

N° 156

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2014, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. François MARC,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 2

ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Rapporteuse spéciale : Mme Michèle ANDRÉ

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, président ; M. François Marc, rapporteur général ; Mme Michèle André, première vice-présidente ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, vice-présidents ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 1395, 1428 à 1435 et T.A. 239

Sénat : 155 (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE	5
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION	7
A. LES TROIS PROGRAMMES DE LA MISSION	7
B. LE RESPECT DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE.....	8
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE SUR LE PROGRAMME 307 « ADMINISTRATION TERRITORIALE »	11
I. LE PROGRAMME 307 « ADMINISTRATION TERRITORIALE »	12
A. UN PROGRAMME CENTRÉ SUR LES MISSIONS DES PRÉFECTURES ET DES SOUS-PRÉFECTURES.....	12
B. DES CRÉDITS DE PAIEMENT (CP) EN LÉGÈRE PROGRESSION : + 0,8 %.....	14
C. L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS : 550 EMPLOIS ÉQUIVALENTS TEMPS PLEIN (ETP) SUPPRIMÉS	15
D. QUEL AVENIR POUR LES PRÉFECTURES ET LES SOUS-PRÉFECTURES ?.....	16
E. L'AGENCE NATIONALE DES TITRES SÉCURISÉS (ANTS).....	18
1. <i>Les projets conduits par l'agence</i>	18
2. <i>Vers une insuffisance du fond de roulement à la fin de l'exercice 2014.....</i>	20
3. <i>Un équilibre des ressources à redéfinir</i>	21
4. <i>La nécessaire révision de la dotation accordée aux mairies procédant à l'enregistrement des demandes passeport et à la remise de ce titre.....</i>	23
F. UN NIVEAU DE PERFORMANCE MAINTENU	23
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE SUR LE PROGRAMME 232 « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE ».....	27
II. LE PROGRAMME 232 « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE ».....	28
A. UN PROGRAMME À PLUSIEURS FINALITÉS	28
B. UNE HAUSSE DE 99,4 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT (CP) EN PHASE AVEC L'ÉVOLUTION DU CYCLE ÉLECTORAL	28
C. LE BUDGET DE L'ORGANISATION DES ÉLECTIONS EN 2014.....	30
D. UN PROGRAMME AUX EFFECTIFS TRÈS LIMITÉS.....	31

E. LA DIFFICULTÉ DE MESURER LA PERFORMANCE DE L'ORGANISATION ÉLECTORALE.....	31
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE SUR LE PROGRAMME 216 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR »	33
III. LE PROGRAMME 216 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR »	34
A. UN PROGRAMME DE SOUTIEN À UN MINISTÈRE D'AVANTAGE QU'À UNE MISSION.....	34
B. LA LÉGÈRE HAUSSE DES CRÉDITS DE PAIEMENT (CP) : + 0,8 %	35
C. LA RÉDUCTION DU PLAFOND D'EMPLOIS : - 48 ETPT.....	37
D. LA SOUS-DOTATION DES FRAIS DE CONTENTIEUX.....	37
E. LA PERFORMANCE EN PROGRÈS.....	38
EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ	41
• <i>ARTICLE 61 Dématérialisation partielle de la propagande électorale (Art. 17 et 18 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen)</i> Dématérialisation partielle de la propagande électorale.....	41
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	43
EXAMEN EN COMMISSION.....	45

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE

- La mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » bénéficie d'une enveloppe de **2,717 milliards d'euros de crédits de paiement** (hors fonds de concours), **en progression de 6,3 %** par rapport aux crédits ouverts pour 2013. Cette hausse trouve son explication dans **l'évolution du programme « Vie politique, culturelle et associative »**. En effet, la mission présente la particularité d'être sensible au cycle électoral.
- Hors compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », la mission **respecte** le plafond alloué par l'article 11 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

Au 10 octobre 2013, 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, 95,4 % des réponses portant sur la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » étaient parvenues à votre rapporteure spéciale.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

A. LES TROIS PROGRAMMES DE LA MISSION

La mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » comprend trois programmes :

- le programme 307 « **Administration territoriale** », qui correspond essentiellement aux moyens alloués aux **préfectures, aux Hauts-commissariats et aux sous-préfectures, pour la métropole et l'outre-mer** (63,5 % des crédits de paiement de la mission) ;

- le programme 232 « **Vie politique, culturelle et associative** », qui comporte les crédits liés au **financement de la vie politique** (organisation des élections, prise en charge de dépenses de campagnes électorales, aide publique aux partis et groupements politiques), à la mise en œuvre de la loi sur la **séparation des Eglises et de l'Etat**, et à l'application des textes sur la **liberté d'association** (10,5 % des crédits de paiement de la mission) ;

- le programme 216 « **Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur** », qui a pour objet **les moyens logistiques de plusieurs missions pilotées par le ministère de l'intérieur** (26 % des crédits de paiement de la mission).

Le responsable de ces trois programmes est le **secrétaire général du ministère de l'intérieur**.

Présentation des crédits par programme

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé du programme	Crédits de paiement			Fonds de concours attendus en 2014 (3)	Total 2014 (2) + (3)
	Ouverts en 2013 (1)	Demandés pour 2014 (2)	Variation 2014/2013 (en %) (2) / (1)		
307 - Administration territoriale	1 712,6	1 726,2	0,8	73,1	1 799,3
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>1 513,7</i>	<i>1 532,1</i>	<i>1,2</i>	<i>12,0</i>	<i>1 544,1</i>
232 - Vie politique, culturelle et associative	143,4	286,0	99,4		286,0
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>3,9</i>	<i>29,5</i>	<i>656,4</i>		<i>29,5</i>
216 - Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	699,5	705,2	0,8	6,4	711,6
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>386,1</i>	<i>391,9</i>	<i>1,5</i>	<i>0,9</i>	<i>392,8</i>
Mission « Administration générale et territoriale de l'Etat »	2 555,5	2 717,4	6,3	79,5	2 796,9
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>1 903,7</i>	<i>1 953,5</i>	<i>2,6</i>	<i>12,9</i>	<i>1 966,4</i>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014

La mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » bénéficie d'une enveloppe de **2,717 milliards d'euros** de crédits de paiement (hors fonds de concours), en progression de 6,3 % par rapport aux crédits ouverts pour 2013.

Cette hausse trouve son explication dans l'évolution du programme « Vie politique, culturelle et associative ». En effet, la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » présente la particularité d'être sensible au cycle électoral. Or, à la différence de l'année 2013, l'exercice 2014 verra l'organisation de trois scrutins majeurs : les élections municipales, européennes et sénatoriales. Les crédits de paiement (CP) du programme « Vie politique, culturelle et associative » passent donc de 143,4 millions d'euros en 2013 à 286 millions d'euros en 2014 (+ 99,4 %)

Enfin, il convient de noter que **71,9 % des CP de la mission sont absorbés par les dépenses de personnels** (titre 2).

B. LE RESPECT DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE

Les plafonds alloués à la présente mission dans le cadre de l'article 11 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, hors contribution directe au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », sont fixés à **2,19 milliards d'euros** en 2014 et 1,95 milliard d'euros en 2015.

Pour 2014, les crédits demandés pour la mission sont de 2,717 milliards d'euros, dont 596,8 millions au titre de la contribution d'équilibre au CAS « Pensions »¹. **Votre rapporteure spéciale observe donc que le plafond fixé par la loi précitée du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques est respecté.**

¹ Le montant total de la somme affectée au CAS « Pensions » se décompose de la manière suivante : 479,9 millions d'euros au titre du programme « Administration territoriale », 0,3 million d'euros pour le programme « Vie politique, culturelle et associative » et 116,6 millions d'euros sur le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE SUR LE PROGRAMME 307 « ADMINISTRATION TERRITORIALE »

- Le budget du programme « Administration territoriale » comprend 1,727 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 1,726 milliard d'euros en crédits de paiement (CP). Il est en légère augmentation par rapport à 2013 : + 1,6 % pour les AE et + 0,8 % pour les CP.

- Les dépenses de fonctionnement enregistrent une baisse de 0,5 % et s'appuient désormais sur une enveloppe de 144,2 millions d'euros. Cette contraction des crédits correspond notamment à la contribution du programme à l'objectif de réduction des dépenses de fonctionnement fixé par le Gouvernement.

