

---

<sup>1</sup> « L'équilibre budgétaire de l'opération Garance repose sur deux contreparties financières : d'une part, sur l'engagement du ministère à céder certains biens domaniaux pour un montant total de **69 millions d'euros** après retour de cessions [...] ; d'autre part sur l'économie financière réalisée à la fois par l'abandon des loyers budgétaires et de loyers simples sur des surfaces occupées à Paris 7<sup>e</sup> et à la Défense pour un montant global annuel de **5,1 millions d'euros** et par la négociation de certains baux (Asnières et Miromesnil) pour un montant global annuel de **1,7 million d'euros** ».

Selon la réponse donnée sur ce point au questionnaire de votre rapporteur spécial, **la valeur du patrimoine immobilier contrôlé par le ministère serait, en juillet 2016, de 2,5 milliards d'euros** se décomposant comme suit :

- administration centrale : 919 millions d'euros, site de Garance inclus ;
- action sociale : 11 millions d'euros ;
- administration territoriale : 1 640 millions d'euros ;
- administration des cultes en Alsace et en Moselle : 11 millions d'euros.

Cette estimation tient compte des cessions réalisées ces dernières années **au titre de l'administration centrale** couverte par le programme 216.

Le montant des cessions réalisées depuis 2011 s'élève à 141,1 millions d'euros dont 75,7 millions d'euros auraient fait retour au budget opérationnel de programme :

Date		Localisation	Montant de la cession réalisée en €	Retour sur BOP ministériel en €
		Cessions réalisées en 2011		
2011	75	Paris, 6 rue Cambacérès	12 500 000	8 125 000 (65%)
2011	75	Paris, 28 avenue Friedland	13 970 000	9 083 750 (65%)
2011	94	Joinville le Pont, 7 avenue du Président Wilson	1 997 894	1 298 631 (65%)
2012	75	Paris 16 <sup>e</sup> ( 66 ter, rue Saint-Didier)	5 850 000	3 802 500 (65%)
		<b>3 cessions</b>	<b>34 317 894</b>	<b>22 309 881</b>
		Cessions réalisées en 2012		
2012	75	Paris 15 <sup>e</sup> (6 boulevard de Grenelle)	480 000	288 000
		<b>1 cession</b>	<b>480 000</b>	<b>288 000</b>
		Cessions réalisées en 2016		
2016	75	Paris, 8 rue de Penthièvre t	86 300 000	43 150 000 (50%)
2016	75	Paris, 4 rue Cambacérès	20 000 000	10 000 000 (50%)
		<b>2 cessions</b>	<b>106 300 000</b>	<b>53 150 000</b>
<b>Total des 5 dernières années en AC</b>			<b>693 080141 097 000</b>	<b>75 747 881</b>

Les opérations effectuées en 2016 devraient, théoriquement, contribuer à l'équilibre de l'opération concernant le site Garance. Il en irait de même des projets suivants.

	Localisation	Valeur vénale
2016-17	Garage rue Jean Jaurès	9 950 000
2016-17	Appartements à Asnières	4 700 000
	<b>4 cessions</b>	<b>14 650 000</b>

Le tableau ci-après présente quant à lui les 17 implantations territoriales couvertes par les crédits de l'action 05.

Le besoin de rationalisation semble patent. Les opérations récentes demeurent marquées par des ratios de surface par agent relativement disparates.

	SURFACE SUB (m <sup>2</sup> )	Nombre d'immeubles	Statut	Effectifs	Directions
Nanterre	22 469	2	Location	1 087	DGPN
Nanterre	130	1	Location	10	SCA
Asnières	10 391	1	Location	500	DGSI
Lumière	39 828	1	Location	1 929	SG, DRCPN, CMCM
Levallois	25 696	1	LOA	1 500	DGSI DCPJ
Miromesnil	3 512	1	Location	199	DGSCGC, SDLP
Lognes- Haras	4 484	1	Location	199	DRCPN
Garance	26 016	1	CBI	1 350	DGEF, DGSCGC, DGPN, DSCR, SAELSI, DMIS, CNARF, Cybermenaces
Issy	40 363	1	PPP	1 600	DGGN
Lognes	16 207	2	Propriété	478	SG, DGPN, DSCR, formation police et sécurité civile
Beauvau	38 014	2	Propriété	2 501	MIN, CABMIN, SG, DGGN, DGPN, IGA, DGCL, IGA, Assoc, Fondation, OS
Oudinot	9 496	1 (partagé avec MAE)	Propriété	405	MOM, CABMOM, DGOM, LADOM National, LADOM IDF, SG, DESTA, CIPD, GIP, Amex, Assoc, OS, MAN, CNMHE, SMA, SGAR Mayotte, DIECFOM, ISST
Pantin	8 593	1	Propriété	212	SDLP, DCPJ
Ivry	944	1	Propriété	85	DGGN, DCPN
<b>TOTAL</b>	<b>246 143</b>	<b>17</b>		<b>12 099</b>	

Enfin, il faut mentionner les **cessions d'actifs confiés au réseau préfectoral** réalisées ces dernières années.

Depuis 2011, les produits des opérations d'aliénation effectuées ont été de **39,5 millions d'euros**, soit une part modeste de l'actif immobilier rattaché au programme 307. Le patrimoine immobilier des services déconcentrés est estimé, selon le ministère, à près de 2 milliards d'euros fin juillet 2016.

La réduction du format du réseau préfectoral pourrait s'accompagner de recettes consécutives à des cessions immobilières.

D'ores et déjà il a été valorisé à travers des cessions intervenues au cours de ces dernières années.

Date		Localisation	Montant de la cession en €	Retour sur BOP ministériel
<b>Cessions réalisées en 2011</b>				
2011	13	Marseille - rue Edmond Rostand	352 000	PIL
2011	33	Bordeaux - rue Ferrère	1 410 000	PIL
2011	63	Beaumont - 4 av Maréchal Leclerc	170 000	PIL
2011	63	Clermont-Ferrand - 12 rue Georges Clémenceau	184 850	PIL
2011	86	Poitiers - 16/18 rue Théophraste Renaudot	960 000	PIL
2011	971	Saint-Claude - 36 allée des cocotiers	135 000	PIL
2011	33	Bordeaux - 11 rue Vauban	287 000	186 550
2011	34	Montpellier - 34 bis rue Ernest Michel	1 052 500	PIL
		<b>8 cessions</b>	<b>4 551 350</b>	<b>186 550</b>
<b>Cessions réalisées en 2012</b>				
2012	11	Carcassonne rue Jean Bringuier	64 000	PIL
2012	75	Pref Idf - 29, 31, rue Barbet de Jouy à Paris 7 - 1 <sup>er</sup> versement (Cession avril 2012)	7 000 000	PIL
2012	33	Bordeaux : places de parking rue du Palais Gallien, plusieurs acquéreurs	548 500	329 100
2012	80	Amiens 54 rue de la République	425 000	PIL
2012	69	Lyon - 14 quai du général Sarrail	7 015 000	PIL
2012	61	Alençon - 72 rue Saint Blaise	191 520	PIL
		<b>6 cessions</b>	<b>15 244 020</b>	<b>329 100</b>
<b>Cessions réalisées en 2013</b>				
2013	971	Saint Claude - Cité Duchamoy	171 990	PIL
2013	75	Pref Idf - 29/31 rue Barbet de Jouy à Paris 7 - 2 <sup>ème</sup> versement (Cession avril 2012)	7 000 000	PIL
		<b>2 cessions</b>	<b>7 171 990</b>	
<b>Cessions réalisées en 2014</b>				
2014	75	Pref Idf - 29/31 rue Barbet de Jouy à Paris 7 - 3 <sup>ème</sup> versement (Cession avril 2012)	4 900 000	PIL
2014	69	Lyon 8 <sup>e</sup> rue Laviotte	5 873 024	4 111 116
		<b>2 cessions</b>	<b>10 773 024</b>	<b>4 111 116</b>
<b>Cessions réalisées au 1<sup>er</sup> août 2015</b>				
2015	971	St Claude cité Ducharmoy	142 700	99 890
2015	66	Perpignan, place de Verdun Bât. san. et social	1 220 000	854 000
2015	45	Montargis 26 bd Baudin	20 500	
2015	988	Nouméa 11 rue Fernand Legras (Appartement)	211 176	105 588
		<b>3 cessions</b>	<b>1 594 376</b>	<b>1 041 478</b>
<b>Cessions réalisées au 1<sup>er</sup> août 2016</b>				
	31	Toulouse 70 allée des demoiselles	350 000	175 000
	01	Bourg-en-Bresse 9001 rue des Marronniers (Voierie de 11 m <sup>2</sup> )	0	0
		<b>2 cessions</b>	<b>350 000</b>	<b>175 000</b>
<b>Total des 5 dernières années en AT</b>			<b>39 473 584</b>	<b>5 737656</b>

On relève qu'une partie importante des ventes a concerné la préfecture d'Île-de-France à travers la vente du patrimoine situé rue Barbet de Jouy. On doit aussi observer que les retours financiers apportés par ces ventes au bénéfice du budget opérationnel de programme sont très éloignés des produits bruts puisqu'ils n'ont totalisé que 5,7 millions d'euros (14,4 % du total des produits).

