

N° 153

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2018

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, pour 2019,*

TOME I

### ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Par M. Pierre-Yves COLLOMBAT,

Sénateur

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, président ; MM. François Pillet, Jean-Pierre Sueur, François-Noël Buffet, Jacques Bigot, Mmes Catherine Di Folco, Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, vice-présidents ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, MM. Loïc Hervé, André Reichardt, secrétaires ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonnacarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Vincent Segouin, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) : 1255, 1285, 1288, 1302 à 1307, 1357 et T.A. 189

Sénat : 146 et 147 à 153 (2018-2019)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
INTRODUCTION.....	7
<b>I. LES CRÉDITS POUR 2019 DE LA MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT ».....</b>	<b>8</b>
A. LE PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE ».....	8
B. LE PROGRAMME « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE ».....	9
C. LE PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR ».....	9
<b>II. L'ADMINISTRATION TERRITORIALE : LA CONTINUITÉ DES RÉFORMES ET DES RESTRICTIONS BUDGÉTAIRES .....</b>	<b>10</b>
A. LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN « PRÉFECTURES NOUVELLE GÉNÉRATION » : UNE DÉMATÉRIALISATION PRÉCIPITÉE ET MAL PRÉPARÉE.....	11
1. <i>Des premiers mois catastrophiques pour la réforme de la délivrance des certificats             d'immatriculation et des permis de conduire .....</i>	13
a) L'accumulation de dysfonctionnements techniques.....	13
b) ... ayant abouti à une situation de crise.....	14
2. <i>La dématérialisation des démarches administratives doit impérativement être pensée en             fonction de l'usager réel et non de l'usager rêvé .....</i>	15
a) Prendre en compte les difficultés d'accès des usagers.....	16
b) Prendre en compte les besoins des usagers .....	17
c) Évaluer correctement les effectifs nécessaires à la réussite de la réforme .....	18
d) Les effets positifs de la réorganisation.....	19
B. VERS UNE NOUVELLE ÉTAPE DE TRANSFORMATION DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE.....	20
C. L'INGÉNIERIE TERRITORIALE DE L'ÉTAT OU L'ARLÉSIENNE.....	23
1. <i>Le retrait progressif de l'État .....</i>	23
a) La loi MURCEF.....	23
b) La révision générale des politiques publiques (RGPP).....	24
c) La suppression de l'ATESAT .....	25
d) Le dispositif Aider.....	25
e) Une montée en puissance des départements en matière d'ingénierie territoriale bienvenue mais potentiellement source d'inégalités.....	26
2. <i>Une réaffirmation du rôle de l'État ?.....</i>	27
<b>III. LE PROGRAMME VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE .....</b>	<b>29</b>
A. L'ACHÈVEMENT DE LA RÉFORME DES MODALITÉS DE GESTION DES LISTES ÉLECTORALES.....	29
1. <i>Les nouvelles modalités d'inscription sur les listes électorales .....</i>	29
2. <i>La tenue du calendrier de la réforme.....</i>	30
3. <i>L'information des électeurs .....</i>	31

<b>B. LE CONTRÔLE DU FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE : UN SYSTÈME EN CRISE.....</b>	<b>31</b>
1. <i>La CNCCFP : un outil de régulation de la démocratie essentiel .....</i>	32
2. <i>Un renforcement constant des moyens de la CNCCFP.....</i>	33
3. <i>... qui ne résoudront pas les problèmes liés à la structure même du système .....</i>	35
 <b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DÉPLACEMENT .....</b>	 <b>39</b>

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu M. Christophe Castaner, ministre de l'intérieur, le mardi 13 novembre 2018, la commission des lois, réunie le mardi 27 novembre 2018, sous la **présidence de M. Philippe Bas**, président, a examiné, sur le **rapport pour avis de M. Pierre-Yves Collombat**, les **crédits de la mission « Administration générale et territoriale » inscrits au projet de loi de finances pour 2019<sup>1</sup>**.

Le rapporteur a présenté l'**évolution des crédits** prévus pour chaque programme composant cette mission :

- **diminution des crédits** du programme « *Administration territoriale* », à périmètre constant, de 1,5 % en autorisations d'engagement et de 1,2 % en crédits de paiement, qui s'établissent à 1 657 millions d'euros ;

- **hausse des crédits** du programme « *Vie politique, culturelle et associative* », liée à la tenue des élections européennes en mai 2019, de 69,7 % en autorisations d'engagement et de 64,3 % en crédits de paiement, qui s'établissent à 207 millions d'euros ;

- **hausse des crédits** du programme « *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* », à périmètre constant, de 3,8 % en autorisations d'engagement, pour s'établir à 923 millions d'euros, et de 2,7 % en crédits de paiement, qui s'établissent à 976 millions d'euros.

Sur le programme « *Administration territoriale* », le rapporteur a déploré l'**enchaînement des réformes** et la **diminution continue des moyens en personnels dans les services déconcentrés de l'État** (suppression de 200 équivalents temps plein prévue par le schéma d'emploi pour 2019).

Il a relevé le **manque de préparation de la réforme de la délivrance des titres** mise en œuvre dans le cadre du plan « *Préfectures nouvelle génération* », qui a engendré de très grandes difficultés en raison de dysfonctionnements techniques des systèmes informatiques dédiés aux certificats d'immatriculation et aux permis de conduire. Au regard des difficultés posées par la dématérialisation des procédures de délivrance des titres, il a souligné la **nécessité d'adapter le numérique à tous les publics**.

Le rapporteur a noté que l'administration territoriale s'apprêtait à connaître une **nouvelle réforme**, dont les orientations ont été esquissées par la **circulaire du Premier ministre du 24 juillet 2018** sur l'organisation territoriale des services publics.

<sup>1</sup> Le compte rendu de cette réunion est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/lois.html>.

Concernant la réaffirmation du **rôle de l'État dans le domaine de l'ingénierie territoriale**, annoncée depuis deux ans, il a regretté la **faiblesse des renforts** en personnel pour les préfetures et sous-préfetures, ainsi que l'inachèvement de la cartographie des moyens en matière d'ingénierie.

Sur le programme « *Vie politique culturelle et associative* », le rapporteur a rappelé la nécessité de la bonne information des citoyens sur la **réforme de l'établissement des listes électorales**.

Concernant la **Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques** (CNCCFP), il a relevé les difficultés relatives à l'évaluation objective des dépenses électorales et les incohérences du système de contrôle de ces dépenses.

**Sur proposition du rapporteur, la commission des lois a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » inscrits au projet de loi de finances pour 2019.**

Mesdames, Messieurs,

La mission « *Administration générale et territoriale de l'État* » regroupe les crédits affectés au ministère de l'intérieur dans trois domaines :

- les moyens des préfectures, sous-préfectures, et représentations de l'État dans les collectivités d'outre-mer, rassemblés dans le programme 307 « *Administration territoriale* » ;

- l'exercice des droits des citoyens dans le domaine des élections, de la vie associative et de la liberté religieuse, dans le cadre du programme 232 « *Vie politique, culturelle et associative* » ;

- les moyens du pilotage des fonctions support et de la gestion des affaires juridiques et contentieuses du ministère, rattachés au programme 216 « *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* ».

Pour l'administration territoriale, les années se suivent et les réformes se succèdent, annonçant toutes la nécessité pour l'administration de se moderniser tout en répondant aux besoins de proximité des usagers. Ces réformes ont aussi pour point commun d'obéir à l'axiome selon lequel il est toujours possible de faire mieux avec moins de moyens.

Le plan « *Préfectures nouvelle génération* » était censé permettre de moderniser la délivrance des titres, tout en supprimant 1 300 emplois. La précipitation avec laquelle a été lancée la réforme, son manque de préparation ont engendré de très grandes difficultés dans la délivrance des certificats d'immatriculation. Pendant plusieurs mois les démarches des usagers ont été fortement perturbées en raison de dysfonctionnements techniques du système informatique dédié aux cartes grises. À ces dysfonctionnements techniques sont venus s'ajouter les effets d'un manque de clairvoyance sur la dématérialisation des démarches administratives. Si cette dernière est un but légitime, cela ne doit pas faire oublier que le numérique n'est pas à la portée de tout le monde, et qu'il doit donc être adapté à tous les publics. Nous verrons que cela n'a pas du tout été le cas pour la réforme de la délivrance des certificats d'immatriculation mais aussi des permis de conduire.

L'administration territoriale s'apprête en outre à s'engager dans le programme de transformation de l'administration, baptisé « *Administration publique 2022* », qui concerne aussi l'organisation territoriale des services publics et dont les contours ont été esquissés par une circulaire du Premier ministre du 24 juillet 2018<sup>1</sup>. Une nouvelle fois, l'administration déconcentrée est censée clarifier ses missions, fusionner ses services, rationaliser ses moyens de fonctionnement, voire « *réinventer le service public de proximité* »...

Cette circulaire réaffirme le rôle de l'État dans le domaine de l'ingénierie territoriale. Mais cette réaffirmation avait déjà été annoncée en 2016 par la directive nationale d'orientation sur l'ingénierie d'État dans les territoires. Au vu du faible entrain mis à appliquer cette dernière, votre rapporteur a quelques doutes sur les résultats à en attendre. Concernant le programme « *Vie politique, culturelle et associative* », le Répertoire électoral unique devrait être opérationnel pour les élections européennes de mai 2019. Si les choses ont l'air de bien se présenter, l'attention des services de l'État a été attirée sur l'information des citoyens, s'agissant des nouvelles modalités d'inscription sur les listes électorales et de recours.

Votre rapporteur a enfin souhaité faire un point sur l'activité de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, et sur les raisons des contestations récurrentes de ses décisions.

## I. LES CRÉDITS POUR 2019 DE LA MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT »

### A. LE PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE »

Les crédits du programme « *Administration territoriale* » baissent en 2019 pour s'établir à 1 657 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, soit une baisse respectivement de 2,3 % et 2 % par rapport à 2018.

#### Évolution des crédits du programme « *Administration territoriale* » (en millions d'euros)

	LFI 2018	PLF 2019	Variation 2019/2018
<b>Autorisations d'engagement</b>	1 696	1 657	- 2,3 %
<b>Crédits de paiement</b>	1 691	1 657	- 2 %

<sup>1</sup> Circulaire n° 6029/SG du Premier ministre, du 24 juillet 2018, relative à l'organisation territoriale des services publics.