- Les dépenses de personnel sont en hausse (+ 1,2 %) malgré une nouvelle réduction des emplois au sein du programme : 550 emplois équivalents temps plein (ETP) sont supprimés.

- Il est espéré de la constitution de « plateformes » l'absorption de ces suppressions d'emplois. Visant au regroupement de certains moyens dans un chef-lieu (de département ou de région), ces « plateformes » concernent depuis 2013 les opérations « Chorus ». Par ailleurs, trois régions (la Franche-Comté, la Lorraine et la Picardie) expérimentent des « plateformes » de naturalisation. Enfin, une réflexion est en cours sur la création de « plateformes » de fabrication des passeports.

- Votre rapporteure spéciale s'interroge sur l'avenir de la représentation territoriale de l'Etat. Le 9 septembre 2013, Manuel Valls, ministre de l'intérieur, a confié aux préfets des régions Alsace et Lorraine une « mission d'expérimentation sur la rénovation du réseau des sous-préfectures ».

- Le fond de roulement de l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS) s'élève en 2013 à 50,7 millions d'euros. En 2014, son niveau devrait être insuffisant pour couvrir l'ensemble des besoins de l'agence, en particulier le coût de production du permis de conduire. Ce coût est estimé à environ 16 euros par permis, soit une charge d'environ 40 millions d'euros en 2014. La situation financière de l'ANTS pourrait ainsi devenir préoccupante à partir du dernier trimestre de l'exercice à venir.

- Il est désormais temps de remettre à plat le mode de financement de l'ANTS afin de le rendre plus en phase avec l'activité réelle de cette agence.

- Un alignement du montant du droit de timbre relatif au passeport sur le coût de ce titre serait souhaitable, de même qu'une révision du mode de calcul de la dotation accordée aux mairies procédant à l'enregistrement des demandes de passeport biométrique et à la remise de ce titre.

- Le pourcentage de passeports biométriques mis à disposition dans un délai de 15 jours s'établit à 90 % en prévision actualisée pour 2013 et en prévision pour 2014.

I. LE PROGRAMME 307 « ADMINISTRATION TERRITORIALE »

A. UN PROGRAMME CENTRÉ SUR LES MISSIONS DES PRÉFECTURES ET DES SOUS-PRÉFECTURES

Le programme 307 « Administration territoriale » recouvre l'ensemble des missions des préfetures, des sous-préfetures ainsi que des Hauts-commissariats et des représentations de l'Etat en outre-mer.

- L'action n° 1 « *Coordination de la sécurité des personnes et des biens* » correspond aux activités de sécurité publique et civile exercées par les préfetures et les sous-préfetures. Elle se situe donc, par certains aspects, à la limite de la mission « Sécurités ». **Depuis 2013, cette action ne comporte plus que des dépenses de personnel.**

- L'action n° 2 « *Réglementation générale, garantie de l'identité et de la nationalité et délivrance des titres* » s'applique aux activités de délivrance des cartes d'identité, des passeports, des cartes grises, des permis de conduire ainsi que de police des étrangers. Concernant la délivrance de titres fiables, le rôle des préfetures est combiné avec celui de l'ANTS, opérateur du présent programme.

- L'action n° 3 correspond au « *Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales* ».

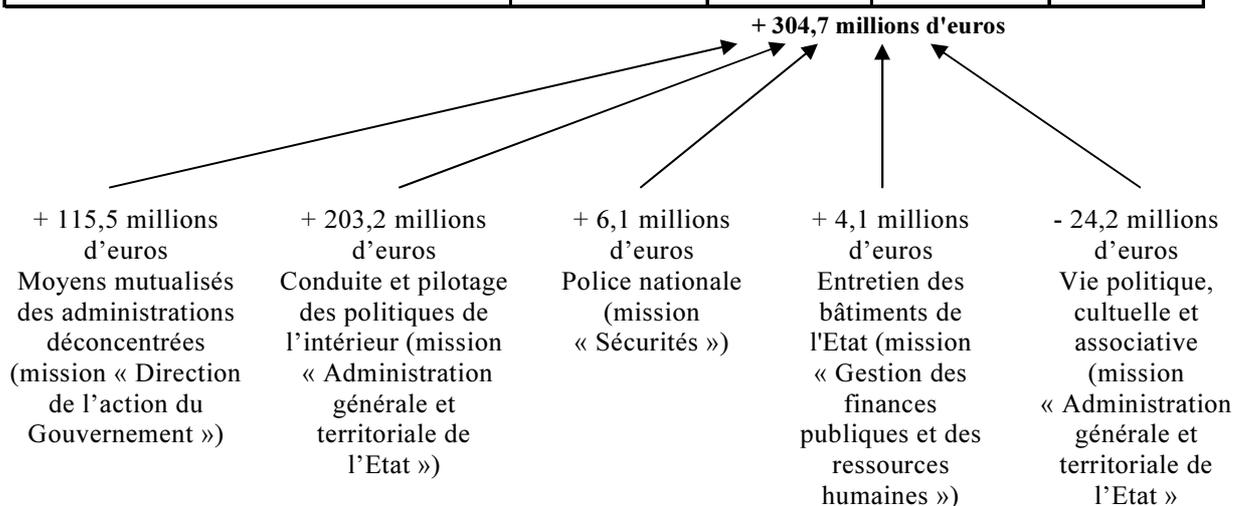
- L'action n° 4 « *Pilotage territorial des politiques gouvernementales* » recouvre les moyens de la coordination des services de l'Etat et de la conduite de politiques spécifiques (ville, rénovation urbaine, logement, lutte contre les exclusions, développement durable, aménagement et attractivité du territoire...). Le décret n° 2010-146 du 16 février 2010 a désormais confié au préfet de région la responsabilité de l'exécution des politiques nationales et communautaires, sauf exception.

- L'action n° 5 « *Animation et soutien du réseau* » concerne les activités de soutien logistique des préfetures et des sous-préfetures (investissements immobiliers, dépenses informatiques, fonctionnement courant). Par ailleurs, les dépenses liées à la représentation de l'Etat outre-mer sont également imputées sur cette action.

Les crédits du programme « Administration territoriale » par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2014	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2014	Part dans le programme
1 - Coordination de la sécurité des personnes et des biens	174,2	9,7%	291,8	13,9%
2 - Réglementation générale, garantie de l'identité et de la nationalité et délivrance des titres	683,0	38,0%	885,8	42,1%
3 - Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	158,5	8,8%	207,9	9,9%
4 - Pilotage territorial des politiques gouvernementales	548,1	30,5%	718,6	34,2%
5 - Animation et soutien du réseau	235,6	13,1%	0,0	0,0%
Ensemble	1 799,4	100,0%	2 104,1	100,0%



Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014

L'action n° 2 « *Réglementation générale, garantie de l'identité et de la nationalité et délivrance des titres* » représente 42,1 % (après ventilation) des moyens du programme.

B. DES CRÉDITS DE PAIEMENT (CP) EN LÉGÈRE PROGRESSION : + 0,8 %

Hors fonds de concours, le présent programme comprend 1,727 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 1,726 milliard d'euros en CP, soit un budget en progression par rapport à 2013 : + 1,6 % pour les AE et **+ 0,8 % pour les CP**.

Au sein de ce programme, **les dépenses de personnel** (titre 2) occupent une place prépondérante avec une enveloppe de 1,532 milliard d'euros de CP, soit **+ 1,2 %** par rapport à 2013. L'augmentation de ces dépenses explique d'ailleurs à elle seule la légère hausse des crédits du programme, les dépenses de fonctionnement (titre 3) et d'investissement (titre 5) étant en baisse.

Les dépenses de fonctionnement enregistrent une diminution de 0,5 % et s'appuient désormais sur une enveloppe de 144,2 millions d'euros¹. Cette contraction des crédits de fonctionnement du programme « Administration territoriale » correspond notamment à la contribution de celui-ci à l'objectif de réduction des dépenses de fonctionnement fixé par le Gouvernement.

Parallèlement, **les dépenses d'investissement reculent également (- 7,2 %)** et s'établissent à 49,9 millions d'euros. Celles-ci relèvent à 92,8 % de l'action n° 5 « *Animation et soutien du réseau* ».