D'autres opérations sont déjà programmées pour une recette attendue de 4,1 millions d'euros.

#### Autres cessions envisagées en 2016

Localisation		Valeur vénale
2016-17	Avenue Maurice Bishop à Fort de France (Martinique)	907 000
2016-17	Route RD 8043 à Bazeilles (Ardennes)	5 000
2016-17	Rue de la Monnaie à La Rochelle (Charente Maritime)	2 410 000
2016-17	23, rue de la Préfecture à Dijon (Côte d'Or)	765 000
<b>4 cessions</b>		<b>4 087 000</b>

#### B. DES DÉPENSES DE CONTENTIEUX À NOUVEAU SOUS-BUDGÉTÉES ?

Les crédits de l'**action 06** qui permettent de financer les frais de contentieux et les dépenses de protection des fonctionnaires avaient baissé de manière significative en 2016, de 23,7 % par rapport à 2015.

Votre rapporteur spécial avait jugé **cette baisse inquiétante, rappelant que ces dépenses font l'objet d'une sous-budgétisation chronique**. Ainsi, en 2014, alors que la loi de finances initiale avait ouvert 77,45 millions d'euros de crédits, l'exécution s'était établie à 85,78 millions d'euros.

C'est dans ce contexte qu'il convient d'apprécier la hausse de la dotation demandée pour 2017 au titre de cette action.

Atteignant 27 %, elle porterait ses moyens à 55 millions d'euros. Si la hausse des crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2017 semble plus réaliste que lors des exercices précédents, il faut garder à l'esprit qu'en 2015, l'écart entre les dotations initiales (63,3 millions d'euros) et les crédits effectivement consommés (97,9 millions d'euros) avait atteint 34,6 millions d'euros. Des mesures en gestion avaient dû être prises pour faire face aux besoins de financement pour 41,8 millions d'euros.

La budgétisation pour 2017, en dépit d'un certain effort de sincérité paraît à nouveau marquée par une forme d'insincérité. À ce titre, il convient de mentionner que les dépenses de contentieux pour 2016 sont

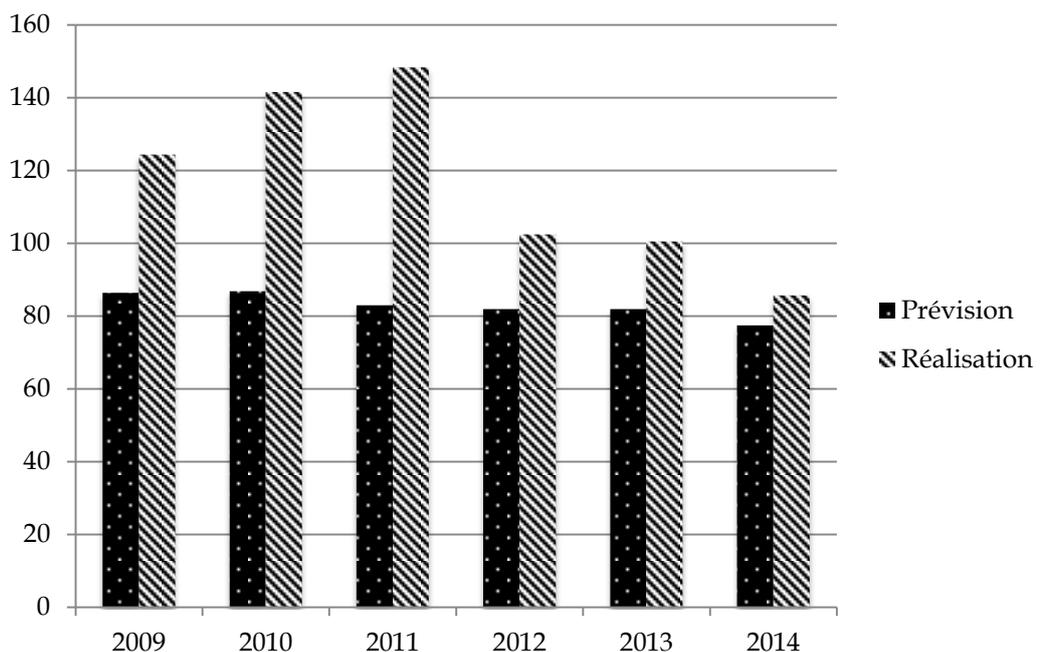
d'ores et déjà estimées à 112,2 millions d'euros soit près de trois fois la dotation initiale.

L'évaluation du besoin en matière de frais de contentieux est, sans doute, délicate, compte tenu de la nature aléatoire de ces dépenses liée au rythme d'examen des dossiers par les juridictions, aux évolutions de la jurisprudence et au caractère impondérable et contraint de certaines demandes (dommages liés aux attroupements et rassemblements ou aux dépenses en matière d'accidents de la circulation).

En toute hypothèse, le montant des crédits inscrits pour 2017 est nettement inférieur au tendanciel (88 millions d'euros) établi sur la base de la moyenne des dépenses enregistrées ces trois dernières années, hors dossiers particuliers.

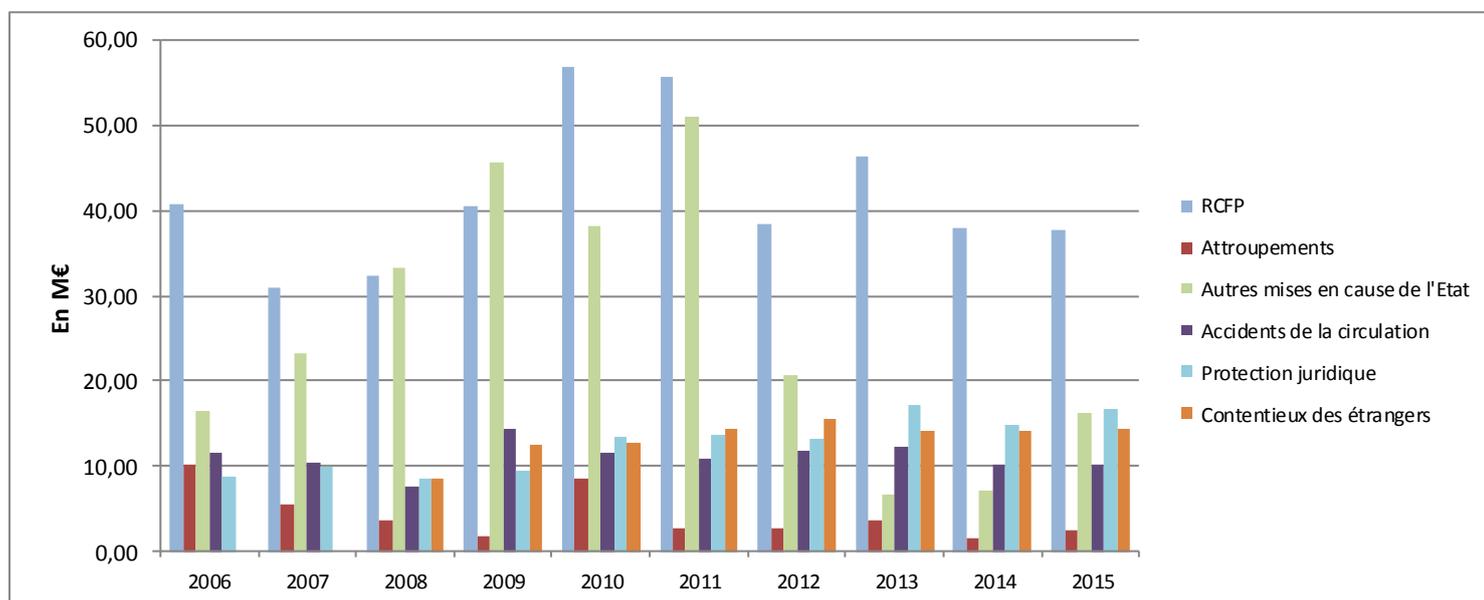
### Écarts entre la prévision initiale et l'exécution des crédits de contentieux

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

Les principaux déterminants des dépenses sont figurés dans le graphique ci-dessous.