Une partie des baisses de crédits étant liée au transfert d'emplois vers le programme 216 « *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* », à périmètre constant, les crédits baissent de 1,5 % en autorisations d'engagement et 1,2 % en crédits de paiement.

Concernant les emplois rattachés au programme, le schéma d'emplois prévoit pour 2019 la suppression de 200 équivalents temps plein (ETP). Rappelons que 1 300 ETP ont déjà été supprimés sur la période 2016-2018 dans le cadre du plan « *Préfectures nouvelle génération* » (PPNG).

### **B. LE PROGRAMME « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE »**

Après une année 2018 marquée par l'absence de scrutins généraux, avec la tenue des élections européennes au mois de mai, le programme 232 connaît assez logiquement en 2019 une hausse de ses crédits.

#### **Évolution des crédits du programme « Vie politique, culturelle et associative »** (en millions d'euros)

	<b>LFI 2017</b>	<b>PLF 2018</b>	<b>Variation 2019/2018</b>
<b>Autorisations d'engagement</b>	122	207	+ 69,7 %
<b>Crédits de paiement</b>	126	207	+ 64,3 %

### **C. LE PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR »**

Les crédits de ce programme concernent les fonctions support du ministère de l'intérieur (ressources humaines, achats, affaires immobilières) et la gestion de ses affaires juridiques et contentieuses. En 2019, les crédits de cette mission augmentent, pour s'établir à 923 millions d'euros en autorisations d'engagement - hausse de 5 % par rapport à 2018 - et à 976 millions d'euros en crédits de paiement - hausse de 3,8 %.

Cette augmentation des crédits s'explique par des mesures de transfert ainsi que par la mise en œuvre du réseau radio du futur, un réseau dédié aux équipes de secours et aux unités de sécurité intérieure (lui sont alloués 33,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 22 millions d'euros en crédits de paiement pour 2019). Ce réseau doit remplacer les réseaux actuels, en voie d'obsolescence, et permettre d'allier souplesse et efficacité pour l'interopérabilité des différents acteurs du secours et de la sécurité. Parmi ces réseaux figure Antarès<sup>1</sup>, dont le déploiement a mobilisé des crédits importants mais dont les insuffisances, notamment en termes de

<sup>1</sup> Acronyme de « *Adaptation nationale des transmissions aux risques et aux secours* », Antarès est le réseau numérique des services publics qui concourent aux missions de sécurité civile.

qualité de couverture, nuisent à l'efficacité et à la rapidité des secours. Ces insuffisances sont rappelées tous les ans par notre collègue Catherine Troendlé dans ses rapports pour avis sur le projet de loi de finances concernant le programme « Sécurité civile » de la mission « Sécurités ».

**Évolution des crédits du programme**  
 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »  
 (en millions d'euros)

	LFI 2018	PLF 2019	Variation 2019/2018
<b>Autorisations d'engagement</b>	879	923	+ 5 %
<b>Crédits de paiement</b>	940	976	+ 3,8 %

À périmètre constant, les crédits de ce programme augmentent de 3,8 % en autorisations d'engagement et de 2,7 % en crédits de paiement.

## II. L'ADMINISTRATION TERRITORIALE : LA CONTINUITÉ DES RÉFORMES ET DES RESTRICTIONS BUDGÉTAIRES

Le plan « *Préfectures nouvelle génération* » (PPNG), mis en œuvre sur la période 2016-2020, a profondément modifié l'organisation de l'administration territoriale. Il s'agit pour l'essentiel de la réforme des modalités de délivrance des titres, autrement dit de la dématérialisation des demandes et de leur instruction. 1 300 emplois ont ainsi été supprimés et 700 réaffectés à quatre missions prioritaires : sécurité et ordre public, coordination des politiques publiques, contrôle de la légalité et lutte contre la fraude documentaire. À l'usage, on constate que les besoins techniques et en termes de relations avec les usagers ont été largement sous-évalués, d'où des dysfonctionnements majeurs.

Alors que ces difficultés ne sont pas encore totalement réglées, l'administration déconcentrée voit se profiler les réformes prévues par la circulaire du Premier ministre du 24 juillet 2018 sur l'organisation territoriale des services publics. La réaffirmation du rôle de l'État en matière d'ingénierie territoriale pourrait être une bonne nouvelle si les moyens correspondant suivaient, ce qui risque de ne pas être le cas.

---

**A. LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN « PRÉFECTURES NOUVELLE GÉNÉRATION » : UNE DÉMATÉRIALISATION PRÉCIPITÉE ET MAL PRÉPARÉE**

Le PPNG a profondément modifié les modalités de demande et d'instruction des titres. L'instruction relève désormais non plus d'un service de la préfecture, mais de centres d'expertise et de ressources des titres (CERT) répartis sur l'ensemble du territoire. Chaque centre est dédié à un type de titre et traite les demandes issues de plusieurs départements. En outre, les demandes, faites par les usagers, et l'instruction, réalisée par les CERT, se font désormais de manière totalement dématérialisée, par téléprocédures.

Mal préparée et mal anticipée, la mise en place, à partir du mois de novembre 2017, des nouvelles procédures touchant au certificat d'immatriculation des véhicules (CIV) et au permis de conduire s'est soldée par d'importants dysfonctionnements. Ces dysfonctionnements ont engendré des retards parfois considérables dans la délivrance des titres et mis de nombreux usagers et professionnels dans la difficulté. Les plus importants ont perduré près de six mois, de novembre 2017 à avril 2018, et la situation, un an plus tard, n'est pas encore stabilisée.

Comme l'a également relevé le Défenseur des droits, une partie des dommages constatés dans le cadre de cette réforme tient à la volonté de dématérialiser les procédures, sans aucune possibilité de secours par la voie du papier. Cette dématérialisation totale a d'abord été pensée pour faire des économies. La nécessité de la concevoir pour les usagers, y compris pour ceux qui ne sont pas à l'aise avec les nouvelles technologies, a été fortement sous-estimée.

**Extrait de la décision du Défenseur des droits n° 2018-226  
du 3 septembre 2018**

« [...] Le Défenseur des droits :

Constate que la mise en œuvre de la dématérialisation de la délivrance des titres réglementaires [...] a donné lieu à de nombreuses atteintes aux droits des usagers du service public.

Constate :

- de nombreux blocages informatiques ;
- une sous-évaluation du flux des demandes ;
- des difficultés mal prises en compte d'accès et de maîtrise d'internet pour une part importante de la population ;
- un manque d'information des publics concernés avant la généralisation du processus de dématérialisation ;
- un manque d'anticipation des besoins d'accompagnement du public ;
- une phase d'expérimentation manifestement insuffisante ;
- un manque d'expertise et de formation des nouveaux opérateurs ;
- un manque d'anticipation des situations complexes dans le domaine de l'immatriculation des véhicules ;
- un dispositif mis en place sans que toutes les procédures particulières relatives aux publics professionnels et vulnérables concernés n'aient été envisagées ;
- des défaillances de communication entre les préfetures, l'ANTS<sup>1</sup> et les CERT ;
- des modes de communication avec les usagers insuffisants ;
- l'absence de phase transitoire et d'une voie alternative papier qui aurait permis d'identifier et de pallier progressivement l'ensemble des difficultés soulevées ;
- l'orientation des usagers vers des opérateurs privés payants disposant de vecteurs privilégiés par l'ANTS.

[...] »

Enfin, les réductions annoncées d'effectifs doivent être aussi relativisées, le recrutement de nombreux renforts ponctuels pour faire face à la crise ayant été nécessaire.

---

<sup>1</sup> L'Agence nationale des titres sécurisés.

---

## 1. Des premiers mois catastrophiques pour la réforme de la délivrance des certificats d'immatriculation et des permis de conduire

### a) L'accumulation de dysfonctionnements techniques...

La délivrance des certificats d'immatriculation a été la plus affectée par les dysfonctionnements de la fin de l'année 2017. Pour rappel, les professionnels habilités du secteur automobile traitent, depuis 2009, les opérations classiques lors de l'achat ou de la vente de véhicules neufs ou d'occasion, ce qui représente aujourd'hui près de 80 % des demandes de certificats d'immatriculation (4,6 millions d'opérations par an). Même si ce transfert n'est pas récent, il illustre la tendance de l'État à déléguer ses missions à des entités, privées ou publiques, qui répercutent le coût de ces nouvelles missions sur les usagers. Optimisation des dépenses budgétaires de l'État, pas de celles des usagers !

Les télé-procédures ont été mises en place progressivement à partir du mois de juin 2017 en fonction des démarches à effectuer<sup>1</sup>, mais, la trentaine de démarches ne pouvant être traitées par les professionnels habilités (dont la modification des caractéristiques techniques ou l'immatriculation d'un véhicule d'occasion importé par exemple), les nouvelles télé-procédures devaient être expérimentées à partir du mois d'octobre 2017 par le CERT de Besançon, pour une généralisation au mois de novembre. En un mois, le CERT de Besançon devait donc expérimenter un grand nombre de télé-procédures, les bugs informatiques devaient être détectés et résolus... Cela n'a pas été possible.

En outre, d'autres éléments sont venus aggraver le dysfonctionnement des télé-procédures, parmi lesquels :

- la complexité de la réglementation relative aux certificats d'immatriculation des véhicules (CIV), et notamment ses incidences fiscales ;
- le fait qu'il n'avait pas été prévu de cumuler deux opérations concernant un même certificat d'immatriculation<sup>2</sup>, ce qui pourtant était possible avant ;
- la non-prise en compte dans le cadre de ces nouvelles télé-procédures des anciens numéros d'immatriculation, datant d'avant 2009.

Par ailleurs, certains *bugs*, connus des agents des services de délivrance de titres utilisateurs du système informatique d'immatriculation des véhicules, qui s'en étaient accommodés et savaient comment les contourner, n'avaient pas été signalés. Ils ont perduré et produit leur plein effet dans le cadre des démarches réalisées par les usagers.

---

<sup>1</sup> Demandes de duplicata en juin, demandes de changement de domicile, de changement de titulaire et déclaration de cession en août.

<sup>2</sup> Par exemple, changement concomitant du titulaire et des caractéristiques techniques.

La délivrance des permis de conduire a également été perturbée par des dysfonctionnements, mais dans une moindre mesure. Ces dysfonctionnements étaient notamment liés à la désynchronisation<sup>1</sup>, avec pour conséquence le fait que l'état du dossier visible par l'utilisateur et par le service instructeur n'était pas le même. Les télé-procédures concernant le permis de conduire avaient pourtant été testées depuis le mois de mai 2017...