Cette action comprend l'intégralité des crédits affectés au programme national d'équipement (PNE) finançant les opérations immobilières de l'« Etat propriétaire ». A lui seul, le PNE représentera **37,8 millions d'euros** de CP en 2014. Il doit permettre la restructuration, la construction et la mise aux normes du parc immobilier préfectoral.

¹ Pour mémoire, en 2011, les crédits relatifs aux dotations de fonctionnement associées aux effectifs (environ un millier d'agents) transférés dans les directions départementales interministérielles (DDI) et aux charges immobilières dites « charges de l'occupant » (loyers, travaux d'aménagement et d'entretien immobilier, loyers budgétaires et fluides) ont été transférés vers le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

Suite à la consultation référendaire de la population le 29 mars 2009, Mayotte est devenue, le 31 mars 2011, le cent-unième département français¹. **Votre rapporteure spéciale souligne qu'une telle départementalisation, synonyme d'un rapprochement avec le droit commun de la République, comporte des incidences financières concernant, notamment, la mise à niveau du cadastre et de l'état civil à Mayotte.**

C. L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS : 550 EMPLOIS ÉQUIVALENTS TEMPS PLEIN (ETP) SUPPRIMÉS

Les dépenses de personnel sont en hausse malgré une nouvelle réduction des emplois au sein du programme : **550 emplois équivalents temps plein (ETP) sont supprimés.**

En tenant compte des effets en année pleine des précédentes suppressions en 2013 et de divers transferts, le plafond d'emplois du programme passe à **27 438 emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT)**, soit une réduction de 318 ETPT.

En 2014, les transferts d'emplois concerneront notamment la prise en charge par le présent programme de **103 ETPT supplémentaires en provenance du programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »**. L'activité de ces personnels relevant de l'administration centrale est en effet directement liée aux missions des préfetures.

Lors de son audition par votre rapporteure spéciale, Didier Lallement², responsable du programme « Administration territoriale » et secrétaire général du ministère de l'intérieur, a indiqué qu'**il est espéré de la constitution de « plateformes » l'absorption de ces suppressions d'emplois.**

Visant au regroupement de certains moyens dans un chef-lieu (de département ou de région), ces « plateformes » concernent depuis 2013 les opérations « **Chorus** ». Par ailleurs, trois régions (la Franche-Comté, la Lorraine et la Picardie) expérimentent des « plateformes » de **naturalisation**³. Enfin, une réflexion est en cours sur la création de « plateformes » de fabrication des **passports**⁴.

¹ La loi organique n° 2009-970 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et de Mayotte a introduit dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) l'article L.O. 3446-1 qui dispose que « à compter de la première réunion suivant le renouvellement de son assemblée délibérante en 2011, la collectivité départementale de Mayotte est érigée en une collectivité régie par l'article 73 de la Constitution, qui prend le nom de « Département de Mayotte » et exerce les compétences dévolues aux départements d'outre-mer et aux régions d'outre-mer ».

² Audition du 23 octobre 2013.

³ Les moyens nécessaires à l'instruction et au traitement des demandes de naturalisation sont réunis à Besançon, Beauvais et Nancy. Les usagers doivent alors se rendre sur ces sites.

⁴ Ces « plateformes » auraient alors une vocation régionale ou zonale.

Dans ce contexte de réduction continue des effectifs du programme « Administration territoriale »¹, **vo**tre rapporteure spéciale rappelle **l'importance du maintien de la qualité du service public** au sein de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » : les réductions de personnel ne doivent pas s'opérer au détriment des citoyens ni des élus (notamment dans le cadre du contrôle de légalité et du conseil).

Face à l'évolution des métiers au sein des préfectures et des sous-préfectures, **vo**tre rapporteure spéciale **insiste sur l'importance devant être attachée à la gestion des ressources humaines**. Celle-ci doit permettre d'accompagner les agents confrontés à de nouvelles demandes, de leur offrir des perspectives de carrière suffisamment motivantes et d'encourager la mobilité.

Le recours accru aux nouvelles technologies permet assurément de libérer les personnels des préfectures et des sous-préfectures d'un certain nombre de tâches ingrates. Mais le facteur clef de la réussite dans la conduite des changements en cours et à venir au sein de cette administration de mission réside néanmoins dans **la qualité des hommes et des femmes** au service de l'intérêt général et des usagers. De cette qualité dépend celle du service rendu.

Votre rapporteure spéciale souligne donc le caractère essentiel d'une gestion qualitative des ressources humaines, reposant sur **une approche individualisée des compétences des agents** et le renforcement des compétences collectives au sein des services.

D. QUEL AVENIR POUR LES PRÉFECTURES ET LES SOUS-PRÉFECTURES ?

Au cours des dernières années, l'environnement et les conditions de travail des préfectures et des sous-préfectures ont connu de profondes mutations sous **l'effet conjugué de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et de la réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE)**.

Pour des développements plus complets, votre rapporteure spéciale renvoie à son récent rapport d'information « *Les préfectures à l'heure de la réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE)* »². Elle souhaite néanmoins revenir ici sur cette réflexion d'ensemble.

Les préfectures et les sous-préfectures ont dû intégrer plusieurs facteurs majeurs de changement, transformant leur organisation et leur façon d'agir. Dans le même temps, leurs **missions fondamentales** tenant à la sécurité des populations, à la représentation territoriale de l'Etat, au contrôle de légalité et au droit des étrangers ont aussi profondément évolué.

¹ Cf. Sénat, rapport spécial n° 148 (2012-2013) – tome III – annexe 2.

² Sénat, rapport d'information n° 77 (2013-2014).

Le contrôle de légalité est désormais concentré dans les préfetures¹. A cet égard, votre rapporteure spéciale souligne que **cette nouvelle stratégie de contrôle de légalité**, recentré sur les actes les plus sensibles et à fort enjeu², comporte toutefois le risque d'un accroissement de l'insécurité juridique, avec à la clef un coût social élevé. En effet, les maires ont vu leurs responsabilités s'accroître dans certains domaines (tels que celui de l'instruction des permis de construire, par exemple) et peuvent dès lors se retrouver confrontés à de grandes difficultés si un contrôle suffisant en amont n'est pas opéré.

De même, le ministère de l'intérieur a engagé une modernisation des procédures de **délivrance des titres** gérés par les directions de la réglementation et des libertés publiques (DRLP) : système d'immatriculation des véhicules (SIV), passeports biométriques, titres de séjour (avec la nouvelle version d'AGDREF) et permis de conduire (FAETON³).

Ces évolutions consacrent **une modification de la répartition des rôles de la préfecture et de la sous-préfecture**. Les fonctions d'instruction et de contrôle des demandes de titres d'identité et de transport, comme l'exercice du contrôle de légalité, sont progressivement centralisés en préfecture. Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2013, le ministère de l'intérieur a toutefois précisé à votre rapporteure spéciale qu'« *au regard des volumes de titres traités ou de la technicité acquise, les missions liées aux titres pourront être maintenues dans les sous-préfectures pour lesquelles cela aura été jugé pertinent au terme d'une analyse multicritères* »⁴.

Le déploiement progressif des nouveaux procédés de production de titres vise en outre à permettre d'alléger la charge des préfetures dans le domaine de la production de masse et de **redéployer des effectifs sur les tâches relevant de la lutte contre la fraude**.

Comme beaucoup d'élus⁵, votre rapporteure spéciale s'interroge toutefois sur l'avenir de la représentation territoriale de l'Etat. En particulier, quel rôle les sous-préfectures, confrontées à la réduction de leurs personnels de catégorie A, peuvent-elles désormais jouer ? Faut-il aller vers la suppression ou la fusion de certaines d'entre elles ?

¹ Cette démarche s'est accompagnée, dans une cinquantaine de départements, d'une intégration des agents des directions départementales du territoire (DDT) en charge du contrôle de légalité des documents et des actes d'urbanisme.

² L'urbanisme, l'environnement, la commande publique, les actes budgétaires et à caractère financier, ainsi que les contrats des personnels des cabinets.

³ Cf. *infra*.

⁴ Cf. Sénat, rapport spécial n° 148 (2012-2013) – tome III – annexe 2.