Source : réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

Les principaux postes recouvrent :

- des **dépenses d'indemnisations liées aux refus de concours de la force publique**, qui reste le premier poste de dépense contentieuse même si leur montant tend à baisser (37,83 millions d'euros en 2015). Cette évolution s'explique notamment par le développement de bonnes pratiques dans la gestion des dossiers par les préfetures (exemples : octroi du concours de la force publique plus systématique, traitement à flux tendu des demandes de concours de la force publique, réduction du délai de traitement des demandes amiables d'indemnisation, mise en place auprès des bailleurs d'une procédure visant à obtenir des sursis de leur part sur les demandes de réquisition de la force publique interrompant la période d'indemnisation et traitement en priorité des dossiers à fort enjeu financier qui ont été identifiés à partir des jugements d'expulsion) ;

- des **dépenses en matière de protection fonctionnelle des fonctionnaires**, composées d'honoraires d'avocats et des indemnités versées aux fonctionnaires victimes en réparation des préjudices subis (16,68 millions d'euros en 2015). Ces dépenses restent soumises à des tensions assez fortes liées notamment à l'augmentation des demandes de protection fonctionnelle même si le coût par dossier, lui, reste maîtrisé par la mise en place de bonnes pratiques (mise en place de conventions d'honoraires avec les avocats, expérimentation en cours de protection fonctionnelle sans avocat dans deux secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur - SGAMI) ;

- des **dépenses en matière de contentieux des étrangers**, constituées principalement d'honoraires d'avocats représentant l'État devant les juridictions judiciaires et administratives et de frais irrépétibles (14,41 millions d'euros en 2015) qui paraissent relativement stables ;

- des dépenses en matière d'accident de la circulation (10,29 millions d'euros en 2015) ;

- des dépenses relatives à la **mise en cause de l'État dans le cadre d'atroupements** (2,35 millions d'euros en 2015). Cette dépense pourrait connaître une certaine expansion à la suite des mouvements divers du printemps 2016 ;

- des dépenses pour les **« autres mises en causes de l'État »** (16,33 millions d'euros en 2015). Ces dépenses s'élèvent déjà à 17,35 millions d'euros au 31 août 2016, ce poste pouvant, certaines années et sur un nombre restreint d'affaires, générer des dépenses importantes.

Il convient de signaler notamment les affaires suivantes :

- au titre de 2015 :

➤ 9,53 millions d'euros en exécution financière de trois décisions de justice concernant plusieurs départements ministériels, le ministère de l'intérieur contribuant à hauteur d'un pourcentage défini en arbitrage interministériel. En effet, ces dossiers relatifs à la fixation des prix des carburants en outre-mer, à la pollution marine du littoral des côtes d'Armor et à une opération d'arraisonnement d'un navire dans le cadre de la lutte contre le narcotrafic maritime ne relèvent pas directement des compétences du ministre de l'intérieur ;

➤ 1,85 million d'euros au titre de l'exécution financière d'une décision de justice condamnant l'État du fait du retard pris dans les opérations de dépollution d'un site incombant au ministre de l'intérieur.

- au titre de 2016 :

➤ 12,9 millions d'euros au titre de la contribution du ministère de l'intérieur (90%) à l'exécution financière de deux décisions de justice dans le cadre d'un contentieux opposant l'État à la métropole de Lyon au titre de la compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle ;

➤ 1,9 million d'euros en exécution de différents jugements condamnant l'État sur le fondement de la responsabilité sans faute.

Afin d'assurer une meilleure maîtrise des dépenses contentieuses, le plan d'action lancé en 2014 par le ministère se poursuivra en 2016. L'objectif principal consiste à **renforcer le pilotage de stratégie contentieuse ainsi que l'expertise juridique dans les territoires.**

**Votre rapporteur spécial ne peut qu'observer devant l'augmentation des dépenses constatée ces dernières années que ce plan n'a pas atteint tous ses objectifs.**

De nouvelles initiatives ont été annoncées pour 2017. Dans le cadre du plan préfectures nouvelle génération, un groupe de travail, confié au directeur des libertés publiques et des affaires juridiques et au directeur général des collectivités locales, consacré à l'expertise juridique et au contrôle de légalité, a été mis en place en 2015 afin d'explorer les modalités de renforcement de la sécurité juridique de l'action des préfectures, tant au moment de l'édition des actes que de leur défense contentieuse. À l'issue de ses travaux, la nécessité de renforcer l'expertise juridique des préfectures a été reconnue.

Une nouvelle organisation de la fonction juridique territoriale a été décidée. L'action juridique et contentieuse des préfectures sera ainsi appuyée par **huit pôles d'appui juridique**, pilotés et animés par l'administration centrale du ministère. Ces pôles d'appui interviendront pour le compte de l'ensemble des préfectures souhaitant faire appel à leurs services, en conseil juridique comme en contentieux, dans les domaines de la police administrative et de la sécurité routière (quatre pôles), des refus de concours de la force publique et de la responsabilité de l'État (deux pôles), du contentieux statutaire (un pôle) et de la commande publique (un pôle). Des besoins plus importants et immédiats ayant été identifiés en matière de police administrative et de sécurité routière, deux pôles d'appui dédiés seront mis en place à l'automne 2016 à Dijon et à Orléans.

Votre rapporteur spécial remarque que ces initiatives, très juridiques, n'auront de réel impact sur les dépenses contentieuses que dans la mesure où, dès le stade opérationnel, auront été réunies les conditions d'une prévention des cas de responsabilité de l'action administrative. À cet égard, il faut garder à l'esprit que le contentieux reflète les pathologies de l'action publique. La complexification des dossiers, les tensions sociales, certaines orientations délibérées peuvent en multiplier les occasions.

---

## EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

### ARTICLE 52

(Articles L. 165, L. 166, L.330-6 et L. 395 du code électoral)

### Dématérialisation de la propagande électorale

**Commentaire : le présent article vise à modifier plusieurs articles du code électoral afin de dématérialiser les données transmises aux électeurs dans le cadre de la propagande électorale diffusée lors des élections législatives.**

#### I. LE DROIT EN VIGUEUR

La propagande électorale pour les élections législatives est régie par le chapitre VI du titre 2 du livre premier du code électoral.

Les principales dispositions sont les suivantes :

- l'article L. 165 du code électoral dispose qu'un décret en Conseil d'État fixe le nombre et les dimensions des circulaires et bulletins de vote que les candidats peuvent faire imprimer et envoyer aux électeurs ;

- l'article L. 166 du code électoral prévoit l'institution dans chaque circonscription d'une commission chargée d'assurer l'envoi et la distribution de tous les documents de propagande électorale ;

- l'article L. 167 du code électoral dispose que l'État prend à sa charge les dépenses liées aux opérations effectuées par les commissions visées à l'article L. 166 et qu'en outre il rembourse aux candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés le coût du papier, l'impression des bulletins de vote, affiches et circulaires ainsi que frais d'affichage de leur propagande électorale.