À ces *bugs* touchant les systèmes d'information des CIV et des permis de conduire, se sont ajoutés ceux du site internet de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS). Ce dernier a tout d'abord été difficile d'accès, pour cause de lenteur de connexion initiale, d'incidents de connexion et de saturation. Par ailleurs, l'envoi des codes de cession (pour les certificats d'immatriculation) et confidentiels (pour les permis de conduire), générés par le site de l'ANTS et nécessaires à la poursuite des démarches, s'est fait dans les premiers temps avec beaucoup de retard. Enfin, certaines démarches ne pouvaient être finalisées en raison de l'impossibilité de payer en ligne. Lors de sa visite du CERT de Besançon, votre rapporteur a pu constater que les problèmes de lenteur et de déconnexion du site, s'ils étaient moins fréquents, étaient toujours d'actualité.

Interrogés sur ces dysfonctionnements, le directeur de l'ANTS et le chef de la mission Délivrance sécurisée des titres au ministère de l'intérieur ont reconnu que les conséquences de la réforme, si elles avaient été anticipées, avaient été sous-évaluées...

*b) ... ayant abouti à une situation de crise*

Ces différents *bugs* ont fait exploser le nombre d'appels au centre de contact citoyens de l'ANTS. Les effectifs de ce dernier avaient pourtant été renforcés en prévision de la mise en place des télé-procédures, mais pas à la mesure des dysfonctionnements constatés. Au mois de novembre 2017, seuls 30 % des 143 000 appels et 47 % des 152 500 courriels reçus ont été traités. Pour l'année 2017, le nombre d'appels a atteint 1,45 million, dont moins de la moitié a pu être traitée seulement (688 000, soit 47,4 %). À titre de comparaison, 800 000 appels avaient été traités sur 972 700 reçus en 2016, soit un taux de traitement des appels de 82,2 %.

Concernant les appels à l'ANTS, les temps d'attente ont été sur la fin de l'année 2017 très importants (15 minutes en moyenne avant décroché). Il faut souligner au passage qu'il a fallu attendre le mois de mai 2018 pour que l'appel à l'ANTS soit facturé au prix d'un appel local et non plus 6 centimes par minute... On remarquera que l'utilisateur doit payer pour faire le travail de l'État ! Une vraie modernisation ! Le dysfonctionnement affectant les certificats d'immatriculation a aussi été le principal motif d'appel téléphonique au Défenseur des droits pendant plusieurs mois.

---

<sup>1</sup> Phénomène aléatoire de non assemblage des données entre les différentes briques applicatives.

---

Ces dysfonctionnements, comme on l'a dit, ont entraîné des retards considérables et des blocages dans la délivrance des titres. Un très grand nombre de dossiers ont été totalement bloqués pendant plusieurs mois, leur cas ne pouvant tout simplement pas être traité par le système informatique. 300 000 à 450 000 dossiers selon la presse, 100 000 selon le ministère de l'intérieur... La situation du premier trimestre 2018 ne s'est améliorée que très progressivement. Un an après le début de la réforme, le stock de dossiers devant encore être traités reste important. Fin novembre 2018, celui du CERT de Besançon est de 24 000 dossiers.

Ces retards et blocages ont mis dans des situations très difficiles de nombreux professionnels et usagers. L'impossibilité de délivrer des certificats provisoires « WW » pour les véhicules importés<sup>1</sup> a par exemple entraîné des problèmes de gestion de stock et de trésorerie chez les professionnels spécialisés. Pour les particuliers, l'impossibilité de déclarer la cession du véhicule a fait qu'un certain nombre de nouveaux propriétaires ont dû rouler dans des véhicules ne leur appartenant pas officiellement. Certains ont payé plusieurs fois les taxes liées à leur démarche, le site de l'ANTS ne faisant pas apparaître la confirmation de leur paiement. Plus grave, M. Bernard Dreyfus, délégué général du Défenseur des droits à la médiation avec les services publics, a signalé le cas de personnes n'ayant pu obtenir un emploi car en incapacité de fournir leur permis de conduire. Dans certains cas, un juge a été saisi, et l'État a déjà été condamné plusieurs fois...

De manière plus générale, le lien entre les dysfonctionnements et la fermeture des guichets des préfectures a contribué à ternir l'image des services de l'État et a conforté l'impression de leur éloignement. On aurait pu penser que la mise en œuvre d'une réforme touchant des millions d'usagers nécessitait un peu plus de temps sur le plan technique et surtout une évaluation moins approximative des besoins des usagers.

Ceci dit, il faut saluer la réactivité des responsables et des CERT et de l'ANTS, qui ont su prendre les décisions qui s'imposaient, saluer l'engagement des agents qui ont travaillé pendant plusieurs mois sous la tension qu'on peut imaginer et avec des moyens techniques dégradés...

## **2. La dématérialisation des démarches administratives doit impérativement être pensée en fonction de l'utilisateur réel et non de l'utilisateur rêvé**

Si la dématérialisation des procédures évite aux usagers de se déplacer en préfecture et leur permet d'effectuer leurs démarches administratives à tout moment, elle n'a de sens que si les téléprocédures peuvent aboutir ou au minimum si le demandeur en difficulté peut facilement solliciter une aide. Dans le cas contraire, comme on vient de le

---

<sup>1</sup> Entre le 23 novembre et le 5 décembre 2017.

voir la situation s'en trouve aggravée. De quoi être sceptique sur la réussite, en quelques années du plan gouvernemental de dématérialisation de tous les services publics<sup>1</sup>.

*a) Prendre en compte les difficultés d'accès des usagers*

Selon un rapport récent<sup>2</sup>, 13 millions de Français sont en difficulté avec l'accès et/ou l'usage du numérique ; 40 % sont inquiets à l'idée de réaliser leurs démarches administratives en ligne. Ce qui n'a pas empêché le Gouvernement d'imposer la dématérialisation totale, à marche forcée, de la délivrance de titres sécurisés sans médiateurs ou en nombre insuffisant. En prenant donc le risque d'exclure un peu plus la population la plus touchée par la précarité.

Certes, le ministère de l'intérieur a mis en place 310 points numériques<sup>3</sup> à disposition du public sur l'ensemble du pays. Mais 310 points numériques, à l'échelle du territoire, c'est peu. Et les missions des services civiques durent huit mois seulement, soit un délai insuffisant pour maîtriser 64 procédures différentes, simples pour certaines mais complexes pour d'autres. En outre, lors des nombreux dysfonctionnements bloquants constatés entre fin 2017 et au début de l'année 2018, l'accompagnement dans les points numériques s'est souvent limité à expliquer aux usagers que leur démarche ne pouvait aboutir en raison de défaillances informatiques ! Pour ce public, on peut aussi mesurer la difficulté de manipulation de fichiers en format « pdf » ou « jpg », nécessaires à la transmission dématérialisée des documents, ou la nécessité de compresser ces fichiers, en raison de leur volume, en utilisant des logiciels spécifiques de pratique peu intuitive.

La volonté du ministère de l'intérieur de fermer immédiatement les guichets dès la mise en œuvre de la dématérialisation des procédures de délivrance ou de mise à jour des certificats d'immatriculation et les permis de conduire n'a pas été pour rien dans les difficultés rencontrées.

Si pour les cartes nationales d'identité et passeports, la dématérialisation des demandes a posé moins de problème, c'est que les mairies, passage obligé des demandeurs, ont pu accompagner celles et ceux qui en avaient besoin. On peut penser que cette absence d'intermédiaire, s'agissant qui plus est de procédures pouvant être complexes, est la cause essentielle des difficultés rencontrées. Au moment où les dysfonctionnements ont été les plus importants, les usagers avaient pour

---

<sup>1</sup> La priorité donnée à la transformation numérique des administrations, avec pour objectif, 100 % de services publics dématérialisés à horizon 2022, fait partie des six principes-clés de la réforme Action publique 2022.

<sup>2</sup> Rapport et recommandations sur la stratégie nationale pour un numérique inclusif, piloté par la mission Société numérique, mai 2018.

<sup>3</sup> Pour rappel, les points numériques sont des équipements informatiques installés à l'accueil de chaque préfecture et de certaines sous-préfectures. Ils sont animés par des jeunes en service civique, chargés d'accompagner les usagers qui en expriment le besoin.

---

seuls interlocuteur des services civiques, impuissants, et le numéro d'appel de l'ANTS, saturé... D'où l'appel au Défenseur des droits, dont la vocation n'est pas vraiment de remplacer les services de l'État, et l'éclosion d'un petit commerce de plates-formes privées offrant leurs services pour 30 à 50 euros dans la plupart des cas.

*b) Prendre en compte les besoins des usagers*

Mais les difficultés rencontrées ne tiennent pas seulement à des problèmes techniques que l'on peut espérer régler avec le temps, elles tiennent aussi à la conception même du site internet de l'ANTS.

Ce dernier est très complexe du fait des spécificités de la législation, de la multiplicité des cas dont il faut tenir compte. Cela ne posait pas de difficultés car le site était essentiellement utilisé, jusqu'en novembre 2017, par les agents, spécialisés, des préfectures. Les mois précédents la mise en œuvre de la réforme, aucune réflexion n'a été engagée afin d'adapter le site internet de l'ANTS à un public beaucoup plus large. La question de l'adaptation du site aux usagers peu à l'aise avec les démarches dématérialisées s'est encore moins posée.

Le manque d'ergonomie du site de l'ANTS fait que l'accès à un certain nombre de procédures est très difficile<sup>1</sup>. Les usagers ont été nombreux à ne pas choisir la bonne procédure, ce qui a pour conséquence de bloquer leurs demandes et de gonfler, encore, le stock des dossiers en cours. Lors de la prochaine mise à jour du site, les usagers se verront poser des questions fermées, ce qui permettra de les orienter vers la bonne procédure.

Lors de son audition, M. Bernard Dreyfus, délégué général du Défenseur des droits, a insisté sur la nécessité de bâtir les sites internet avec les usagers, en prenant en compte leurs besoins, afin qu'ils soient pratiques et ergonomiques. Il a par ailleurs souligné que la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication (DINSIC) n'avait pas été consultée dans le cadre de la préparation de la réforme alors qu'une des missions de cette direction est d'accompagner les administrations dans leur projet de transformation numérique.

La réforme de la délivrance des certificats d'immatriculation et permis de conduire est une première étape dans la généralisation de la dématérialisation de l'ensemble des démarches administratives, objectif poursuivi dans le cadre du programme « *Administration publique 2022* ».