⁵ L'Association des maires ruraux de France (AMFR), par exemple, s'est inquiétée des conséquences de la RéATE et des suppressions d'effectifs sur l'assistance technique fournie par l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement des territoires (ATESAT) et l'application du droit des sols (ADS).

Le 9 septembre 2013, Manuel Valls, ministre de l'intérieur, a confié aux préfets des régions Alsace et Lorraine une « *mission d'expérimentation sur la rénovation du réseau des sous-préfectures* »¹. Menée dans les deux départements alsaciens (Bas-Rhin et Haut-Rhin) et en Moselle, cette mission consistera à expérimenter des « *ajustements de la carte des sous-préfectures nécessaires pour que chaque arrondissement corresponde bien à un bassin de vie sur lequel une demande d'Etat s'exprime* ». Les préfets pourront alors « *proposer des fusions ou des redécoupages d'arrondissements ou suggérer le regroupement de services infra-départementaux au sein de maisons de l'Etat* ».

Votre rapporteure spéciale sera attentive aux conclusions de cette expérimentation. Elle rappelle la nécessité de tenir compte de la spécificité des territoires, qu'ils soient urbains, péri-urbains, ruraux, montagnards ou littoraux.

E. L'AGENCE NATIONALE DES TITRES SÉCURISÉS (ANTS)

1. Les projets conduits par l'agence

En 2007, le programme « Administration territoriale » a connu une modification substantielle de son périmètre avec la création de l'ANTS².

L'objectif poursuivi est de donner à la France **les moyens d'être au meilleur niveau mondial** dans l'emploi des nouvelles technologies pour la production de titres sécurisés, de développer les synergies entre les administrations pour une meilleure maîtrise des coûts et de mutualiser les achats d'équipements nécessaires à l'exploitation des titres.

Etablissement public administratif (EPA), l'ANTS a la qualité d'**opérateur du programme**. Sa mission vise à répondre aux besoins des administrations de l'Etat en matière de titres sécurisés. Elle recouvrait initialement 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.

Depuis 2011, les attributions de l'ANTS ont été étendues à d'autres documents : le feuillet pour l'apposition d'un visa délivré par les autorités françaises compétentes aux titulaires d'un document de voyage non reconnu par la France, le titre de voyage délivré aux réfugiés et aux apatrides titulaires d'une carte de résident ou d'une carte de séjour, les cartes professionnelles des agents de l'Etat, le permis de conduire des bateaux de plaisance à moteur, le **permis de conduire** et la carte nationale d'identité.

¹ Cette initiative s'inscrit à la suite d'une mission confiée à Michel Sappin, chef de l'inspection générale de l'administration (IGA), Jean-Marc Rebière, président du Conseil supérieur de l'administration territoriale de l'Etat (CSATE) et Emmanuel Berthier, délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Datar).

² L'ANTS a été instituée par le décret n° 2007-240 du 22 février 2007.

Le permis de conduire : FAETON en fonctionnement

Destinée à remplacer le système national du permis de conduire (SNPC), l'application FAETON vise à répondre aux impératifs fixés par la **directive communautaire n° 2006/126/CE du 20 décembre 2006 relative au permis de conduire**. Le système gère l'ensemble des droits à conduire, depuis l'inscription en école de conduite jusqu'à la gestion des points du permis de conduire proprement dit.

Il vise à **renforcer la sécurité routière et la lutte contre la fraude**. Ainsi, en application de la directive européenne précitée du 20 décembre 2006, le format du titre est unifié et sécurisé, et les catégories de droits à conduire sont harmonisées. Les préfetures n'ont plus la charge de fabriquer le titre, celui-ci étant produit par l'Imprimerie nationale et adressé au domicile du bénéficiaire. Le permis de conduire devient renouvelable tous les quinze ans, sans contrôle médical ni épreuve de permis de conduire. Par ailleurs, l'ensemble des titres au format papier (soit plus de 30 millions de titres) devront être repris avant 2033.

Initialement, le déploiement de l'application devait avoir lieu le 19 janvier 2013. Il a toutefois été repoussé au **16 septembre 2013** pour tenir compte de difficultés techniques. Version adaptée du SNPC, FAETON 1 a permis la transition, en attendant l'entrée en vigueur d'une version améliorée (FAETON 2) en 2014.

Source : ministère de l'intérieur

Parmi les projets menés en 2014 par l'ANTS, votre rapporteure spéciale souhaite tout particulièrement relever l'expérimentation de la **dématérialisation des actes d'état civil**, pouvant être à l'origine d'importants gains de productivité pour les collectivités territoriales, de garanties supplémentaires contre la fraude, mais aussi peut-être d'une charge de travail accrue pour les personnels en mairie.

La lutte contre la fraude et l'usurpation d'identité : le projet COMEDEC

Conformément à l'article 4 de la **loi n° 2012-410 du 27 mars 2012 relative à la protection de l'identité** et au décret n° 2011-167 du 10 février 2011 instituant une procédure de vérification sécurisée des données à caractère personnel contenues dans les actes de l'état civil, le ministère de la justice, en lien étroit avec l'ANTS, a entrepris de développer une application de vérification dématérialisée des données d'état civil, dénommée COMEDEC.

Cette application a notamment pour objectif de permettre aux services de délivrance des titres de **vérifier les données d'état civil fournies par le demandeur** d'un passeport auprès de sa commune de naissance. Elle est actuellement en cours d'expérimentation : quarante-deux villes étaient raccordées en septembre 2013.

Cette expérimentation préfigure les mesures de sécurisation et de fiabilisation du processus de délivrance des titres d'identité et de voyage, telles que l'inspection générale de l'administration (IGA) les préconise dans un rapport de mai 2013 sur les suites de la loi précitée du 27 mars 2012 relative à la protection de l'identité. L'IGA recommande en effet le renforcement de la sécurisation de la chaîne de l'identité. Ceci implique notamment de rendre plus difficile la fraude portant sur les pièces nécessaires à l'obtention de titres d'identité et de voyage, notamment **les actes de naissance**.

Source : ministère de l'intérieur

Le projet relatif à **la CNIe ne connaîtra en revanche aucun développement en 2014**. A ce stade, aucun calendrier de déploiement n'a été arrêté pour ce nouveau (et hypothétique) document.

Pour faire face à ces missions, l'ANTS disposera en 2013 d'un plafond d'emplois inchangé à **118 ETP**¹.

Jusqu'en 2013, ces effectifs étaient répartis entre les sites suivants : Levallois-Perret, Paris (rue du 4 septembre) et Charleville-Mézière (plateforme technique). **En 2014, l'agence procèdera à un regroupement de ses agents (hors Charleville-Mézière) à Paris** (Tour Montparnasse). Cette opération immobilière a reçu l'accord de France Domaine.

Elle aura pour conséquence de **réunir l'ANTS et l'agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI)² sur un même plateau**. Conduite sous l'égide de l'inspection générale de l'administration (IGA), une réflexion est en cours sur une fusion entre ces deux agences.

2. Vers une insuffisance du fond de roulement à la fin de l'exercice 2014

Les dépenses inscrites au budget prévisionnel de l'agence pour 2014 sont estimées à **269,8 millions d'euros**, soit une augmentation de 15 % par rapport au budget rectificatif de 2013. Cette augmentation est essentiellement liée à la mise en œuvre retardée de FAETON. Par ailleurs, des surcoûts liés à la maintenance de l'application SIV et à l'acheminement des titres sont également à l'origine de cette augmentation.

Les recettes inscrites au budget prévisionnel de l'agence sont, pour leur part, évaluées à **193,8 millions d'euros**, en diminution de 7,9 % par rapport à 2013. Cette diminution résulte de l'application de l'article 31 du présent projet de loi de finances fixant des plafonds pour 2014 s'agissant des taxes affectées aux opérateurs et à divers organismes chargés de missions de service public.

¹ L'ANTS bénéficie également d'un agent mis à disposition par le ministère de l'intérieur.

² L'ANTAI relève actuellement du programme 207 « Sécurité et éducation routière » de la mission « Sécurités ».