Dans les faits, il appartient aux candidats de faire imprimer leurs bulletins de vote, leurs affiches et leurs professions de foi, puis d'adresser ces documents aux commissions administratives de propagande prévues par l'article L. 166. Ces dernières sont chargées de contrôler la conformité des affiches et des circulaires aux dispositions des articles R. 27 et R. 29 du code électoral<sup>1</sup> et des bulletins de vote aux dispositions des articles R. 30 et R. 110 du code électoral<sup>1</sup> et de valider leur envoi.

---

<sup>1</sup> L'article R. 27 prévoit l'interdiction des affiches et circulaires électorales comprenant une combinaison des trois couleurs : bleu, blanc et rouge à l'exception de la reproduction de l'emblème

Une fois les documents de propagande validés par la commission, **il revient aux services préfectoraux d'assurer leur mise sous pli et leur acheminement aux électeurs.** Les préfetures peuvent choisir d'effectuer cette activité en régie directe, de la déléguer à des collectivités territoriales et en particulier aux communes<sup>2</sup>, ou de recourir à un prestataire extérieur.

L'envoi de la propagande électorale fait l'objet d'un marché public conclu avec le groupe La Poste par le ministère de l'intérieur, avec des tarifs variant en fonction du poids des plis et de la date de prise en charge par La Poste de ces plis.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article tend à la dématérialisation de l'essentiel du volume de la propagande électorale à travers la cessation des envois aux domiciles des électeurs.

En ce sens, il est proposé de modifier les articles L. 165 et L. 166 du code électoral ainsi que les articles L. 330-6, relatif aux opérations électorales intéressant les députés élus par les Français établis hors de France, et L. 395, qui précise les conditions d'application du code électoral aux élections des députés des territoires ultramarins, du même code.

La propagande électorale (bulletin de vote et circulaires) ne serait plus adressée aux électeurs mais remise à la commission électorale instituée en application de l'article L. 166.

Dans ces conditions, le décret en Conseil d'État visé par l'article L. 165 verrait son objet modifié. Le nombre des circulaires et bulletins de vote que chaque candidat peut faire imprimer serait déterminé à raison, non plus d'un envoi à chaque électeur, mais des besoins de remise à la commission électorale seule destinataire de ces documents.

Ces besoins seraient réduits du fait de la modification du rôle de ladite commission. Celle-ci ne serait plus chargée d'assurer l'envoi et la distribution de tous les documents de propagande électorale aux domiciles des électeurs.

---

*d'un parti ou groupement politique. L'article R. 29 régleme la taille et le grammage des circulaires.*

<sup>1</sup> *L'article R. 30 régleme la taille et le grammage des bulletins de vote. L'article R. 110 prévoit que le bulletin de vote doit faire mention du nom des personnes appelées à remplacer les membres du binôme de candidats aux élections départementales en cas de vacance de poste.*

<sup>2</sup> *Les préfetures concluent à cette fin avec les collectivités concernées des conventions fixant les modalités techniques et financières de réalisation de la mise sous pli. Pour compenser les différentes charges transférées aux collectivités dans le cadre de cette mise sous pli « déléguée », les conventions prévoient le versement aux collectivités d'une enveloppe de crédits calculée en fonction du nombre d'électeurs inscrits sur les listes électorales de la commune. Ainsi, lors des élections municipales de 2014, les préfetures ont majoritairement confié la mise sous pli aux communes dans le cadre de conventions.*

Elle assurerait l'envoi des bulletins de vote dans chaque mairie et aurait pour mission d'adresser à la préfecture du département ainsi qu'à chaque sous-préfecture et à chaque mairie de la circonscription pertinente un exemplaire de la circulaire de chaque candidat, tous lieux où les électeurs seront mis en mesure de les consulter.

Elle serait également chargée de mettre en ligne le bulletin de vote et la circulaire de chaque candidat sur le site internet désigné par un arrêté du ministre l'intérieur.

Néanmoins, l'envoi postal serait maintenu dans les circonscriptions électorales de Guyane, Guadeloupe, Martinique, La Réunion, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie Française, les îles Wallis-et-Futuna, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Pour les élections des députés représentant les Français résidant hors de France, l'article modifie l'article L. 330-6 en étendant la cessation des envois postaux aux électeurs pour leur substituer des solutions analogues à celles prévues pour le territoire français mais adaptées à la réalité administrative locale : les ambassades et les postes consulaires sont désignés pour être les lieux de consultation des documents sous forme papier et c'est au ministre chargé des affaires étrangères qu'il appartient de désigner le site internet où la mise en ligne de la propagande est assurée.

Enfin, par coordination, l'article modifie la rédaction de l'article L. 395 du code électoral qui prévoit l'application des dispositions du titre II du livre du livre premier du code électoral à l'élection des députés en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis-et-Futuna.

### III. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

#### A. *UNE MESURE QUI PRODUIRAIT DES ÉCONOMIES*

**Les dépenses de propagande électorale représentent une part majeure du coût de l'organisation des élections.** En effet, l'État prend en charge les opérations de mise sous pli et d'acheminement de la propagande et il rembourse aux candidats, sous certaines conditions, les frais qu'ils ont engagés pour l'impression de celle-ci.

La mesure proposée conduirait à abattre ces dépenses de 75 %. Les dépenses demeurant prises en charge concerneraient :

- les bulletins de vote imprimés par les candidats et distribués dans les mairies ;
- les affiches et frais d'affichage ;

- les circulaires imprimées et transmises aux préfetures, sous-préfetures et aux mairies (soit environ 40 000 points de consultation au lieu de plusieurs millions d'adressage postal) ;
- les frais d'affranchissement et d'envoi correspondant ;
- les frais de mise sous pli correspondant.

Les différents frais subsistants, qui sont chiffrés, s'élèveraient à 18,9 millions d'euros pour les impressions des candidats, 16,3 millions d'euros pour les frais d'affranchissement et d'envoi des bulletins de vote aux communes, 19,6 millions d'euros pour les frais d'impression et d'envoi des circulaires aux préfetures, sous-préfetures et mairies (qui, en réalité, représente une dépense nouvelle) et 30,6 millions d'euros pour les frais de mise sous pli, pour un total de 85,4 millions d'euros. Compte tenu d'une estimation des frais de propagande électorale pour les élections présidentielles et législatives se montant à 240,4 millions d'euros, les frais non chiffrés, en particulier affiches et frais d'affichage, s'élèveraient à 155 millions d'euros.

Les économies brutes pour la mission se monteraient à 176,9 millions d'euros dont 86,4 millions d'euros au titre des frais d'affranchissement et d'envoi aux électeurs et 40,7 millions d'euros au titre de la mise sous pli tandis que l'économie sur le remboursement aux candidats de leurs impressions serait de 47,5 millions d'euros.

Hormis la dépense nouvelle correspondant aux envois aux mairies, préfetures et sous-préfetures, une dépense de 8 millions d'euros est provisionnée pour financer une campagne d'information sur les nouvelles modalités du scrutin.

Au total, l'économie nette est chiffrée à 168,9 millions d'euros.

#### ***B. UNE MODIFICATION PRÉMATURÉE***

Il est possible que le chiffrage de l'économie réalisée par le Gouvernement surestime quelque peu les effets réels du dispositif. Les frais de constitution du site internet qui doit prendre le relais de l'information électorale ne sont pas pris en compte non plus que les coûts que devront engager les candidats pour adapter leur communication à ce nouveau média et qui pourraient être supérieurs à ceux mis en œuvre dans le cadre de l'information par papier. Par ailleurs, un certain nombre de coûts administratifs tenant à la nécessité d'accueillir les électeurs souhaitant consulter la propagande électorale sur place ne sont pas mentionnés.

Cependant, c'est au-delà de ces considérations qu'il faut porter l'attention.

Des dispositifs d'inspiration analogue avaient été proposés, pour les élections européennes à l'article 61 du projet de loi de finances

---

pour 2014, et pour les élections dans les départements, les régions et les assemblées de Guyane et de Martinique à l'article 46 du projet de loi de finances pour 2015. Ces articles avaient été supprimés par l'Assemblée nationale<sup>1</sup>, et le Sénat avait confirmé leur suppression recommandée par votre commission des finances sur la suggestion des deux rapporteurs spéciaux successifs des crédits de la mission AGTE.