Reste à souhaiter que le Gouvernement tirera les leçons de ce qui vient de se passer avant de donner corps à sa « réforme ambitieuse ».

---

<sup>1</sup> À titre d'exemple, pour accéder à la démarche visant à actualiser un certificat d'immatriculation suite à un décès ou un héritage, le chemin à suivre sur le site de l'ANTS est : onglet « Mon espace véhicule » puis onglet « Je souhaite faire une autre demande », puis onglet « Signaler un changement sur ma situation personnelle ».

*c) Évaluer correctement les effectifs nécessaires à la réussite de la réforme*

Au final, les réductions d'effectifs sont plus faibles qu'attendu. En effet, les multiples difficultés rencontrées ont conduit à redimensionner les effectifs chargés de la délivrance des certificats d'immatriculation et permis de conduire, notamment par l'appel à des contractuels.

Ainsi, de nombreux contractuels sont venus renforcer les CERT dédiés aux cartes grises. Pour prendre l'exemple du CERT de Besançon, les effectifs, au plus fort de la crise, sont montés à 80, pour un effectif cible de 41... Lors du déplacement de votre rapporteur, les effectifs étaient à 72, et devaient être maintenus à ce niveau quelques semaines encore, voire quelques mois, afin de résorber le stock de dossiers. Sur ces 72, 44 étaient vacataires. Enfin, afin de permettre la résorption des stocks de demandes d'immatriculation, trois CERT provisoires ont été créés, à Amiens, Charleville-Mézières<sup>1</sup> et Paris. Au total, près de 700 contractuels supplémentaires auraient été recrutés sur la période 2017-2018, soit plus de la moitié du nombre de suppressions de postes prévues dans le cadre du PPNG ! Le détail de ces chiffres, demandés au ministère de l'intérieur, n'a pas été transmis à votre rapporteur... Lors de son audition, le secrétaire général adjoint du ministère de l'intérieur a admis que les effectifs initialement prévus dans les CERT étaient sous-dimensionnés, car le rôle régulateur auparavant joué par les guichets n'avait pas été pris en compte...

Le nombre de points numériques a presque doublé, puisqu'ils sont désormais 310, alors qu'il ne devait y en avoir initialement que 170.

Prenant la mesure de la nécessité d'améliorer la relation avec les usagers, l'ANTS a sensiblement accru les effectifs du Centre de contact citoyens. Avec le recrutement d'intérimaires, ces derniers sont passés de 88, en novembre 2017, à 147, fin février 2018. Pour la fin de l'année 2018, un marché d'externalisation a aussi été passé pour renforcer durablement le Centre de contact citoyens. Ce dernier comptera fin décembre 2018 50 personnes de l'ANTS et 150 personnes recrutées dans le cadre de ce marché. Notons que l'une des clauses du marché était le recrutement du personnel en CDI et sur Charleville-Mézières, où se trouve le siège de l'ANTS, afin de privilégier l'emploi local. Mais notons également que si les documents budgétaires font apparaître, pour l'ANTS, un relèvement de plafond d'emplois de 20 ETPT sur le projet de loi de finances pour 2017, ces chiffres se réduisent à 0 ETPT pour 2018 et + 8 ETPT pour 2019...

Le manque d'anticipation quant aux difficultés techniques et psychosociales de la réforme a substantiellement réduit les avantages budgétaires réels de l'opération. Comme ces recrutements non prévus ont concerné des contractuels, des prestataires ou les services civiques, sans affecter le PPNG, il reste possible, sur le papier, d'afficher ces réductions d'effectifs...

---

<sup>1</sup> Ce CERT provisoire a été fermé le 31 juillet 2018.

---

*d) Les effets positifs de la réorganisation*

Malgré les dysfonctionnements et difficultés rencontrés, malgré aussi la relativisation des économies en termes d'effectifs, cette réorganisation du système de délivrance des titres a eu quelques effets positifs :

- le repyramidage des effectifs a permis de faire évoluer, par le biais de dispositifs de recrutements exceptionnels, la répartition des agents des catégories A, B et C. Les effectifs des deux premières catégories ont augmenté et ceux de la troisième ont diminué<sup>1</sup>. Ce repyramidage a permis de rehausser le niveau général des compétences du personnel de l'administration territoriale et constitue également un élément de motivation pour les agents. L'achèvement de ce plan de repyramidage est prévu pour 2020 ;

- un meilleur accompagnement de la formation des agents devant changer de poste ;

- le renforcement des effectifs chargés des missions prioritaires. Même s'il est mince comparé aux effectifs perdus par le réseau préfectoral lors de la dernière décennie ;

- l'amélioration notable de la détection des fraudes à la délivrance des cartes grises et des permis de conduire. La sécurisation des titres étant l'une des motivations des réformes, on ne peut que s'en féliciter.

---

<sup>1</sup> La part des effectifs de la catégorie A devrait passer de 17,6 % à 20,9 % sur la période 2016-2018, celle des effectifs de la catégorie B de 29,5 % à 33,7 % et celle des effectifs de la catégorie C de 52,9 % à 45,4 %.

### **Le réajustement des indicateurs du contrôle de légalité**

Dans son avis sur le projet de loi de finances 2018<sup>1</sup>, votre rapporteur s'était interrogé sur l'évolution des indicateurs de performance budgétaires relatifs au taux de contrôle des actes prioritaires reçus en préfecture. Il avait noté que la prévision d'un objectif de 100 % pour ce taux, qui était systématiquement repoussée depuis 2013 faute de pouvoir l'atteindre, avait été abaissée à 95 % pour l'année 2018, et une cible de 97 % à l'horizon 2020.

Les objectifs ont encore été abaissés dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019 : ils ont été fixés à 93 % pour 2019, et 94 % pour 2020. Pour expliquer cette nouvelle baisse, le ministère fait état de différentes contraintes<sup>2</sup> :

- l'objectif, demandé, de contrôler au moins 5 % des actes non prioritaires<sup>3</sup> ;

- le contexte récent de la réforme territoriale, qui a mobilisé les services de contrôle de légalité sur des demandes d'expertise en matière d'intercommunalité ;

- l'importance des moyens mobilisés notamment sur le tri et l'orientation des actes, ainsi que sur le conseil aux élus « *qui s'apparente de plus en plus à une mission d'appui à l'ingénierie de projet* ». Cette dernière mission ne relève pas des services de contrôle de légalité mais est « *en pratique assurée au sein des préfectures par les agents affectés dans ce service* ». Ce qui ne rassure pas votre rapporteur sur les capacités des services effectivement dédiés au conseil aux élus !

À son sens, la principale contrainte empêchant les préfectures d'atteindre leurs objectifs en matière de contrôle de légalité sont les moyens en personnel dont elles disposent. Le contrôle de la légalité a perdu plus d'un quart de ses effectifs (- 27 %, soit 321 ETPT) entre 2009 et 2013. S'ils ont été renforcés depuis (+ 117 ETPT entre 2013 et 2018), les taux de contrôle montrent qu'ils ne sont toujours pas à la hauteur des besoins. Sauf à penser que la priorité est une notion relative, évidemment.

## **B. VERS UNE NOUVELLE ÉTAPE DE TRANSFORMATION DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE**

La veille de la conférence nationale de l'administration territoriale de l'État du 25 juillet 2018, le Premier ministre a signé deux circulaires dessinant les contours de la prochaine réforme de l'administration territoriale.

<sup>1</sup> Rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2018 n° 114 (2017-2018), tome I, mission « Administration générale et territoriale ». Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a17-114-1/a17-114-1.html>

<sup>2</sup> Projet annuel de performance « Administration générale et territoriale », annexe au projet de loi de finances pour 2019, p. 24.

<sup>3</sup> En 2017, plus de 4 millions d'actes non prioritaires ont été transmis. Le taux de contrôle de ces actes a été de 4,2 %.

---

Dans la première circulaire<sup>1</sup> relative à l'organisation territoriale des services publics, le Premier ministre commence par rappeler le constat de la crainte des usagers vis-à-vis de l'éloignement des services publics avec le développement de la dématérialisation des démarches administratives, des interrogations des agents de l'administration territoriale sur le sens de leurs missions et de la mise sous tension des services par les fortes réductions d'effectifs ces dernières années. Si votre rapporteur ne peut que rejoindre le Premier ministre sur le constat des craintes des usagers et acteurs publics, il doute que le lancement d'une nouvelle réforme soit le remède approprié...

Le Premier ministre entend clarifier les recoupements de compétences de l'État et des collectivités territoriales. Ainsi la circulaire demande aux préfets de région de faire des propositions en fonction des missions de l'État :

- les missions pour lesquelles le rôle de l'État doit être réaffirmé : sécurité, prévention et gestion des crises, gestion des flux migratoires, missions relatives à l'environnement, et en matière d'ingénierie territoriale<sup>2</sup> ;

- celles pour lesquelles l'intervention de l'État peut être allégée compte tenu du développement des compétences des collectivités territoriales. Il est ainsi prévu que la compétence relative au tourisme ne soit plus exercée par l'État sur le terrain, ou encore que les compétences en matière de développement économique des DIRECCTE soient maintenues seulement pour les dossiers de restructuration les plus sensibles ;

- celles pour lesquelles la répartition entre l'État et d'autres opérateurs doit être ajustée. Pour ces dernières, le Premier ministre demande son avis aux ministres et préfets de région concernant, par exemple, le transfert du pilotage des contrats aidés des DIRECCTE vers Pôle Emploi ou encore celui des compétences en matière des politiques familiales et de l'enfance aux caisses d'allocations familiales.

La réforme de l'administration menée sous le quinquennat 2012-2017 prévoyait déjà ce travail de clarification et de simplification du périmètre d'intervention de l'État, comme on le constate à la lecture de la liste des 45 engagements publiée en juillet 2015<sup>3</sup>. Cet usage intensif du « copier-coller » pourrait expliquer la productivité éditoriale de Matignon. Le Premier ministre actuel prévoit également de « renforcer l'efficacité de l'intervention de l'État en faisant évoluer l'organisation et le fonctionnement des services dans une logique de profonde déconcentration, de plus grande modularité et de mutualisation ». Il est notamment demandé aux préfets d'envisager de nouvelles fusions de services, la création de services interdépartementaux

---

<sup>1</sup> Circulaire n° 6029/SG du Premier ministre, du 24 juillet 2018, relative à l'organisation territoriale des services publics.