Le fonds de roulement de l'ANTS s'élève en 2013 à **50,7 millions d'euros**. Votre rapporteure spéciale avait eu l'occasion de s'interroger sur le niveau excessif de ce fond de roulement en 2011¹ et celui-ci est ainsi en diminution depuis 2012. En 2013, cette baisse résulte notamment de l'augmentation des dépenses afférentes à la mise en œuvre de **FAETON**.

L'évolution du fond de roulement de l'ANTS

(en millions d'euros)

	2011	2012	2013
Variation du fond de roulement		- 41,4	- 23,2
Niveau du fond de roulement	115,3	73,9	50,7
Fond de roulement minimum (quatre semaines)		18,3	16,6

Source : ANTS

Lors de son audition par votre rapporteure spéciale², Etienne Guépratte, directeur de l'ANTS, a indiqué que le niveau du fond de roulement en 2014 devrait être **insuffisant pour couvrir l'ensemble des besoins de l'agence, en particulier le coût de production du permis de conduire**. Ce coût est estimé à environ 16 euros par permis, soit une charge d'environ 40 millions d'euros en 2014. La situation financière de l'ANTS pourrait ainsi devenir préoccupante à partir du dernier trimestre de l'exercice à venir.

3. Un équilibre des ressources à redéfinir

Le budget de l'ANTS est majoritairement abondé par des **ressources propres**, liées aux taxes et aux redevances sur les titres d'identité ainsi qu'au SIV³.

A cet égard, votre rapporteure spéciale souligne que les affectations de recettes ne doivent pas avoir pour objet, même si elles sont conformes à la LOLF (articles 2 et 36), de contourner l'objectif de maîtrise des dépenses mais au contraire d'**optimiser l'utilisation des ressources budgétaires**.

¹ Cf. Sénat, rapport spécial n° 107 (2011-2012) – tome III – annexe 2.

² Audition du 23 octobre 2013.

³ Par ailleurs, l'ANTS a développé ses produits (cartes d'agents, par exemple) qu'elle vend à différentes partenaires publics.

Les ressources de l'ANTS en 2013 et en 2014

(en millions d'euros)

Taxes et redevances	Base juridique	Produit attendu par l'établissement	
		Prévisions 2013	Prévisions 2014
Droit de timbre sur les passeports	Art. 953-1 du CGI Art. 46 de la LFI 2007	107,5	96,75
Droit de timbre sur les titres de voyage biométrique délivrés aux réfugiés et apatrides	Art. 77 de la LFI 2011	1	0,9
Taxe perçue à l'occasion de la délivrance, du renouvellement, du duplicata ou du changement d'une carte de séjour	Art. 77 de la LFI 2011	15,1	13 ,59
Droit de timbre sur la carte nationale d'identité en cas de non présentation de l'ancienne carte lors de son renouvellement	Art. 126 bis du CGI	12,5	11,25
Droit de timbre sur les certificats d'immatriculation des véhicules	Art. 1628-0 bis du CGI	43	38,7
Redevance d'acheminement	Décret n° 2008-850 du 26 août 2008	26	26
Total		205,1	187,19

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014

L'insuffisance du fond de roulement pour 2014 et ses conséquences sur l'équilibre financier de l'ANTS lors de l'exercice budgétaire à venir amènent à se poser **la question du financement de cette agence**. Plusieurs éléments de réflexion doivent être pris en compte.

Tout d'abord, **votre rapporteure spéciale a déjà souligné à plusieurs reprises le décalage entre le montant du droit de timbre à la charge du demandeur d'un passeport biométrique et le coût complet de ce titre**. Ce décalage a été mis en évidence par l'enquête, demandée par votre commission à la Cour des comptes, dans le cadre de l'article 58-2° de la LOLF, sur le coût du passeport biométrique¹. Alors que le droit de timbre s'élève à **89 euros pour un adulte**, 45 euros pour un mineur de quinze ans et plus et 20 euros pour un mineur de moins de quinze ans², le coût moyen du passeport biométrique est de **55 euros** et son coût moyen pondéré en fonction de l'âge du demandeur s'établit à **69 euros**.

¹ Sénat, rapport d'information n° 596 (2009-2010), « Le véritable prix du passeport biométrique », Michèle André.

² Article 953 du code général des impôts (CGI). Une décote de 3 euros est appliquée si le demandeur fournit lui-même ses deux photographies d'identité.

Votre rapporteure spéciale estime désormais souhaitable un alignement du montant du droit de timbre relatif au passeport sur le coût de ce titre.

Par ailleurs, il convient de relever que **le permis de conduire**, dont le coût de production est à la charge de l'ANTS, ne donne lieu à aucune contrepartie en termes de ressources pour l'agence.

Pour **le permis de conduire des bateaux de plaisance à moteur**, la délivrance est conditionnée par un droit fixe de 70 euros en application de l'article 963 du code général des impôts (CGI). Toutefois, l'ANTS ne bénéficie d'aucune affectation de cette recette, alors même qu'elle assume le coût de fabrication de ce titre.

Au total, **votre rapporteure spéciale considère qu'il est désormais temps de remettre à plat le mode de financement de l'ANTS afin de le rendre plus en phase avec l'activité réelle de cette agence.** Ne faudrait-il pas aller vers une politique de « vérité des prix » ?

4. La nécessaire révision de la dotation accordée aux mairies procédant à l'enregistrement des demandes passeport et à la remise de ce titre

De même, ainsi qu'elle l'a recommandé dans son rapport précité sur « *Les préfetures à l'heure de la réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE)* » (recommandation n° 15), **votre rapporteure spéciale considère nécessaire de réviser le mode de calcul de la dotation accordée aux mairies procédant à l'enregistrement des demandes de passeport biométrique et à la remise de ce titre.**

Cette révision avait un temps été envisagée dans la perspective du passage à la CNle. Ce passage étant différé, la réflexion doit être reprise afin de **rétablir une plus grande équité** entre les communes accueillant les stations d'enregistrement.

La réflexion devra **tenir compte du retour d'expérience** acquis grâce aux quatre premières années de fonctionnement du dispositif.

F. UN NIVEAU DE PERFORMANCE MAINTENU

Le volet « performance » du programme « Administration territoriale » comprend **cinq objectifs** et dix indicateurs de performance.

L'objectif n° 1 « *Améliorer la prévention dans le domaine de la sécurité nationale* » renvoie au cœur de métier des préfetures, au travers de leur mission essentielle de protection des populations. L'indicateur « *Taux d'élaboration des plans communaux de sauvegarde pour les communes soumises à obligation légale* » s'établit en prévision actualisée pour 2013 à 60 %, avec une prévision de 62 % en 2014.

Par ailleurs, le « *taux d'exercices de sécurité civile réalisés dans les délais réglementaires sur les sites soumis à un plan particulier d'intervention (PPI)* » rend compte de la réalisation plus ou moins complète de l'objectif n° 1 dans le cas des sites soumis à un risque technologique. Ce taux est de 90 % en prévision actualisée pour 2013, avec une prévision identique pour 2014 et une cible de 93 % en 2015.

L'objectif n° 2 « *Optimiser les conditions de délivrance de titres fiables et l'efficience des services de délivrance de titres* » touche à une autre mission primordiale des préfetures : la délivrance des titres d'identité, assortie d'une garantie de sécurité juridique. Dans cette perspective, il faut rappeler que le délai moyen de délivrance des cartes grises par l'ANTS était de 6 jours en 2009. La prévision actualisée pour 2013 et la prévision pour 2014 (toutes les deux égales à 3 jours) témoignent d'un bon niveau de performance. Ce constat vaut également pour le pourcentage de passeports biométriques mis à disposition dans un délai de 15 jours, qui s'établit à 90 % en prévision actualisée pour 2013 et en prévision pour 2014.

L'objectif n° 3 « *Moderniser et rationaliser le contrôle de légalité* » permet de mesurer l'efficacité de la stratégie de contrôle de légalité. A cet égard, le « *taux de contrôle des actes prioritaires reçus en préfecture* » atteint 100 % en prévision actualisée pour 2013 et en prévision pour 2014.