Votre rapporteur spécial réitère la position déjà exprimée par les députés et les sénateurs, **contre la dématérialisation de la propagande électorale** :

- la réception de la propagande électorale constitue la principale, et parfois, la seule **information des électeurs** sur l'organisation d'un scrutin ; la supprimer ferait encourir un risque accru de détournement d'une partie des électeurs de la participation à la vie démocratique, alors même que les scrutins suivent une tendance à la réduction du taux de participation ;

- tous les citoyens ne sont pas, loin de là, reliés à Internet, et les « zones blanches » affectant la couverture d'une partie du territoire accroissent encore les **inégalités d'accès à l'information** qui résulteraient du dispositif proposé, notamment pour les personnes âgées et celles qui maîtrisent mal le français.

**L'exercice de la démocratie a un coût qu'il convient d'accepter.** Le seul motif budgétaire ne saurait justifier la création d'inégalités entre les citoyens dans la participation à la vie politique.

Votre rapporteur spécial suggère que si des expérimentations devaient être réalisées dans ce domaine, elles le soient auprès d'électeurs volontaires.

Pour ces différentes raisons, votre rapporteur spécial propose de **confirmer la suppression du présent article.**

---

<sup>1</sup> Celle-ci a en première lecture supprimé la disposition sous revue.

*ARTICLE 52 bis (nouveau)*  
*(Article L. 167-1 du code électoral)*

**Prise en charge par l'État des dépenses liées à la campagne audiovisuelle officielle**

**Commentaire : le présent article a pour objet d'inscrire dans la loi le principe d'une prise en charge par l'État des dépenses liées à la campagne audiovisuelle officielle.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

L'article L. 167-1 du code électoral règle les conditions de la campagne audiovisuelle pour les élections législatives. Il précise les conditions dans lesquelles les partis et groupements politiques ont accès aux sociétés nationales de télévision et de radiodiffusion sonore qui varient entre le premier et le deuxième tour du scrutin et selon la représentation desdites formations politiques dans les groupes politiques de l'Assemblée nationale.

**II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'article résultant d'un amendement déposé par le Gouvernement précise explicitement que les dépenses liées à la campagne audiovisuelle sont prises en charge par l'Etat.

**III. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

La prise en charge par l'État des dépenses liées à la campagne audiovisuelle pour les élections législatives pour constante qu'elle soit n'a pas de base légale claire.

Il est pertinent de remédier à cette lacune afin que les partis et groupements politiques puissent efficacement concourir à l'expression du suffrage.

*ARTICLE 52 ter (nouveau)*  
(Article L. 330-10 du code électoral)

**Modification du régime de conversion monétaire pour l'établissement  
des comptes de campagne des candidats aux élections législatives et  
sénatoriales aux sièges réservés aux parlementaires représentants les  
Français établis hors de France**

**Commentaire : le présent article vise à modifier le taux de change utilisé pour convertir en euros les opérations inscrites à leurs comptes de campagne par les candidats aux élections législatives et sénatoriales pour les sièges réservés aux Français établis hors de France**

## **I. LE DROIT EXISTANT**

L'article L. 330-10 du code électoral précise les règles de conversion monétaire applicables aux différents niveaux de dépenses fixés par le chapitre V bis du titre premier du même code relatif au financement et au plafonnement des dépenses électorales pour les opérations réalisées dans le cadre des campagnes électorales des candidats aux élections législatives et sénatoriales pour les sièges réservés à la représentation des Français établis hors de France.

Le taux de change de référence est celui de la devise de la circonscription contre euro, en vigueur le premier jour du douzième mois précédant l'élection. Ce taux de change est appliqué aux dépenses réalisées

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'article 52 *ter nouveau* substitue au taux de change ci-dessus mentionné le taux de change en vigueur le dernier jour du mois précédant le paiement de la dépense ou l'encaissement de la recette.

Cette opération consiste à rapprocher la référence de change utilisée des opérations réalisées dans le cadre des campagnes électorales pour les élections concernées.

### III. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

L'inévitable recours à un taux de change pour exprimer en euros les recettes et les dépenses des comptes de campagne réalisées dans le cadre des élections législatives et sénatoriales aux sièges réservés aux Français établis hors de France dans des monnaies étrangères afin d'accéder aux remboursements et de produire des éléments permettant d'apprécier la conformité desdits comptes au regard des règles de plafonnement expose nécessairement les candidats à un risque de change.

Soit une appréciation de l'euro, le candidat encourt le risque de n'être pas remboursé à la hauteur de ses dépenses effectives effectuées à des conditions de change moins favorables. Soit, à l'inverse, une dépréciation de l'euro, le candidat encourt le risque d'exposer des comptes en euros excédant les plafonds légaux.

Suivant une suggestion de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques dans son quinzième rapport d'activité, le dispositif adopté par l'Assemblée nationale en rapprochant la date de référence du taux de change à utiliser pour effectuer la conversion en euros de celle des opérations de paiement et d'encaissement entrant dans les comptes de campagne permet de réduire le risque de change qui est fonction du temps.

La mesure adoptée constitue donc un progrès même si elle n'est pas de nature à éliminer tous les problèmes que la nécessité de conversion monétaire peut causer aux candidats aux sièges de représentation des Français résidant hors de France.

## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté quatre amendements, le premier portant sur les crédits à l'initiative du Gouvernement, deux autres, à l'initiative de députés portant l'un sur l'article n° 52 rattaché à la mission dans le projet de loi de finances, l'autre insérant un article additionnel destiné à aménager les conditions d'établissement des comptes de campagne des candidats aux élections législatives et sénatoriales dans les circonscriptions à l'étranger, enfin, le dernier amendement déposé par le Gouvernement, sur la prise en charge par l'Etat des dépenses de campagne audiovisuelle officielle :

- le **premier amendement, adopté à l'initiative du Gouvernement**, vise à majorer les crédits des programmes 307 et 216 de 825 000 euros et 1 018 885 euros respectivement afin de renforcer les effectifs des préfectures chargés de l'accueil, d'une part, et, d'autre part, ceux de la direction générale des étrangers en France également. Les effectifs des préfectures seraient augmentés de 15 emplois, ceux de la direction générale de 13 emplois ;

- le **deuxième amendement prononce la suppression de l'article 52 rattaché à la mission organisant la dématérialisation de la propagande électorale et résulte de la discussion de neuf amendements identiques** ; son adoption implique une augmentation des crédits de la mission d'un montant difficile à déterminer dans la mesure où les hypothèses de budgétisation de la propagande électorale pour les élections législatives, seules élections concernées par l'article supprimé n'ont pas été distinguées de celles retenues pour évaluer la dématérialisation de la propagande électorale dans le cadre du scrutin présidentiel. Par ailleurs, même si cette situation ressort comme paradoxale, il faut rappeler que le régime de la propagande pour ce dernier scrutin relève du règlement, le Gouvernement disposant d'une marge de manœuvre pour appliquer la réforme proposée à cette dernière élection ;

- le **troisième amendement** modifie les règles de calcul du change appliquées pour l'ensemble des dépenses mentionnées au chapitre V du titre premier du livre premier du code électoral sur les dépenses de campagne pour les opérations réalisées à l'étranger par les candidats aux élections législatives et sénatoriales aux sièges réservés aux députés et sénateurs élus par les Français établis hors de France. La règle de conversion entre la devise locale et l'euro aujourd'hui utilisée retient l'application du « taux de chancellerie » en vigueur le premier jour du douzième mois précédant l'élection. Cette référence à une date éloignée dans le temps peut augmenter la sensibilité du système à des variations de

change qui peuvent avoir de multiples conséquences, tant sur d'éventuels dépassements des plafonds que sur des surcoûts ou, au contraire, des économies artificielles sur les opérations admises. C'est la raison pour laquelle, s'inspirant du dispositif préconisé pour calculer la TVA pour les entreprises ayant une activité à l'étranger, il est proposé de substituer à cette référence celle du taux de change constaté le dernier jour du mois précédant la dépense ou l'encaissement de la recette ;

- le **quatrième amendement** déposé par le Gouvernement modifie l'article L. 167-1 du code électoral pour préciser que les dépenses liées aux campagnes audiovisuelles officielles sont prises en charge par l'État. Cet amendement de précision n'entraîne pas de surcoûts dans la mesure où ce financement est programmé dans le projet de budget du programme 232.