<sup>2</sup> Nous reviendrons sur la mission de l'État en matière d'ingénierie territoriale ci-après (cf. II, C).

<sup>3</sup> Dossier de presse Revue des missions de l'État les engagements, 22 juillet 2015, consultable à l'adresse suivante : [https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2015/07/dossier\\_de\\_presse\\_-\\_revue\\_des\\_missions\\_de\\_letat\\_-\\_22\\_07\\_2015.pdf](https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2015/07/dossier_de_presse_-_revue_des_missions_de_letat_-_22_07_2015.pdf).

dans des domaines particuliers, le jumelage de directions départementales interministérielles (DDI) de départements limitrophes, des regroupements immobiliers, des rationalisations de fonctions support. En perspective, de nouvelles sources d'économie, mais aussi de nouvelles possibilités de réduire les effectifs de l'administration déconcentrée. Pourquoi pas ? Mais reste à savoir ce que concrètement cela va signifier.

Dans le cadre de la rationalisation des moyens de fonctionnement, ceux des DDI, des directions régionales<sup>1</sup> et des secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR), qui constituent le programme 333 « *Moyens mutualisés des services déconcentrés* », seront regroupés avec les crédits du programme 307 « *Administration territoriale* » à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020. Ces crédits regroupés seront gérés par des secrétariats généraux communs chargés des fonctions support à l'échelle des DDI et du réseau préfectoral.

Enfin, la circulaire invite les préfets de région à « *réinventer* » le service public de proximité, pour répondre aux attentes des usagers. Il s'agit notamment de revoir le modèle des Maisons de service au public (MSAP), qui ne sont pas toujours connues des usagers et en conséquence parfois peu fréquentées. Il s'agit aussi de définir un mode de financement pérenne pour ces dernières. Dommage que, sur ce chapitre, le Premier ministre n'en dise pas plus, car là est la clef de la réussite.

La circulaire ayant été transmise juste avant les congés d'été et les préfets devant répondre pour la deuxième quinzaine d'octobre, gageons que là aussi, le « copier-coller » a dû fonctionner !

S'agissant des agents, la circulaire précise que l'accompagnement de ceux qui seront concernés par les réorganisations territoriales doit être « *ambitieux* » et personnalisé. Voilà qui les rassurera !

Dans la seconde circulaire du 24 juillet 2018<sup>2</sup>, relative à la déconcentration et à l'organisation des administrations centrales, il est demandé aux ministères de faire des propositions en vue de :

- déconcentrer le plus grand nombre possible de décisions et d'actions au niveau territorial. D'après la circulaire, il semble que la charte de la déconcentration<sup>3</sup> soit rarement respectée !

- tirer les conséquences de la revue des missions demandée dans le cadre de la première circulaire et de l'élargissement prévu des compétences de certains opérateurs.

Pour l'heure, le secrétaire général adjoint du ministère de l'intérieur a indiqué que les réunions interministérielles sur les périmètres

---

<sup>1</sup> Directions régionales sous l'autorité du préfet, soit DIRECCTE, DREAL, DRJSCS, DRAAF.

<sup>2</sup> Circulaire n° 6030/SG du Premier ministre, relative à la déconcentration et à l'organisation des administrations centrales.

<sup>3</sup> Décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration.

d'intervention de l'État étaient en cours et qu'aucun arbitrage n'avait pour le moment été rendu.

Si votre rapporteur ne doute ni de la créativité des préfets, ni de l'abnégation des agents publics, il a quelque peine à penser que ces vertus suffisent à compenser la suppression annoncée de 50 000 postes de fonctionnaires d'ici 2022, objectif premier de la réforme.

### **La gestion du corps électoral**

Les critiques récurrentes sur le nombre important de préfets hors cadre et/ou aux activités manquant de consistance avaient conduit à une modification du statut des préfets, supprimant notamment la position « hors cadre ». Cette position avait été remplacée par celle de conseiller du Gouvernement. Comme votre rapporteur l'avait souligné dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2018, la modification est restée sémantique même si la position est encadrée de conditions de nomination un peu plus strictes.

Constatons, une fois encore, que plus de la moitié des préfets (127 sur 252) n'occupent pas de poste territorial et 12 des 20 primo-nominations de préfets en 2017 seulement ont concerné des sous-préfets ou des hauts fonctionnaires appartenant à des corps analogues du ministère de l'intérieur. C'était 11 sur 12 primo-nominations en 2016.

## **C. L'INGÉNIERIE TERRITORIALE DE L'ÉTAT OU L'ARLÉSIENNE**

En l'espace de vingt ans, l'ingénierie territoriale de l'État a été réduite à presque rien. Ce retrait a créé de graves difficultés aux communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de petite taille, qui ne disposent pas des moyens de développer seuls leurs projets. Si le Gouvernement affiche depuis quelques années sa volonté de réaffirmer le rôle de l'État en la matière, les collectivités, comme sœur Anne, ne voient rien venir de concret.

### **1. Le retrait progressif de l'État**

#### *a) La loi MURCEF*

L'État a commencé à réduire son champ d'intervention dans le domaine de l'ingénierie territoriale vers la fin des années 1990, lorsqu'il est apparu que l'assistance fournie par les services de l'État aux communes était difficilement compatible avec les règles du droit la concurrence et des marchés publics qu'imposait la construction européenne. La loi MURCEF<sup>1</sup>, votée sous le gouvernement de M. Lionel Jospin, a ainsi soumis les

---

<sup>1</sup> Loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier.

prestations d'ingénierie publique aux dispositions du code des marchés publics tout en prévoyant un dispositif dérogatoire, compatible avec le droit communautaire : l'assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT).

Ce dispositif visait à permettre aux communes et groupements de communes « *ne disposant pas, du fait de leur taille et de leurs ressources, des moyens humains et financiers nécessaires à l'exercice de leurs compétences dans les domaines de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat* » de disposer à leur demande d'une assistance technique de la part des services de l'État. Pour bénéficier de l'ATESAT, les collectivités devaient donc remplir un double critère, financier et démographique. Une convention entre l'État et les collectivités concernées précisait la nature et le niveau des prestations, ainsi que le montant de la rémunération, fondée sur un forfait annuel variant selon la taille et le type de collectivité ainsi que le type de missions, qui se distinguait entre missions de base et missions complémentaires. Au total, ces rémunérations s'élevaient à environ 5 millions d'euros par an<sup>1</sup>.

*b) La révision générale des politiques publiques (RGPP)*

La RGPP, mise en œuvre sous le gouvernement de M. François Fillon, a, à la fois, réduit et recentré la mission d'ingénierie territoriale des services de l'État.

Dans une circulaire du 10 avril 2008<sup>2</sup>, les services de l'État ont été invités à adapter leur intervention dans le champ de l'ingénierie publique, notamment en :

- les orientant vers une mission d'expertise et non plus de prestation de services ;
- mettant fin à celles n'entrant pas dans le champ de l'ingénierie concurrentielle, lorsqu'elles n'étaient pas justifiées par la mise en œuvre d'une politique prioritaire de l'État ou par le maintien d'un haut niveau d'expertise. Les interventions des services déconcentrés dans le secteur concurrentiels ont ainsi pris fin le 1<sup>er</sup> janvier 2012.

Parallèlement, sur la période 2008-2012, les effectifs des directions départementales des territoires (DDT) et des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) dédiés aux missions d'ATESAT ont diminué de 30 %, passant de 1 766 à 1 266 ETP<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Entre 2010 et 2013. Source : rapport pour avis n° 162 (2013-2014) de M. Bernard Saugey sur le projet de loi de finances pour 2014, mission Relations avec les collectivités territoriales. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a13-162-18/a13-162-18.html>.

<sup>2</sup> Circulaire du 10 avril 2008 sur les mesures du conseil de modernisation des politiques publiques relatives à l'ingénierie publique concurrentielle.

<sup>3</sup> Rapport pour avis n° 162 (2013-2014) précité.

---

*c) La suppression de l'ATESAT*

Le projet de loi de finances pour 2014 a prévu la suppression de l'ATESAT à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014, avec des mesures transitoires pour les conventions ATESAT en cours. Son exposé des motifs faisant valoir que ce dispositif n'était plus adapté à l'organisation locale, marquée par l'affirmation de la compétence des départements dans le domaine de l'ingénierie territoriale et par l'achèvement de la carte intercommunale. À ceci près que ni les départements, ni les intercommunalités n'ont d'obligations en la matière. Les solutions mises en place sont le fruit d'initiatives locales dont rien ne garantit la pérennité en période de disette financière.

L'Association des maires de France et l'Association des maires ruraux de France avaient alors souligné que la réduction significative des moyens consacrés à l'ingénierie territoriale allait à l'encontre des besoins croissants des communes, confrontés à l'application de normes plus nombreuses et plus complexes. Cumulée avec la baisse des dotations, alors déjà d'actualité, la fin de l'ATESAT a été ressentie comme une double peine par de nombreux élus ruraux.

En réponse a été créé, le 1<sup>er</sup> janvier 2014, le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA). Toutefois, parmi ses nombreuses missions, cet établissement public n'assure qu'une ingénierie dans les domaines exigeant un haut niveau de technicité. Il n'est pas destiné à répondre aux besoins d'ingénierie du quotidien des collectivités territoriales.

En 2014 également, la loi ALUR a abaissé de 20 000 à 10 000 habitants le seuil en deçà duquel les intercommunalités pouvaient bénéficier gratuitement de l'assistance technique des services déconcentrés de l'État pour l'instruction des permis de construire et autorisations préalables<sup>1</sup>. Une nouvelle régression donc pour les communes moyennes.

*d) Le dispositif Aider*

En décembre 2015, les dernières conventions ATESAT venant à expiration, le Gouvernement a annoncé le lancement du dispositif Aider (accompagnement interministériel au développement et à l'expertise en milieu rural). Ce dispositif a fait l'objet de deux séries d'expérimentations, à chaque fois dans quatre collectivités. Ces collectivités, sélectionnées dans le cadre d'un appel à projets, ont ainsi bénéficié de la mobilisation de fonctionnaires issus des corps d'inspection qui ont assuré la coordination de leurs projets, en lien avec différents services déconcentrés.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2014-366 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, art. 194, modifiant l'article L. 422-8 du code de l'urbanisme.

---

Notre ancien collègue Éric Doligé et notre collègue Marie-Françoise Pérol-Dumont, dans leur rapport sur l'État territorial de 2016 au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation<sup>1</sup>, ont constaté que les expérimentations menées dans le cadre du dispositif Aider, correspondaient à l'attente des collectivités territoriales concernées. Resterait donc à les généraliser et à les pérenniser...