Au regard de ce niveau de performance, **vo**tre rapporteure spéciale **souligne toutefois que le présent ratio ne porte que sur les « actes prioritaires »** soit uniquement, selon le PAP pour 2014, ceux relevant de la commande publique, de l'urbanisme et de la fonction publique territoriale « *auxquels peuvent s'adjoindre ceux relevant d'une priorité définie localement par le préfet dans le cadre de sa stratégie de contrôle* ». Or, on peut s'interroger sur cette notion « d'actes prioritaires » et sur le niveau hiérarchique qui finalement la définit : le niveau central ou chaque préfet ? Si les « actes prioritaires » recouvrent au fil du temps de moins en moins d'actes, il n'est pas surprenant que le ratio rendant compte de leur contrôle soit élevé.

L'objectif n° 4 « *Améliorer la coordination des actions interministérielles* » vise à mettre en évidence la fonction incombant au préfet de pilotage et de coordination des services déconcentrés. L'unique indicateur de performance (le « *délai d'instruction des dossiers ICPE et loi sur l'eau* ») illustre l'activité essentielle de mise en cohérence de l'action publique par le préfet, dans des domaines stratégiques et s'inscrivant dans la logique interministérielle de développement durable impliquant de nombreux services de l'Etat. Ce délai est de 310 jours en 2013, avec une prévision identique pour 2014.

L'objectif n° 5 « *Développer les actions de modernisation et de qualité* » cherche à illustrer les initiatives des préfets dans le pilotage des actions de modernisation au sein des services déconcentrés de l'Etat et dans la qualité du service à l'utilisateur. L'indicateur portant sur le « *taux de préfectures certifiées ou labellisées* », qui était de 21 % en 2011, atteint 100 % en 2013 et pour 2014. Un tel niveau amène à s'interroger sur la pertinence de cet indicateur pour l'avenir.

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE SUR LE PROGRAMME 232 « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE »

- Le présent programme enregistre **une augmentation de 99,4 % de ses crédits de paiement (CP)**, qui passent de 145,2 millions d'euros en 2013 à 285,6 millions d'euros pour 2014.

- Cette forte hausse de l'enveloppe budgétaire du programme reflète l'évolution du cycle électoral. **Trois scrutins** (élections municipales, européennes et sénatoriales) seront organisés l'année prochaine.

- Le coût des opérations électorales en 2014 sera de **117,6 millions d'euros** pour les élections municipales, **56,7 millions d'euros** pour les élections européennes et **1,5 million d'euros** pour les élections sénatoriales.

- Le coût moyen par électeur inscrit ressort à **2,86 euros** pour les élections municipales, **1,90 euro** pour les élections européennes et **0,32 euro** pour les élections sénatoriales.

II. LE PROGRAMME 232 « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE »

A. UN PROGRAMME À PLUSIEURS FINALITÉS

Le programme 232 « Vie politique, culturelle et associative » concerne la mise en œuvre de la législation sur **le financement de la vie politique** (financement de l'organisation des élections, des campagnes électorales et des partis politiques¹). Ce programme s'applique également, *via* son action n° 4 « *Cultes* », à la mise en œuvre de la loi du 9 décembre 1905 relative à la séparation des Eglises et de l'Etat. Il concerne, enfin, l'application des dispositions sur **la liberté d'association** et la reconnaissance d'utilité publique (loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association), par l'intermédiaire de son action n° 5 « *Vie associative et soutien* ».

Au regard des **échéances électorales**, le présent programme **tient donc une place particulière** au sein de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ». Il sous-tend, en effet, l'organisation matérielle des élections, la centralisation de l'ensemble des résultats de ces scrutins, le contrôle des comptes de campagne des candidats, le respect par les partis politiques de leurs obligations légales et la répartition de l'aide publique à ces mêmes partis politiques en fonction de leur représentativité².

B. UNE HAUSSE DE 99,4 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT (CP) EN PHASE AVEC L'ÉVOLUTION DU CYCLE ÉLECTORAL

Le présent programme enregistre **une augmentation de 96,7 % de ses AE**, qui passent de 145,2 millions d'euros en 2013 à 285,6 millions d'euros pour 2014.

Ses CP progressent, pour leur part, **de 99,4 %** : 286 millions d'euros pour 2014, contre 143,4 millions d'euros en 2013.

Cette forte hausse de l'enveloppe budgétaire du programme reflète l'évolution du cycle électoral. **Trois scrutins (élections municipales, européennes et sénatoriales)** seront organisés l'année prochaine.

¹ Actions 1 à 3, soit respectivement : « Financement des partis », « Organisation des élections » et « Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques » (CNCCFP). L'existence d'une action spécifique pour la CNCCFP tient à sa qualité d'autorité administrative indépendante.

² Lois n° 88-227 du 11 mars 1988 et n° 90-55 du 15 janvier 1990 sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales.

Les crédits du programme « Vie politique, culturelle et associative » par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2014	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2014	Part dans le programme
1 - Financement des partis	68,6	24,0%	68,6	17,8%
2 - Organisation des élections	209,3	73,2%	236,5	61,4%
3 - Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques	6,0	2,1%	6,0	1,6%
4 - Cultes	2,0	0,7%	73,8	19,2%
5 - Vie associative et soutien	0,1	0,1%	0,1	0,1%
Ensemble	286,0	100,0%	385,0	100,0%

+ 99 millions d'euros

+ 74,8 millions d'euros
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur (mission « Administration générale et territoriale de l'Etat »)

+ 24,2 millions d'euros
Administration territoriale (mission « Administration générale et territoriale de l'Etat »)

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014

Il convient de souligner que le « budget de la vie politique » est contraint de manière structurelle.

Certes, l'article 8 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique prévoit que « le montant des crédits inscrits dans le projet de loi de finances de l'année pour être affecté au financement des partis et groupements politiques, peut, de la part des Bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat, faire l'objet de propositions conjointes au gouvernement ».

Toutefois, depuis 2003 et jusqu'en 2013, le montant inscrit en loi de finances initiale pour cette aide composée de deux fractions¹ s'élevait à

¹ La première fraction de l'aide publique est répartie proportionnellement au nombre de suffrages obtenus par les partis et groupements au 1^{er} tour des dernières élections législatives, dès lors qu'ils ont atteint 1 % des suffrages. La seconde fraction, limitée aux bénéficiaires de la première fraction, est partagée selon leur représentation parlementaire. Ces répartitions sont soumises aux conditions fixées par l'article 9 de la loi du 11 mars 1988 précitée.

environ 76 millions d'euros de CP¹. Le complément de l'aide totale n'était en effet pas réparti au titre de la première fraction, en conséquence des sanctions prévues pour les partis n'ayant pas respecté les règles de parité fixées par la loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux².

Les élections législatives de 2012 ont conduit à une nouvelle répartition de l'aide publique en 2013. Le décret n° 2013-430 du 27 mai 2013 a fixé le montant des sommes versées en 2013 aux partis politiques au titre de l'aide publique à **70,1 millions d'euros**.

Le montant des pénalités financières liées au non-respect de la parité s'est par ailleurs élevé à **6,2 millions d'euros**.

C. LE BUDGET DE L'ORGANISATION DES ÉLECTIONS EN 2014

L'action n° 2 « *Organisation des élections* » s'appuie sur **209,2 millions d'euros** en CP pour 2014. Ces crédits permettront l'organisation des élections municipales, européennes et sénatoriales l'année prochaine.

Les dépenses induites par les trois scrutins majeurs en 2014

(en millions d'euros)

	Commission de propagande	Remboursement des frais de propagande des candidats	Acheminement de la propagande	Remboursement forfaitaire des dépenses de campagne des candidats	Frais divers	Total
Elections municipales	4,5	26,5	22,0	51,0	13,6	117,6
Elections européennes	4,5	16,0	3,8	14,0	18,4	56,7
Elections sénatoriales		0,07	0,06		1,4	1,5
Total	9,0	42,7	25,9	65,0	33,4	175,8

Source : d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014

¹ D'une année à l'autre, ce montant peut varier légèrement. En effet, la répartition de la première fraction peut être affectée certaines années par les décisions de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) concernant certains partis politiques bénéficiaires de l'aide publique qui ne respectent pas leurs obligations légales.

² **Les sanctions financières** prévues par l'article 9-1 de la loi du 11 mars 1988 précitée, modifiée par la loi n° 2000-493 du 6 juin 2000, sont applicables aux partis dont **l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe, pour les élections législatives, dépasse 2 % du nombre total de ces candidats**.