**En seconde délibération**, un amendement de crédits a majoré les autorisations d'engagement de la mission de 181,62 millions d'euros et les crédits de paiement de 171,62 millions d'euros. Selon l'exposé des motifs, il s'agit principalement de tirer les conséquences de la suppression de l'article 52 rattaché et de renforcer les moyens du fonds interministériel de prévention de la délinquance afin de permettre aux collectivités territoriales d'accélérer les travaux de sécurisation des établissements scolaires, de mieux sécuriser les lieux de réunions culturelles et de renforcer la vidéo-protection des lieux touristiques.

La majoration de crédits au titre des élections comporte, on doit l'observer, une décision proprement gouvernementale qui consiste à renoncer à la dématérialisation de la propagande électorale pour l'élection présidentielle, l'article 52 supprimée par l'Assemblée nationale ne concernant que les élections législatives.

---

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 23 novembre 2016, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a examiné le rapport de M. Hervé Marseille, rapporteur spécial, sur la mission « Administration générale et territoriale de l'État » (et articles 52 *bis* et 52 *ter*).

**M. Hervé Marseille, rapporteur spécial.** – Le budget de l'administration générale et territoriale de l'État pour 2017 est un budget de circonstances, d'abord parce que la programmation budgétaire pour 2017 porte la trace de modifications importantes du périmètre budgétaire, avec le rattachement pour plus de 80 millions d'euros du fonds interministériel de prévention de la délinquance, mais aussi en raison du cycle électoral à venir.

Le projet de budget, qui voit ses dotations croître de plus de 15 % pour un supplément de crédits de 386 millions d'euros, ne s'alourdit plus que de l'ordre de 3,3 % à 4,3 %, selon la conception qu'on choisit du périmètre constant, lorsqu'on neutralise ces éléments ponctuels.

Cette progression reste élevée et conduit à dépasser les plafonds de la loi de programmation des finances publiques. La hausse des charges résulte essentiellement des mesures de revalorisation des rémunérations. C'est l'effet indice de la grille de la fonction publique, avec la revalorisation du point et la mise en œuvre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR). Par ailleurs, des mesures spéciales sont prévues pour accompagner l'application du « Plan préfetures nouvelle génération », le PPNG.

Le budget de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » pour 2017 nous laisse de ce point de vue au milieu du gué. Il enregistre le moins difficile du PPNG et laisse entiers les problèmes les plus délicats. Le PPNG est, en réalité, un plan de restructuration du réseau préfectoral. Il s'agit de délester les préfetures des missions d'accueil au guichet pour renforcer le contrôle de légalité et la mission de conseil aux collectivités territoriales, la coordination stratégique des administrations locales de l'État et les prestations d'ingénierie au service des collectivités.

Le budget programme les suppressions d'emplois de guichet, mais ne finance pas clairement le renforcement des ambitions annoncées.

La rationalisation de la fonction de délivrance des titres sécurisés, au cœur du PPNG, pose question. Les seuls guichets qui demeureront dans le réseau préfectoral seront ceux qui concernent les accueils des étrangers, dans le cadre de la délivrance des titres de séjour ou des demandes d'asile. Cela peut susciter des crispations d'autant que le ministère compte amplifier la dématérialisation du circuit des titres.

Pour la carte nationale d'identité comme pour les permis de conduire ou les certificats d'immatriculation, quelques dizaines de centres d'expertise et de ressources (CERT) traiteront les dossiers adressés par quelque deux mille mairies sélectionnées, comme pour le passeport biométrique, pour procéder au recueil des données.

Dans cette affaire, l'État donne le sentiment de s'éloigner du local. Il faudra mettre à niveau les compensations qu'appellent les suppléments de charges devant peser sur les communes d'accueil des stations de recueil de données.

Enfin, les problèmes de sécurité informatique sont cruciaux et des besoins de renforcement déjà identifiés.

Des financements croisés marquent l'équilibre financier de l'Agence nationale des titres sécurisés, le passeport biométrique finançant d'autres productions. Ce n'est pas satisfaisant. Les dépenses paraissent mieux maîtrisées, mais le monopole de l'Imprimerie nationale doit être pris en considération.

L'autre dimension du PPNG doit être le retour de l'État dans les territoires par un recentrage du réseau préfectoral sur les missions stratégiques. Le budget n'en porte pas la trace, sinon par les emplois créés pour répondre à la crise des migrants et aux demandes d'asile ce qui n'est pas négligeable. Pour le reste, ni le contrôle de légalité, ni le conseil aux collectivités territoriales, ni l'ingénierie territoriale ne sortent renforcés du budget. Les modifications apportées à l'administration décentralisée de l'État appelleront d'autres prolongements. Quant à la restructuration de la présence infradépartementale de l'État, elle demeure marquée par l'ouverture de maisons de l'État et de maisons d'accès du public aux services publics, sans que l'impact sur le réseau des sous-préfectures soit clairement exposé. Il est intéressant de mieux cartographier les sous-préfectures en tenant compte des intercommunalités nouvelles, mais n'oublions pas les territoires ruraux.

Élément majeur de ce budget, les élections prévues en 2017. La programmation tient compte du projet de dématérialiser la propagande électorale pour les élections présidentielles et législatives - objet d'un article rattaché qui a été supprimé par l'Assemblée nationale. La décision relève traditionnellement de l'assemblée concernée. Il est d'autant plus sage de stabiliser les conditions de la propagande électorale que la réception des documents de propagande sous forme papier provoque un effet-signal qui joue pour la participation électorale. Je vous proposerai donc de confirmer le vote de l'Assemblée nationale.

Les circonstances historiques ont laissé au règlement le soin de préciser les règles d'organisation de la propagande électorale pour l'élection présidentielle, curiosité regrettable. Les dotations aux formations politiques

sont maintenues, comme l'an dernier. On constate une lente érosion de leur valeur réelle.

Enfin, je souhaite que les frais élevés que supporte le budget au titre de l'administration centrale du ministère fassent l'objet d'audits à la mesure de leur volume, que les actifs immobiliers estimés à plus de 2,5 milliards d'euros soient gérés plus activement de même que les locations du ministère.

Pour finir, les dépenses de contentieux, qui résultent de choix d'action discutables, doivent être plus sincèrement évaluées en loi de finances initiale.

Le rapport que je vous présente ne manque pas de relever quelques points de perplexité mais il faut aussi tenir compte d'autres considérations. Un certain nombre de conditions sont réunies pour améliorer les services rendus aux collectivités territoriales par le réseau préfectoral. À la prochaine législature d'aller plus loin. Nous pouvons aboutir à une solution satisfaisante pour ménager les mairies qui désirent continuer à jouer un rôle de proximité dans la délivrance des titres sécurisés.

Par ailleurs, il faut tenir compte des circonstances. Les services sont fortement sollicités du fait de la crise migratoire et de l'état d'urgence.

Enfin, le Gouvernement a entendu le Parlement en renonçant à des projets quelque peu précipités de réorganisation de la propagande électorale. Il va, c'est à noter, au-delà des conséquences budgétaires du vote de l'Assemblée nationale, qui ne concernait que les élections législatives, en l'étendant à l'élection présidentielle.

Dans ces conditions, je vous recommande l'adoption des crédits de la mission pour 2017.

**M. Gérard Longuet.** – Merci d'avoir évoqué un sujet qui préoccupe les élus locaux, à savoir le déploiement de l'administration préfectorale, entre changement et continuité.