*e) Une montée en puissance des départements en matière d'ingénierie territoriale bienvenue mais potentiellement source d'inégalités*

La loi NOTRe a confirmé le rôle des départements, en étendant la possibilité de mise à disposition des communes et des EPCI d'une assistance technique aux domaines de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat<sup>2</sup>. Nombre de départements, mais pas tous, ont mis en place une organisation en matière d'ingénierie territoriale. Celle-ci prend la forme, selon les cas, d'une agence technique départementale, d'une régie, d'un syndicat mixte ou encore d'une société publique locale.

Si, face au retrait de l'État, le relais assuré par les conseils départementaux est une bonne chose, ce n'est pas la solution, et c'est une source d'inégalités territoriales. Comme l'a indiqué un rapport du conseil général de l'environnement et du développement durable<sup>3</sup>, l'offre des départements en la matière est tout d'abord variable. En outre le poids des dépenses sociales dans certains départements limite les capacités d'intervention, l'ingénierie n'étant pas une compétence obligatoire. Enfin, le risque existe que les conseils départementaux sélectionnent les projets pouvant bénéficier d'une assistance technique selon leurs priorités ou la sensibilité politiques des élus concernés.

---

<sup>1</sup> « Où va l'État territorial, le point de vue des collectivités », rapport d'information n° 181 (2016-2017). Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2016/r16-181-notice.html>

<sup>2</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, art. 94.

<sup>3</sup> Rapport de la mission d'évaluation des réformes de l'assistance technique pour raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) et de l'application du droit des sols (ADS), novembre 2016. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/174000132.pdf>.

Dans le Doubs, où votre rapporteur s'est déplacé, les besoins en matière d'ingénierie sont importants, comme souvent dans les départements essentiellement ruraux. Dans un contexte où les intercommunalités n'ont pas encore fait de cette compétence une priorité et où l'agence du conseil départemental a dû réduire ses moyens, le préfet a fait le choix de renforcer les moyens en matière d'ingénierie, mais il s'agit d'une initiative locale. Ces moyens sont en outre concentrés sur l'ingénierie financière : les services jouent un rôle moteur, souvent indispensable, en accompagnant les collectivités dans la recherche et la mobilisation des crédits nécessaires à la réalisation de leurs projets. Concernant l'ingénierie technique proprement dite, les effectifs et le niveau de compétence des préfetures comme des DDT sont quasiment nuls.

Dans le département voisin, la Haute-Saône, c'est le conseil départemental qui a mis en place dès 2011 une agence « Ingénierie 70 », dont les compétences sont reconnues et l'appui apprécié. Plusieurs agents de l'agence sont d'ailleurs des anciens agents de l'État. Que le président du conseil départemental à l'origine de cette initiative soit un fin connaisseur des problèmes des petites collectivités n'est certainement pas un hasard... Mais les élus ruraux jugent les prestations de l'agence départementale coûteuses.

Notons au passage que la Cour des comptes estime « souhaitable » la fin des missions d'ingénierie de l'État<sup>1</sup>. La mission de solidarité territoriale des départements ayant été renforcée par la loi NOTRe, les intercommunalités ayant développé leur propres services d'ingénierie, les régions ainsi que la Caisse des dépôts et consignations offrant également des services dans ce domaine, la Cour estime que le risque de doublons est « particulièrement élevé ». À part ça, la Cour des comptes est experte en territoires et ne fait pas de politique !

## **2. Une réaffirmation du rôle de l'État ?**

Parce que l'offre des conseils départementaux en matière d'ingénierie territoriale est disparate et surtout parce leurs besoins en la matière sont importants, une grande majorité d'élus locaux demandent le maintien de l'appui et de l'expertise des services de l'État dans le domaine de l'ingénierie.

Le Gouvernement affirme avoir pris conscience de l'importance de la question. En mars 2016, les ministères de l'intérieur et de l'aménagement du territoire avaient présenté une directive nationale d'orientation (DNO) sur l'ingénierie d'État dans les territoires 2016-2018. Elle visait à réaffirmer la place de l'État et préciser son rôle en la matière. Dans son rapport pour avis

---

<sup>1</sup> Rapport thématique « Les services déconcentrés de l'État », décembre 2017, p. 81 et s.

---

sur le projet de loi de finances pour 2017<sup>1</sup>, votre rapporteur avait exprimé son scepticisme sur la capacité de cette DNO à contribuer à la relance de l'ingénierie territoriale de l'État : cette dernière était en effet une liste d'engagements abstraits.

Cette directive avait invité les préfets à réaliser « *dans les meilleurs délais* » la cartographie de l'offre d'ingénierie publique et privée. L'objectif, louable, était de faire un état des lieux des acteurs, des outils, afin d'évaluer les besoins et enjeux dans chaque département ainsi que les moyens existants. Or il a été indiqué à votre rapporteur que cette cartographie avait été réalisée dans la plupart des départements, mais qu'elle n'avait pas encore été formalisée<sup>2</sup>. Cette formalisation a en effet été reportée dans le cadre du travail de réflexion sur la création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) pour être relancée lors de la mise en place de cette dernière. Ce qui laisse supposer que l'ANCT sera le tombeau d'une initiative pourtant saluée par les élus unanimes.

En attendant, le processus de création de cette agence ayant pris beaucoup de retard, ce travail de recensement des moyens et des besoins, n'est pas près d'être effectué. Et si le Gouvernement ne dispose pas des résultats de ce recensement, on voit difficilement comment il peut définir des mesures concrètes et réalistes permettant de réaffirmer la place de l'État dans l'ingénierie au service des territoires. Depuis deux ans, son action se résume à la réitération de ses intentions...

Interrogé sur la mise en œuvre de la directive, le secrétaire général adjoint du ministère de l'intérieur a pourtant fait savoir à votre rapporteur que les effectifs de la mission prioritaire de coordination des politiques publiques visant à faciliter l'accompagnement des projets locaux, ont été renforcés : un renfort de 25 ETP sur la période 2016-2017 pour l'ensemble du territoire... Quant aux effectifs des sous-préfectures jouant également ce rôle d'accompagnement, ils l'ont été de 77 ETP pour l'ensemble des missions prioritaires des sous-préfectures. Des chiffres qui parlent d'eux-mêmes !

Difficile donc de saisir les intentions en matière d'ingénierie territoriale ; difficile aussi de saisir ce que sera le rôle de l'ANCT et comment il s'articulera avec celui de l'ingénierie directement à la disposition des préfets. Comme votre rapporteur l'avait regretté lors de l'examen de la proposition de loi sénatoriale portant création de cette agence, le Gouvernement a choisi cette solution pour répondre au mécontentement des élus et en même temps faire des économies, plutôt que de donner à l'administration territoriale les moyens de ses missions. Pour votre rapporteur, l'ANCT est un nouveau leurre destiné à faire patienter les élus,

---

<sup>1</sup> Rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2017, n° 146 (2016-2017) tome I, mission « Administration générale et territoriale ». Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a16-146-1/a16-146-11.pdf>.

<sup>2</sup> Source : réponses au questionnaire budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2019.

---

permettant à l'État de ne pas honorer une promesse qu'il n'avait nullement l'intention de tenir.

### **III. LE PROGRAMME VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE**

L'année 2019 sera marquée par l'organisation des élections européennes mais aussi par l'achèvement de la réforme des modalités d'inscription sur les listes électorales instituée par les lois du 1<sup>er</sup> août 2016<sup>1</sup>. Concernant le contrôle du financement de la vie politique, votre rapporteur s'est intéressé à ses moyens et aux incohérences du système actuel.

#### ***A. L'ACHÈVEMENT DE LA RÉFORME DES MODALITÉS DE GESTION DES LISTES ÉLECTORALES***

Le projet de mise en place du répertoire électoral unique (REU) entre dans sa phase finale : comme prévu, le répertoire devrait être opérationnel pour les élections européennes de mai 2019. Reste cependant à former les agents municipaux à son utilisation et à informer les électeurs des nouvelles modalités d'inscription sur les listes électorales et des nouvelles modalités de recours.

##### **1. Les nouvelles modalités d'inscription sur les listes électorales**

Les listes électorales étaient encore récemment tenues par les communes et les postes consulaires, avec un écart de 500 000 électeurs en plus que le fichier général des électeurs de contrôle, tenu par l'INSEE au niveau national. Cet écart posant le problème de la fiabilité des listes électorales, il a été jugé nécessaire de réformer les modalités de leur gestion. Ce qu'ont fait les lois du 1<sup>er</sup> août 2016. Les listes locales sont désormais extraites d'un répertoire électoral unique (REU), tenu par l'INSEE.

Ce répertoire centralise au niveau national les décisions prises au niveau local par les maires, ambassadeurs et chefs de postes consulaires. L'INSEE procède aux inscriptions et radiations ne soulevant pas de difficulté, comme l'inscription d'office des jeunes majeurs et des personnes ayant acquis la nationalité française ou les inscriptions et radiations ordonnées par l'autorité judiciaire. Les communes en sont informées. Celles-ci pour leur part inscrivent les demandes et radient les électeurs qui ne remplissent plus les conditions pour être inscrits sur la liste communale.

---

<sup>1</sup> *Loi organique n° 2016-1046 du 1<sup>er</sup> août 2016* rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France pour les élections municipales, *loi organique n° 2016-1047 du 1<sup>er</sup> août 2016* rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France et *loi n° 2016-1048 du 1<sup>er</sup> août 2016* rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales.

Les lois du 1<sup>er</sup> août 2016<sup>1</sup> ont également remis en cause le principe de la révision annuelle des listes électorales et la date limite des inscriptions au 31 décembre. Désormais, les listes électorales sont actualisées au fil des demandes, et au plus tard six semaines<sup>2</sup> avant un scrutin.

## 2. La tenue du calendrier de la réforme

Le projet de création du répertoire électoral unique s'est déroulé jusqu'ici selon le calendrier établi. L'INSEE a, comme prévu, réalisé le traitement des listes transmises par les communes à partir de mars 2018. 99,95 % des listes électorales, représentant 99,99 % des électeurs, ont été transmises par les communes. Les listes manquantes ont été récupérées depuis le fichier général des électeurs.