Le budget des élections comporte **des éléments incontournables** : fabrication des enveloppes et des cartes électorales, remboursement des dépenses électorales des candidats dans les conditions fixées par les articles L. 52-4 à L. 52-18 du code électoral, prise en charge des frais de propagande officielle et d'acquisition de matériel électoral (urnes, bulletins de vote...) ainsi que des dépenses engagées par les communes pour la tenue des bureaux de vote.

Dans un contexte d'externalisation croissant des **misés sous plis** par les préfetures, **voire rapporteure spéciale insiste sur la nécessité de contrôler très scrupuleusement toutes ces opérations d'externalisation** afin de prévenir toute entrave au bon déroulement du scrutin.

Elle rappelle que le fonctionnement de la démocratie exige notamment une information pleine et entière du citoyen lors des élections¹.

Dans le même esprit, elle demeure **hostile à la dématérialisation de l'envoi des professions de foi**. Elle aura l'occasion de revenir sur ce dernier point *infra* lors de l'examen de l'article 61 rattaché à la présente mission.

D. UN PROGRAMME AUX EFFECTIFS TRÈS LIMITÉS

Le programme « Vie politique, culturelle et associative » enregistre une très forte hausse de ses dépenses de personnel (titre 2) entre 2013 et 2014 : **+ 656,4 %** pour une enveloppe totale de 29,5 millions d'euros. Cette augmentation est en phase avec le cycle électoral.

Les emplois du programme progressent parallèlement de deux ETPT pour passer à **43 ETPT, exclusivement affectés à la CNCCFP**. Le reste des actions du présent programme sont conduites par des personnels rattachés aux programmes « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » et « Administration territoriale ».

E. LA DIFFICULTÉ DE MESURER LA PERFORMANCE DE L'ORGANISATION ÉLECTORALE

Les objectifs et les indicateurs de performance du programme « Vie politique, culturelle et associative » s'inscrivent dans **une logique de qualité de service**, tant du point de vue du contribuable (indicateur 1.1 « *Coût moyen de l'élection par électeur inscrit sur les listes électorales* ») que des partis politiques (indicateur 2.1 « *Délai de traitement des comptes* »).

¹ A cet égard, elle déplore d'avoir constaté certains manquements à ce principe lors des élections législatives en 2012 : l'absence de la profession de foi d'un candidat dans les envois des enveloppes électorales aux électeurs, notamment.

L'indicateur 1.1 « *Coût moyen de l'élection par électeur inscrit sur les listes électorales* », en particulier, permet d'appréhender la capacité à **organiser les élections au meilleur coût**.

Au regard de ce coût moyen par électeur inscrit, il est ainsi possible de dresser **un « classement » des scrutins**, du plus coûteux au moins onéreux :

- 1) **Présidentielles : 4,32 euros** (réalisation 2012) ;
- 2) Cantonales : 3,75 euros (réalisation 2011) ;
- 3) Législatives : 3,63 euros (réalisation 2012) ;
- 4) Régionales : 3,11 euros (réalisation 2010) ;
- 5) Municipales : 2,86 euros (prévision pour 2014) ;
- 6) Européennes : 1,90 euro (prévision pour 2014) ;
- 7) Sénatoriales : 0,32 euro (prévision pour 2014)¹.

L'administration ne dispose cependant pas de tous les leviers d'action pour maîtriser la dépense électorale. Le coût de l'élection résulte, en effet, du nombre de candidats (en progression de scrutins en scrutins) et du nombre de ceux qui ont obtenu le seuil requis de suffrages (dont le chiffre dépend du libre choix de l'électeur) ouvrant droit à un remboursement de leurs dépenses de campagne électorale. Ce coût dépend aussi du nombre de candidats ayant rempli les conditions légales pour maintenir leur candidature au second tour. Au total, **les résultats en matière de coût moyen des scrutins sont utiles à la prévision budgétaire, mais ne peuvent être analysés sous l'angle de la performance qu'avec certaines précautions d'interprétation**.

¹ Elections au suffrage universel indirect, les élections sénatoriales nécessitent toutefois par nature moins d'opérations électorales que les autres catégories de scrutin.

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE SUR LE PROGRAMME 216 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR »

- Le présent programme est doté, hors fonds de concours, de 806,5 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE), soit une hausse de 19,8 %. Cette augmentation s'explique par une dotation de 131 millions d'euros en vue de la réalisation de **deux projets immobiliers** en 2014 : la rationalisation du pôle judiciaire à Nanterre et le regroupement des directions transversales et des services de soutien du ministère.

- **Les crédits de paiement (CP)** du programme s'établissent à **705,2 millions d'euros**, en légère hausse (+ 0,8 %).

- En 2014, le plafond d'emplois du programme reculera de **48 ETPT** en passant à 5 762 ETPT.

- **Pour 2013, les dépenses liées au contentieux devraient atteindre 128,9 millions d'euros.** Votre rapporteure spéciale s'inquiète, d'une part, du respect de l'autorisation budgétaire accordée sur l'exercice en cours pour l'action n° 6 « *Affaires juridiques et contentieuses* » et, d'autre part, de la sous-évaluation de ce poste de dépense pour 2014 (82 millions d'euros, soit un montant identique à la dotation initiale pour 2013).

- Le délai moyen de publication des textes d'application des lois sera de **douze mois** en prévision actualisée pour 2012. La prévision pour 2013 s'établit à six mois.

- L'indicateur de performance relatif à l'« efficacité de la fonction achat » met en évidence un gain de **74 millions d'euros** en prévision actualisée pour 2013 (contre une prévision de 50 millions d'euros). La prévision pour 2014 ainsi que la cible pour 2015 s'établissent à 50 millions d'euros.

III. LE PROGRAMME 216 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR »

A. UN PROGRAMME DE SOUTIEN À UN MINISTÈRE DAVANTAGE QU'À UNE MISSION

Le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » porte les fonctions de pilotage du ministère de l'intérieur au travers des **activités d'état-major, d'expertise, de conseil et de contrôle**. Il veille à la cohérence du soutien apporté par les fonctions support à dimension transversale exercées par le secrétariat général, assurant une gestion mutualisée de différentes prestations au profit des directions et services du ministère. Enfin, il regroupe l'ensemble des crédits relatifs aux affaires juridiques et contentieuses du ministère.

Ainsi, la particularité de ce programme réside dans le regroupement en son sein de **fonctions transversales**, ayant en commun la fourniture de moyens à l'ensemble des structures du ministère de l'intérieur.

Dès lors, **l'enjeu du présent programme** renvoie à sa capacité à fournir aux programmes opérationnels du ministère une qualité de service répondant à leurs besoins et au meilleur coût.

Les crédits des actions qui composent ce programme se « déversent » majoritairement dans les autres programmes du ministère, qu'ils appartiennent à la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » ou à une autre mission pilotée par le ministère.

Ainsi, 44 % des crédits ventilés du présent programme sont répartis à l'intérieur de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », tandis que **le reste concourt à la conduite de programmes relevant d'une autre mission** : « Immigration, asile et intégration », « Relations avec les collectivités territoriales », « Outre-mer » et « **Sécurités** » (qui reçoit à elle seule **42,3 % des crédits ventilés**).

Comme l'indique son intitulé même, **le présent programme relève davantage du « soutien » (logistique) d'un ministère que de celui d'une mission**.

Avant ventilation, **l'action n° 1 « Etat major et services centraux »** représente 53,9 % du total des crédits du programme.