Je connais relativement bien le territoire, étant d'ailleurs moi-même issu du corps préfectoral, et je peux vous dire que la réduction de nombre des préfectures de région n'est pas sans inconvénient. Je pense au Grand Est : le préfet de région réside à Strasbourg, ville qui a beaucoup de charme et de rayonnement, mais qui est inaccessible pour huit des dix départements de la région. Difficile, pour les responsables territoriaux, d'établir des relations avec l'État quand la préfecture de région est distante de plus de 200 kilomètres. Cela s'apparente à une véritable démission de l'État. Les élus peuvent devoir gérer une crise industrielle ponctuelle ou un conflit autour d'un équipement majeur ; à cet égard, la diminution du nombre des préfectures de région, l'incompréhension que suscite l'organisation territoriale des services extérieurs de l'État, mettent à mal le fonctionnement du système. Ajoutez l'instabilité chronique du corps préfectoral, et l'on peut

considérer que la présence de l'État sur le territoire au niveau stratégique n'est pas satisfaisante, quelle que soit la bonne volonté des préfets de région.

Au niveau infradépartemental, il faut distinguer l'accueil du public et la présence de l'État. On peut comprendre que la numérisation rende moins indispensable la présence physique de fonctionnaires. Le numérique, s'il se double d'un déploiement de la fibre optique, apporte une réponse satisfaisante en qualité de service.

Les sous-préfets sont en général de hauts fonctionnaires compétents, qui assurent une fonction de conseil ou d'intermédiation entre les responsables territoriaux élus et l'administration de l'État. La suppression des sous-préfectures serait absurde, sauf si l'État renonce à s'occuper du territoire. Auquel cas on pourrait envisager des regroupements plus importants encore. Mais si l'État, qui gère plus de 55 % de la richesse nationale, prétend apporter à ceux qui exercent des responsabilités un service d'écoute, d'information et de conseil, comment supprimer la présence physique du sous-préfet ? Certes, il est souvent seul, mais il a l'expérience, le niveau et les relations au sein de l'administration pour apporter une véritable réponse, surtout si le préfet de département lui confie des missions au niveau départemental qui lui permettent d'échapper à l'isolement.

Vous citez dans votre rapport l'expérimentation menée en Alsace-Lorraine. En Alsace et en Moselle, nous avons hérité du système allemand de quadrillage intense, et sans doute excessif, du territoire. C'est pourquoi l'Alsace et la Moselle comptaient beaucoup de sous-préfectures. Mais on ne peut transposer cette expérimentation dans la France de l'intérieur.

L'État veut-il exister sur le territoire ? Si oui, qu'il conserve des moyens humains de qualité : il ne peut pas à la fois prétendre s'occuper de tout et être absent de nos territoires.

**M. Marc Laménie.** - Il n'est pas simple pour les élus locaux d'obtenir des conseils. Les petites sous-préfectures ont vu leurs heures d'ouverture sensiblement réduites ; vont-elles être remplacées par des maisons de services au public ? La dématérialisation des actes a été une source d'économie pour les communes - mais nous restons attachés à la propagande électorale sur papier, essentielle pour la participation électorale.

**M. Michel Canevet.** - La dématérialisation de la propagande électorale mérite d'être expérimentée avant d'être généralisée : la fracture numérique est une réalité, attention à ne pas exclure les plus défavorisés de l'exercice de la démocratie.

Le déploiement des titres sécurisés a été très rapide. Les communes concernées par l'expérimentation ont été avisées très récemment ; la mienne doit être prête au 1<sup>er</sup> décembre. Or avec une compensation de 3 500 euros, on est loin de la réalité des coûts qu'entraînent les stations de recueil de données.

Je sais que les comptes de l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS), dont le fonds de roulement baisse, ne permettent pas d'abonder les dotations au profit des collectivités. Quelles propositions pour que ces dernières, confrontées à ces charges nouvelles, ne soient pas pénalisées ?

**M. Antoine Lefèvre.** – Nous avons déjà abordé l'an dernier la question de la dématérialisation de la propagande électorale, sujet d'actualité avec les échéances électorales qui se profilent. Où en est-on de la concertation annoncée avec les associations d'élus locaux et la commission des lois ?

Il faut réorganiser rapidement les sous-préfectures, dont certaines ne comptent guère plus que le chauffeur, la cuisinière et la secrétaire. C'est peu pour venir en appui aux élus locaux. Dans ma ville de Laon, la préfecture de l'Aisne est désormais fermée tous les après-midi. Cela fait mauvais effet, croyez-moi !

**M. Éric Doligé.** – Je travaille avec Marie-Françoise Perol-Dumont à un rapport, au nom de la délégation aux collectivités territoriales, sur l'adaptation des missions de l'État à la réorganisation du territoire. À entendre le ministère et les préfectures, tout va bien. Ce que démentent les collectivités : à Limoges, on n'a jamais vu le préfet de région depuis qu'il est parti pour Bordeaux. Quant au préfet de département, il n'a pas de délégation. Il y a un vrai manque de proximité. Les collectivités estiment donc que, compte tenu de ses moyens restreints, l'État devrait se recentrer sur ses missions régaliennes, plutôt que sur la culture ou le sport.

**Mme Michèle André, présidente.** – Les directions départementales ne dépendent pas des préfectures, elles n'entrent pas dans le périmètre de la mission.

**M. Éric Doligé.** – Drac, Dreal et autres sont tout de même autour du préfet, qui est le chef de l'administration.

**Mme Michèle André, présidente.** – Il est le représentant du Gouvernement sur le territoire.

**M. Éric Doligé.** – Justement, il est contourné par l'administration, qui s'adresse directement au ministère. Or les collectivités se sentent perdues sans une vraie autorité locale. Les citoyens, les élus s'interrogent. Cette analyse est partagée, par-delà les clivages politiques !

**M. Vincent Éblé.** – S'il est une mission qui répond à l'exigence de sobriété de l'État, c'est bien celle-ci. Encore faut-il que l'action générale et territoriale de l'État soit conduite avec efficacité. La question n'est pas tant celle du montant des crédits que de la bonne adaptation des dispositifs. Après les phases actives de décentralisation des compétences, une réforme plus poussée de la présence, y compris symbolique, de l'État dans les territoires doit être envisagée. Le regroupement des collectivités permettra une représentation adaptée, à condition que le préfet de région prenne en

compte la diversité des territoires sous son autorité. On peut mener une action efficace sans forcément découper le territoire : le temps n'est plus aux sous-préfets des champs et aux sous-préfets des villes, au train de vie grandiose, mais à la présence, partout, d'un État moderne, à moindre coût. Les frais de maison, les hôtels particuliers historiques sont devenus difficile à justifier.

Si je prône la mobilisation autour du développement des usages numériques, notamment pour la transmission d'informations, encore faut-il distinguer entre une élection emblématique comme la présidentielle et une élection de proximité, où la propagande papier est nécessaire, ne serait-ce que pour savoir qui est candidat.

**Mme Michèle André, présidente.** – Nous sommes tous d'accord.

**M. Vincent Éblé.** – Cela dit, on peut faire des économies. On pourrait imaginer, par exemple, que seuls les citoyens qui le souhaitent aient accès à la propagande papier.

Efforçons-nous d'être modestes dans les dépenses d'administration générale et dans la structuration des administrations territoriales. Si l'on ne parvient pas à faire des économies ici, où en fera-t-on ?

**M. Francis Delattre.** – On a déshabillé les préfectures de tous les moyens d'ingénierie qui leur permettaient de porter une vision positive de l'aménagement. Désormais, elles ne se préoccupent plus que de contrôle et de sécurité. La réforme Perben est une catastrophe pour les départements de la région parisienne, qui a fait exploser les délais. Or les petites et moyennes communes ont besoin de soutien logistique. Chez moi, le carrefour des autoroutes A15 et A115 est particulièrement accidentogène, du fait de problèmes d'aquaplaning – mais la gestion du problème relève d'une administration située à Créteil ! Un vrai bazar !

Après le gros investissement sur les passeports, le réseau sera-t-il le même pour les cartes nationales d'identité ? Et serons-nous enfin indemnisés à la hauteur des dépenses ?

Enfin, la délivrance des cartes d'immatriculations et des permis dans un même garage fait courir un risque de distorsion de concurrence entre les gros concessionnaires et les autres – sans parler du risque de traficotage... Avec cette privatisation croissante, l'État abandonne toute velléité de contrôle !