Ce travail d'alimentation du REU effectué, le système d'information a été ouvert aux communes mi-octobre 2018 pour validation des listes. À ce jour, 27 000 listes des 35 000 communes ont été validées sans aucune modification : il faut donc souligner la qualité du travail fait par l'INSEE et les services municipaux qui procèdent en ce moment aux inscriptions et radiations enregistrées depuis mars 2018.

Un dispositif spécifique de formation et d'accompagnement des agents municipaux a, par ailleurs, été mis en place par le ministère de l'intérieur, l'INSEE et le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

Un accompagnement est également prévu pour répondre aux interrogations quotidiennes des agents municipaux. Il prendra notamment la forme de foire aux questions sur les sites internet du CNFPT et de l'INSEE. Les agents pourront également contacter les services de l'INSEE pour les questions techniques et les services des préfectures en charge des élections pour les questions juridiques. Le ministère de l'intérieur a prévu d'adapter cet accompagnement en tant que de besoin.

Concernant le prélèvement sur recettes prévu pour compenser les coûts de cette réforme pour les communes<sup>3</sup>, le Gouvernement ne compte pas le mettre en œuvre, estimant que ces coûts « *devraient rester modestes* »<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Cf supra.

<sup>2</sup> À titre transitoire, pour l'année 2019, les électeurs pourront solliciter leur inscription jusqu'au dernier jour du deuxième mois précédant le scrutin.

<sup>3</sup> Loi n° 2016-1048 du 1<sup>er</sup> août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales, art. 16, III.

<sup>4</sup> Réponses au questionnaire budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2019.

---

### 3. L'information des électeurs

Les électeurs ont désormais la possibilité de s'inscrire sur les listes électorales jusqu'à six semaines avant un scrutin. Il est donc essentiel de les en informer en temps utile. Nécessaire aussi de les informer sur les modalités de recours en cas d'absence d'inscription ou de radiation notamment. La saisine du juge n'est en effet possible qu'après recours auprès de la commission municipale chargée du contrôle des listes.

Le ministère de l'intérieur prévoit une première campagne d'information dans le courant du mois de janvier 2019, qui indiquera la date limite de dépôt des demandes d'inscription pour pouvoir voter aux élections européennes : le 31 mars 2019. Une nouvelle campagne aura lieu début mars, axée sur la nécessité de s'inscrire avant cette date. La campagne intégrera l'information relative aux voies recours.

En février 2019, une information complémentaire invitera les électeurs à vérifier leur inscription sur les listes électorales. Une page internet spécifique sera créée à cet effet. Les électeurs pourront connaître le bureau de vote dans lequel ils sont inscrits en indiquant sur le formulaire de cette page internet leurs nom, prénom et date de naissance.

S'agissant des Français établis hors de France, la loi n° 2016-1047 du 1<sup>er</sup> août 2016<sup>1</sup> a supprimé la possibilité pour eux d'être inscrits à la fois sur une liste électorale municipale et sur une liste électorale consulaire<sup>2</sup>. Les électeurs doublement inscrits au 1<sup>er</sup> janvier 2019 auront jusqu'au 31 mars pour choisir la liste sur laquelle ils souhaitent être inscrits. Le travail réalisé par l'INSEE dans le cadre de l'élaboration du Répertoire électoral unique a permis d'établir la liste de ces électeurs. Ces derniers ont déjà été informés personnellement par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères des nouvelles dispositions législatives. Cette information sera renouvelée trois fois d'ici le 31 mars 2019.

#### ***B. LE CONTRÔLE DU FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE : UN SYSTÈME EN CRISE***

Si la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) est l'acteur le plus visible du système destiné à garantir l'égalité des candidats devant le corps électoral, il faut souligner qu'elle n'a en charge qu'une partie de ce système.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2016-1047 du 1<sup>er</sup> août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>2</sup> Cette double inscription a posé des difficultés lors des élections présidentielles de 2012 et 2017.

---

L'importance prise dans les campagnes électorales par des médias qui n'ont de comptes à rendre à personne et plus récemment, la **réforme des clips de campagne** pour l'élection présidentielle, les élections législatives et européennes<sup>1</sup>, ont, en effet, vidé le principe républicain d'égalité devant le suffrage d'une bonne partie de sa substance. Ainsi, l'« équité » entre les candidats, définie par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) en fonction de la « représentativité » des candidats, à partir de sondages d'opinion à la méthodologie contestable, a remplacé l'égalité dans la répartition du temps d'antenne lors de la campagne officielle.

Par ailleurs, eu égard aux polémiques mettant en cause la CNCCFP qui se développent désormais, qu'elle le veuille ou non, après chaque élection politiquement majeure (élections présidentielles et élections législatives), on en vient à s'interroger sur la cohérence du dispositif et le rôle exacte que la commission en est venue à jouer.

### **1. La CNCCFP : un outil de régulation de la démocratie essentiel**

**Depuis 1988<sup>2</sup>, les dépenses électorales sont plafonnées mais aussi partiellement remboursées par l'État** Il s'agissait, selon M. Jacques Chirac, alors Premier ministre, de « rendre notre démocratie encore plus démocratique » car « il ne serait pas acceptable que les chances des candidats au suffrage des Français soient directement proportionnées à l'ampleur de leurs ressources »<sup>3</sup>.

**Autorité administrative indépendante créée en 1990<sup>4</sup>, la CNCCFP s'est donc trouvée au cœur du contrôle des « bonnes mœurs » et du respect de la législation électorale**

---

<sup>1</sup> Loi organique n° 2016-506 du 25 avril 2016 de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle et loi n° 2018-509 du 25 juin 2018 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

<sup>2</sup> Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

<sup>3</sup> Compte rendu intégral de l'Assemblée nationale, 2 février 1988 (première séance).

<sup>4</sup> Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques.

### Les principales missions de la CNCCFP

En premier lieu, la CNCCFP publie les **comptes des partis et groupements politiques** et s'assure qu'ils respectent les obligations légales (loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique).

La commission vérifie la cohérence d'ensemble de ces comptes, qui sont certifiés par des commissaires aux comptes.

En deuxième lieu, la CNCCFP contrôle les **comptes de campagne des candidats aux élections**<sup>1</sup> (articles L. 52-3-1 à L. 52-17 du code électoral). Elle peut approuver un compte sans modification, l'approuver après réformation (pour ajouter ou soustraire des dépenses électorales) ou le rejeter (notamment en présence de dons consentis par des personnes morales ou d'un dépassement du plafond des dépenses électorales).

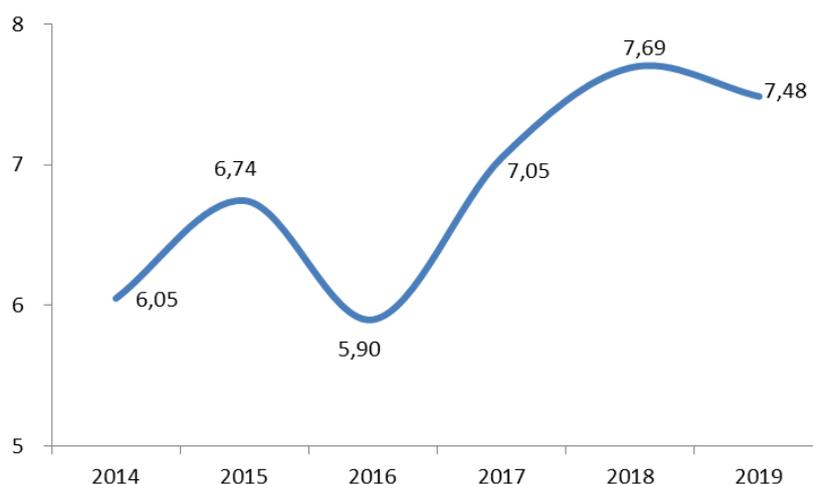
Lorsqu'elle rejette un compte de campagne, la commission saisit le juge électoral. Le candidat est passible d'une peine d'inéligibilité de trois ans maximum.

En dernier lieu, la CNCCFP arrête le **montant du remboursement forfaitaire** que l'État verse aux candidats, en fonction du montant des dépenses électorales et de leur plafonnement<sup>2</sup>.

## 2. Un renforcement constant des moyens de la CNCCFP...

**Depuis 2014, le budget de la CNCCFP a augmenté de plus de 23 %.** Il s'établit à 7,4 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2019, dont 4,77 millions d'euros de dépenses de personnel.

**Évolution du budget de la CNCCFP**  
(en crédits de paiement et en millions d'euros)



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

<sup>1</sup> À titre dérogatoire, les candidats aux élections municipales dans les communes de moins 9 000 habitants ne doivent pas déposer de compte de campagne.

<sup>2</sup> Ce remboursement est limité à 47,5 % du plafond des dépenses électorales et ne peut pas dépasser l'apport personnel du candidat. Il est octroyé aux candidats qui ont recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés, ce seuil étant réduit à 3 % pour les élections européennes.

**Subordonnée au calendrier électoral, l'activité de la CNCCFP est particulièrement cyclique, ce qui explique que les crédits qui lui sont affectés baissent de 2,66 % en 2019, année moins chargée que l'année 2018.**

#### Activité de la CNCCFP<sup>1</sup>

2018	2019
Contrôle des comptes des partis et groupements politiques	
Élections partielles	
Élections législatives (2017)	Référendum en Nouvelle-Calédonie (2018) <sup>2</sup>
Élections sénatoriales (2017)	Élections européennes (2019)
Élections territoriales de Corse (2017)	
Élections territoriales de la Polynésie française (2018)	

Source : commission des lois du Sénat

Outre son collège de neuf membres<sup>3</sup>, la CNCCFP dispose en 2018 de **39 agents permanents** (dont 26 agents de catégorie A), soit cinq de plus qu'en 2014. Son plafond d'emplois reste stable dans le PLF pour 2019.

La commission fait également appel à des **rapporteurs vacataires** pour instruire l'examen des comptes de campagne. Elle a par exemple recruté 169 rapporteurs afin de contrôler les comptes des élections législatives de 2017, pour un montant total de 564 000 euros. On constate d'ailleurs un **fort taux de renouvellement** des rapporteurs : plus de 30 % d'entre eux n'avaient jamais exercé cette fonction avant les élections législatives, ce qui peut représenter une difficulté.

**La commission bénéficie également de nouveaux moyens sur le plan juridique.** Elle dispose notamment de davantage d'informations sur les emprunts contractés par les partis et groupements politiques<sup>4</sup> et sur les comptes de leurs organisations territoriales<sup>5</sup>.