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Le financement des partis politiques est maintenu à son niveau antérieur – mais cette stabilisation vient après des années de baisse. C'est une érosion en valeur réelle. Cela signifie des moyens en moins pour la démocratie. Le rattachement financier des parlementaires mériterait d'être modernisé : il pourrait intervenir une fois pour toutes, au moment de l'élection, plutôt que de devoir être renouvelé chaque année.

---

La question des emprises immobilières appelle aussi une rationalisation, car la contribution des cessions au budget opérationnel n'est pas mince : 14,4 % du produit ! Comment l'expliquer ?

**M. Jean-Claude Boulard.** – Dans certains départements, dont le mien, le préfet de département reçoit délégation du préfet de région pour instruire les dossiers. En outre, il applique l'instruction émise il y a quelques mois par le Premier ministre ordonnant de faire une interprétation facilitatrice des normes. Car pour les normes comme pour la Bible ou le Coran, on peut en avoir une lecture intégriste ou une lecture ouverte... ce qui change tout !

**Mme Michèle André, présidente.** – Instruction à annexer au rapport !

**M. Jean-Claude Boulard.** – C'est une proposition que nous avons formulée avec Alain Lambert. Tous les maires devraient avoir cette instruction dans leur poche ! Un exemple : un immeuble situé dans le périmètre des 500 mètres autour d'un édifice classé ou inscrit ne peut faire l'objet d'aucuns travaux « de nature à en affecter l'aspect ». Une lecture facilitatrice de ces termes débloque bien des dossiers ! Preuve qu'il sort beaucoup de choses intéressantes de la Sarthe...

**M. Thierry Carcenac.** – La commission consultative d'évaluation des charges (CCEC) du Comité des finances locales peut être saisie pour évaluer les transferts de compétences et de charges.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Merci de le rappeler. Mais quels sont les prolongements effectifs ?

**M. Thierry Carcenac.** – Pas de sanction, mais certaines collectivités sont parvenues à obtenir une indemnisation.

**Mme Michèle André, présidente.** – Je me dois de rappeler que le non-respect par les partis politiques de la loi sur la parité leur coûte 5,6 millions d'euros en pénalités.

**M. Antoine Lefèvre.** – C'est pourquoi on fait la quête dimanche prochain !

**M. Michel Canevet.** – Parfois, on ne trouve pas de candidates...

**M. Vincent Capo-Canellas.** – L'année prochaine, les amendes vont tripler.

**M. Hervé Marseille, rapporteur spécial.** – Je partage pour l'essentiel les observations et témoignages de nos collègues. C'est pourquoi je dis que nous sommes au milieu du gué : il faut un accompagnement des collectivités locales dans les secteurs plus ruraux. Or l'instabilité préfectorale va de pair avec l'instabilité territoriale. Avec la modification des périmètres, l'administration de l'État doit se conformer à de nouvelles cartes qui se superposent. Sur les 238 sous-préfectures, soixante comptent

moins de dix employés. Une rationalisation s'impose. Certes, outre la perte de standing, la fermeture d'une sous-préfecture peut entraîner des anomalies fiscales : cela a été le cas à Guebwiller, qui a perdu du coup un supplément de dotation...

La compensation prévue pour les cartes nationales d'identité est clairement insuffisante. Le ministre de l'intérieur a proposé une rallonge de sorte que finalement les compensations aux communes pourraient atteindre entre 40 et 50 millions d'euros. Il faut continuer la négociation. Les grandes associations d'élus sont consultées par le Gouvernement sur l'ensemble de ces sujets.

Oui, le coût des élections est important. C'est pourquoi le Gouvernement propose la dématérialisation de la propagande. Un tirage au sort serait encore moins coûteux, mais répondrait-il à nos exigences démocratiques ? Il est heureux qu'on soit revenu à plus de raison.

En effet, Éric Doligé, la réorganisation territoriale complique le redéploiement des services de l'État.

Vincent Eblé souhaite un État sobre et numérique, j'en prends acte.

Pour les cartes nationales d'identité, le réseau sera le même, avec peut-être un peu plus de points d'entrée. L'indemnisation est clairement insuffisante, je l'ai dit. La présidente Michèle André a alerté par le passé sur le risque de destruction du tissu rural. Il faut une discussion avec les associations d'élus et les petites communes pour parer aux difficultés financières et en termes de proximité.

Les cessions font l'objet d'un versement au budget général, qui reverse - après avoir prélevé une fraction. D'où le différentiel.

**À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ». Elle a décidé en outre de proposer de confirmer la suppression de l'article 52 et d'adopter les articles 52 bis et 52 ter.**

\*

\* \*

**Réunie à nouveau le jeudi 24 novembre 2016, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a décidé de proposer au Sénat d'opposer la question préalable au projet de loi de finances pour 2017.**

## ANNEXE

## INSTRUCTION DU PREMIER MINISTRE AUX PRÉFETS



*Le Premier Ministre*  
n° 5837/SG

Paris, le 18 janvier 2016

A

Mesdames et Messieurs les Préfets

**Objet : Instruction relative à l'interprétation facilitatrice des normes applicables aux collectivités territoriales et à l'accompagnement des élus pour leur mise en œuvre.**

Face à la multiplication des normes applicables aux collectivités locales, aux difficultés que représente parfois leur mise en œuvre et à leur impact financier, le Gouvernement a engagé une action visant à alléger les contraintes qui leur sont applicables.

Les objectifs en sont fixés dans ma circulaire n° 5743/SG du 9 octobre 2014 qui prévoit que l'impact financier net des normes nouvelles sur les collectivités soit nul et que le stock existant soit allégé.

Le conseil national d'évaluation des normes (CNEN), installé le 3 juillet 2014, est sollicité pour donner un avis sur l'impact technique et financier de chaque nouvelle norme applicable aux collectivités territoriales. Le bilan établi montre que l'objectif de neutralité financière aura été respecté dès l'année 2015.

Concernant le stock, de nombreuses simplifications ont été réalisées en 2015, dans le cadre de mesures prises par les ministères, de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015 et des décisions du comité interministériel aux ruralités du 14 septembre dernier. Le décret n° 2016-19 du 14 janvier 2016 modifiant les dispositions réglementaires du code général des collectivités territoriales relatives à la composition et au fonctionnement du Conseil national d'évaluation des normes permet désormais à tout élu de saisir le CNEN d'une demande d'évaluation d'une norme, ce qui facilitera l'identification de celles pouvant être simplifiées ou supprimées.

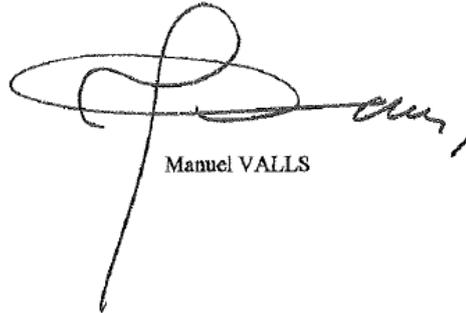
Les inquiétudes exprimées par les élus locaux portent également sur les modalités d'application des normes. C'est notamment le cas dans les petites communes qui disposent de moyens techniques et financiers limités.

C'est pourquoi le rôle d'accompagnement et de conseil des préfetures et des services déconcentrés de l'Etat est primordial. Les élus doivent pouvoir trouver auprès d'eux l'appui, l'orientation et les éléments nécessaires à la compréhension des normes applicables ou à l'explication d'une norme nouvelle. Ils doivent également pouvoir être conseillés dans la mise en œuvre des normes, en particulier quand celles-ci entraînent des adaptations complexes pour leur collectivité.

Il vous appartient d'utiliser toutes les marges de manœuvre, dans le respect des textes législatifs et réglementaires en vigueur, pour privilégier une interprétation facilitatrice des normes et permettre ainsi une mise en œuvre adaptée aux spécificités locales.

Je vous invite à me signaler les difficultés d'application que vous pourriez rencontrer, dans le dialogue avec les élus locaux, afin qu'un réexamen des normes en cause puisse être, le cas échéant, conduit.

La simplification des normes applicables aux collectivités territoriales participe de la dynamique de simplification voulue par le Président de la République. Elle s'inscrit également dans la volonté d'un Etat de proximité qui renforce sa présence en accompagnement et en conseil des territoires.



Manuel VALLS