Entendu en audition par votre rapporteur, le président de la CNCCFP a proposé des mesures complémentaires pour conforter son action.

<sup>1</sup> Les comptes de campagne sont déposés le dixième vendredi suivant le premier tour de scrutin. La CNCCFP dispose ensuite de six mois pour les examiner (délai réduit à deux mois en cas de recours devant le juge de l'élection).

<sup>2</sup> Les dépenses des partis et groupements habilités à participer à la campagne peuvent faire l'objet d'un remboursement par l'État dans la limite d'un plafond de 13 000 000 francs Pacifique (environ 110 000 euros). Le montant de ce remboursement sera arrêté le 4 mars 2019 au plus tard (circulaire de la CNCCFP du 10 août 2018).

<sup>3</sup> Le collège de la CNCCFP est composé de trois membres du Conseil d'État, de trois membres de la Cour de cassation et de trois membres de la Cour des comptes.

<sup>4</sup> Loi n° 2017-286 du 6 mars 2017 tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques et des candidats.

<sup>5</sup> Loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

**Les mesures complémentaires proposées par le président de la CNCCFP**

**- Pour mieux contrôler les flux financiers entre les candidats à une élection et les partis ou groupements politiques qui les soutiennent<sup>1</sup> :**

. lever le secret professionnel des commissaires aux comptes chargés de certifier les comptes des formations politiques (article L. 822-15 du code de commerce) ;

. prévoir, pendant la période de contrôle des comptes de campagne, un droit d'accès en temps réel à la comptabilité et aux factures des partis ou groupements politiques ;

- Poursuivre la **dématérialisation** des échanges entre la CNCCFP et les formations politiques ;

- Avoir **accès aux factures des sous-traitants** des candidats et des partis ou groupements politiques, notamment pour mieux contrôler les marges des « intermédiaires » (voir *infra*).

**3. ... qui ne résoudront pas les problèmes liés à la structure même du système**

**Ainsi en va-t-il de l'évaluation des dépenses de campagne.**

Dans l'exemple des élections législatives de 2017, la CNCCFP a dû **contrôler 5 427 comptes de campagne en l'espace de six mois**, la commission s'efforçant de réduire son délai d'instruction à deux mois lorsqu'un électeur ou un candidat saisit le juge électoral.

Les délais d'instruction sont particulièrement réduits, d'autant plus qu'il faut respecter le principe du contradictoire : les candidats mis en cause doivent pouvoir répondre aux observations de la CNCCFP et dissiper d'éventuels malentendus.

**Surtout, le périmètre des dépenses électorales à prendre en compte est un véritable labyrinthe bureaucratique, dans lequel se perdent beaucoup de candidats.**

---

<sup>1</sup> Aujourd'hui, les comptes des partis et groupements politiques ne sont transmis à la CNCCFP que le 30 juin de l'année suivante. Or, généralement, la CNCCFP a déjà examiné les comptes de campagne des candidats à cette date, sans pouvoir s'appuyer sur les comptes des formations politiques.

### La définition des dépenses électorales

En l'absence de définition dans le code électoral, la jurisprudence et la CNCCFP définissent les dépenses électorales à partir de **quatre critères cumulatifs** :

- **leur objet** : obtention des suffrages des électeurs, ce qui exclut notamment les dépenses à caractère personnel ;
- **leur date** : engagement dans les six mois précédant le vote et jusqu'au dépôt du compte de campagne (le dixième vendredi suivant le scrutin) ;
- **leur lieu** : exécution dans la circonscription du candidat ;
- **la procédure suivie** : engagement par le candidat ou par son représentant et règlement par le mandataire de la campagne.

**Plus de trente pages du guide du candidat et du mandataire<sup>1</sup> sont consacrées à cette épineuse question sans lever toutes les ambiguïtés, comme l'a confirmé l'audition du président de la CNCCFP.**

À titre d'exemple, le déjeuner d'une équipe de campagne ne constitue pas une dépense électorale car il n'a pas d'impact direct sur les électeurs. À l'inverse, il suffit que l'équipe de campagne invite un journaliste à sa table pour devoir déclarer ce déjeuner à la CNCCFP.

Du côté des recettes, les « **concours en nature** » sont particulièrement difficiles à cerner. Les services rendus à titre gratuit par des militants ne sont pas intégrés au compte de campagne. À l'inverse, il faut prendre en compte leurs frais de déplacement ainsi que l'action des militants lorsqu'elle est en « lien direct » avec leur activité professionnelle.

**Plus globalement, l'évaluation des recettes et des dépenses des candidats soulève un problème de fond. Lorsqu'une entreprise casse ses prix, s'agit-il d'un simple rabais (légal) au profit d'un candidat ou d'un don (illégal) d'une personne morale ?**

La CNCCFP admet des rabais commerciaux allant jusqu'à 20 % du **prix du marché**. Mais comment calculer ce dernier, notamment dans le secteur de la communication ? Lors de son audition par votre rapporteur, le président de la CNCCFP a d'ailleurs reconnu que le coût des prestations de communication évoluait substantiellement en fonction du moment de la campagne, du délai de livraison et des éventuelles économies d'échelle.

De même, comment évaluer les **marges facturées par les « ensembliers »** qui organisent les meetings tout en faisant appel à des centaines de sous-traitants, dont les factures ne sont communiquées ni aux candidats ni à la CNCCFP ?

---

<sup>1</sup> Le guide publié par la CNCCFP est consultable à l'adresse suivante : [www.cnccfp.fr/docs/campagne/20161027\\_guide\\_candidat\\_edition\\_2016.pdf](http://www.cnccfp.fr/docs/campagne/20161027_guide_candidat_edition_2016.pdf).

---

Pour la première fois, la CNCCFP a eu recours à des **experts** pour évaluer les dépenses de campagne de l'élection présidentielle 2017<sup>1</sup>. Ces expertises ont concerné quatre domaines (moyens vidéo, propagande imprimée, réunions publiques, immobilier), pour un coût total de 34 212 euros. **Si leurs estimations ont divergé, les experts se sont accordés sur une chose : il est impossible de définir un prix du marché pour certaines prestations...**

Sur le plan des principes, la CNCCFP peut rejeter le compte de campagne de tout candidat. **Envisage-t-on, néanmoins, qu'elle rejette le compte de campagne du vainqueur de l'élection présidentielle ?** Le Conseil constitutionnel a répondu à cette question en 1995, en refusant de rejeter le compte du candidat devenu Président de la République, même en présence d'irrégularités manifestes. Difficile de lui donner tort. Imagine-t-on, en effet, d'invalider un président confortablement élu et de le remplacer par un candidat qui n'aurait pas rassemblé la majorité des voix ?

On peut aussi se poser la question de la conciliation entre les deux objectifs contradictoires auxquelles la commission se trouve exposée : maximiser les dépenses quand il s'agit de faire respecter les plafonds de campagne et les minimiser quand il s'agit de les rembourser aux candidats.

La question de l'impossible objectivité des estimations est d'autant plus importante et préoccupante que, de plus en plus ces estimations ont des conséquences pénales, instrumentalisées médiatiquement et politiquement. Ce qui donne aux décisions de l'Autorité administrative indépendante qu'est la CNCCFP une portée que n'avaient certainement pas prévue ses créateurs.

En effet, sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale et de l'article L. 52-15 du code électoral, la CNCCFP signale au parquet les dossiers pouvant relever du juge pénal, même lorsqu'elle a validé le compte de campagne, ce qui n'est pas le moindre des paradoxes, la première mission de la commission étant précisément cette validation. Elle saisit également l'administration fiscale lorsque des dons lui paraissent litigieux<sup>2</sup>. Ainsi, de fait la CNCCFP devient un auxiliaire de la justice et du fisc même si elle ne rend pas ces signalements publics, au contraire de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

Sa jurisprudence semble aussi à géométrie variable. Ainsi, lors de son audition, le président de la CNCCFP a par exemple confirmé que la commission n'avait pas saisi le procureur de la République concernant un candidat à l'élection présidentielle de 2012 dont le compte de campagne avait été rejeté pour dépassement du plafond des dépenses électorales<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Ce recours aux experts est autorisé par l'article L. 52-14 du code électoral.

<sup>2</sup> Les dons à un parti ou groupement politique (limités à 7 500 euros par formation et par an) ou à un candidat (limités à 4 600 euros par an) faisant l'objet d'une réduction d'impôt.

<sup>3</sup> Ce qui constitue une infraction pénale passible de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende, conformément à l'article L. 113-1 du code électoral.

**En conséquence, les polémiques se concentrent sur certaines affaires, alors que l'immense majorité des candidats respectent scrupuleusement les exigences du droit électoral.**

Sur les 5 427 comptes de campagne déposés à l'occasion des élections législatives de 2017, la CNCCFP n'en a rejeté que 1,97 %, en a approuvé 49,33 % sans réformation et 48,70 % avec réformation.

\*

\* \*

**Sur la proposition de son rapporteur, la commission des lois a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « *Administration générale et territoriale de l'État* » inscrits au projet de loi de finances pour 2019.**

---

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DÉPLACEMENT

### Secrétariat général du ministère de l'intérieur

**M. Alain Espinasse**, secrétaire général adjoint

**Mme Pascale Pin**, chef du bureau des élections et des études politiques

**M. Michel Bergue**, directeur de projet Coordination de l'élaboration du plan Préfectures nouvelle génération

**M. Laurent Buchaillat**, sous-directeur de l'administration territoriale

### Défenseur des droits

**M. Bernard Dreyfus**, délégué général du Défenseur des droits à la médiation avec les services publics

**M. Pascal Montfort**, chef du pôle Protection justice et libertés

**Mme Justine Baranger**, chargée de mission au sein de la direction de la promotion et de l'égalité et de l'accès aux droits

### Agence nationale des titres sécurisés

**M. Jérôme Létier**, directeur

**M. Jean-Marc Galland**, chef de la mission Délivrance sécurisée des titres (ministère de l'intérieur)

### Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques

**M. François Logerot**, président

**Mme Sylvie Calvès**, secrétaire générale

## **Déplacement à Besançon (Doubs)**

*19 novembre 2018*

### Préfecture du Doubs

Entretiens avec :

**M. Joël Mathurin**, préfet du Doubs

**M. Jean-Philippe Setbon**, secrétaire général de la préfecture

**M. Pierre-François Guyenet**, directeur du centre d'expertise de ressources titres (CERT)

**Mme Dominique Sauvageat**, chef du bureau de l'instruction, adjointe au directeur du CERT