Les crédits du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2014	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2014	Part dans le programme
1 - Etat major et services centraux	383,6	53,9%	67,4	89,4%
3 - Système d'information et de communication	53,2	7,5%	0,0	0,0%
4 - Action sociale et formation	38,8	5,5%	8,0	10,6%
5 - Affaires immobilières	112,6	15,8%	0,0	0,0%
6 - Affaires juridiques et contentieuses	82,0	11,5%	0,0	0,0%
8 - Immigration, asile et intégration	41,5	5,8%	0,0	0,0%
Ensemble	711,7	100,0%	75,4	100,0%

- 636,3 millions d'euros *

Crédits ventilés vers :

- Vie politique, culturelle et associative (Mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ») : 74,8 millions d'euros ;
- Administration territoriale (Mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ») : 203,2 millions d'euros ;
- Intégration et accès à la nationalité française (Mission « Immigration, asile et intégration ») : 4,4 millions d'euros ;
- Immigration et asile (Mission « Immigration, asile et intégration ») : 23,1 millions d'euros ;
- Conditions de vie outre-mer (Mission « Outre-mer ») : 20,3 millions d'euros ;
- Emploi outre-mer (Mission « Outre-mer ») : 18,6 millions d'euros ;
- Concours spécifiques et administration (Mission « Relations avec les collectivités territoriales ») : 11,5 millions d'euros ;
- Gendarmerie nationale (Mission « Sécurités ») : 25,2 millions d'euros ;
- Sécurité civile (Mission « Sécurités ») : 10,6 millions d'euros ;
- Sécurité et éducation routières (Mission « Sécurités ») : 1,4 million d'euros ;
- **Police nationale (Mission « Sécurités ») : 232,8 millions d'euros.**

Crédits en provenance de :

- Entretien des bâtiments de l'Etat (Mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ») : 3,8 millions d'euros.

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014

B. LA LÉGÈRE HAUSSE DES CRÉDITS DE PAIEMENT (CP) : + 0,8 %

Le présent programme comporte, hors fonds de concours¹, **806,5 millions d'euros en AE**, contre 673 millions en 2013 (+ 19,8 %).

¹ Les fonds de concours de ce programme sont estimés pour 2014, en AE comme en CP, à 6,4 millions d'euros.

Cette hausse s'explique par la dotation de **131 millions d'euros d'AE** en vue de la réalisation de **deux projets immobiliers** en 2014 : la rationalisation du pôle judiciaire à Nanterre et le regroupement des directions transversales et des services de soutien du ministère.

Le regroupement des services de la direction centrale de l'information (DCI) et de la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) à Nanterre

Le projet de prise à bail au 106 rue des Trois Fontanot à Nanterre vise à répondre aux enjeux de **rationalisation des implantations** de la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) et de la direction centrale de l'information (DCI), en passant de six baux à deux, ainsi que de mise en conformité opérationnelle des services.

La rationalisation de ces implantations à Nanterre permettrait de :

- **regrouper l'ensemble des services de la DCPJ sur seulement 2 adresses** (aux 101 et 106 rue des Trois Fontanot) ;
- **réunir tous les effectifs de la DCI** occupant actuellement des étages du 101 rue des Trois Fontanot et deux plateaux du 105 rue des Trois Fontanot ;
- faire face aux augmentations d'effectifs de policiers suite à la création d'une cellule Corse et au renforcement des offices de lutte contre la délinquance financière.

Le coût annuel du loyer sera de **282 euros hors taxe (HT) / m²**, contre 381 euros HT/m² en moyenne actuellement.

Source : ministère de l'intérieur

Les CP du présent programme s'élèvent, hors fonds de concours, à **705,2 millions d'euros**, contre 699,5 millions en 2013 (+ 0,8 %).

Hors dépenses de personnel, les CP se stabilisent à **313,3 millions d'euros** (montant quasi identique en 2013). L'évolution de ces crédits diffère selon la nature de la dépense. Les efforts de rationalisation se poursuivent sur les crédits de fonctionnement courant des services (- 0,3 million d'euros, soit - 2 %) et portent également sur les crédits relatifs aux systèmes d'information et de communication (SIC) (- 1,1 million d'euros, soit - 2 %) et de formation (- 0,15 million d'euros, soit - 3 %). En revanche, les crédits destinés aux dépenses d'immobilier et à l'action sociale progressent respectivement de 0,9 million d'euros (+ 0,8 %) et 0,6 million d'euros (+ 2,2 %). Enfin, la dotation pour les crédits de contentieux est maintenue au niveau de 2013 (*cf. infra*).

Opérateur du présent programme, le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) bénéficie d'une subvention pour charges de service public de **16,8 millions d'euros** (montant quasi identique en 2013). Cette subvention représente la seule ressource du Conseil.

C. LA RÉDUCTION DU PLAFOND D'EMPLOIS : - 48 ETPT

En 2014, le plafond d'emplois du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » reculera de **48 ETPT** en passant à **5 762 ETPT**.

Cette évolution résulte :

- de mesures de transferts dont le solde s'élève à + 119 ETPT ;
- de l'impact de la suppression de 64 emplois ;
- d'une mesure de correction technique liée à **la prise en charge par le programme « Administration territoriale » de 103 ETPT supplémentaires** (64 personnels administratifs et 39 hauts fonctionnaires) dont l'activité est directement liée aux missions des préfetures.

Ce plafond d'emplois se **répartit** de la façon suivante :

- 5 216 ETPT pour l'action n° 1 « *Etat-major et services centraux* » ;
- 546 ETPT pour l'action n° 8 « *Immigration, asile et intégration* ».

Dans ce cadre, il convient de rappeler que, depuis la loi de finances pour 2009, le présent programme porte les **personnels des cultes d'Alsace-Moselle**¹. L'effectif de ces personnels reste constant en 2014 avec 1 397 ETPT.

Votre rapporteure spéciale relève, à cet égard, que la réduction des effectifs qui caractérise la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » pour 2014 ne concerne donc pas les personnels des cultes d'Alsace-Moselle. Les efforts pour maîtriser la dynamique des effectifs ne s'appliquent ainsi pas à tous.

D. LA SOUS-DOTATION DES FRAIS DE CONTENTIEUX

La défense de l'Etat et la protection juridique des fonctionnaires est une mission à **fort enjeu** pour l'équilibre du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », compte tenu du caractère difficilement prévisible des contentieux et des liens étroits de cette activité avec les événements de société.

La dotation de l'action n° 6 « *Affaires juridiques et contentieuses* » reste stable à 82 millions d'euros entre 2013 et 2014. Elle est principalement consacrée aux **frais de contentieux et aux réparations civiles**² : **74,8 millions**

¹ Ces personnels étaient auparavant comptabilisés dans le programme 232 « *Vie politique, culturelle et associative* ».

² Ces frais de contentieux relèvent de l'engagement d'une responsabilité de l'Etat soit pour faute, soit sans faute pour rupture d'égalité devant les charges publiques en cas de préjudice anormal et spécial. Ils concernent, notamment, l'indemnisation des bailleurs lorsque la force publique refuse son concours pour expulser des locataires.

d'euros (en AE comme en CP), soit un montant lui aussi identique à celui de 2013.

Or, en 2013, cette dépense contentieuse devrait finalement atteindre la somme de **128,9 millions d'euros**, selon les informations communiquées à votre rapporteure spéciale par le ministère de l'intérieur. Au cours des dernières années, ce poste de dépense a évolué à un rythme d'environ 12 % par an, tandis que l'enveloppe prévue pour couvrir ces frais demeurerait inchangée.

A eux seuls, **les refus de concours de la force publique** représentent une enveloppe évaluée à **55 millions d'euros** pour 2014. En 2013, le montant de la prévision (55 millions d'euros) a dû être ajusté à 69 millions d'euros pour tenir compte d'un report de charges estimé à près de 14 millions d'euros. A ce stade de l'exercice, seulement 27 millions d'euros ont pu être couverts sur le poste « refus de concours de la force publique » en raison de l'insuffisance de crédits disponibles. Cette situation laisse présager un glissement de la charge financière sur 2014 d'un montant certainement supérieur à celui enregistré sur 2013.

Votre rapporteure spéciale s'inquiète donc, d'une part, du respect de l'autorisation budgétaire accordée sur l'exercice 2013 pour l'action n° 6 « Affaires juridiques et contentieuses » et, d'autre part, de la sous-évaluation manifeste de ce poste de dépense pour 2014. Elle souligne que la traditionnelle sous-évaluation de ce poste ne doit plus avoir cours, et cela d'autant moins que sous l'empire de la LOLF les moyens alloués à cette action sont devenus limitatifs (et non plus évaluatifs comme auparavant).

Votre rapporteure spéciale sera à nouveau attentive, en 2014, à l'évolution de ce poste de dépense qui fragilise l'équilibre financier d'ensemble du programme.

E. LA PERFORMANCE EN PROGRÈS

Le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » présente **la caractéristique de regrouper plusieurs fonctions transversales** visant toutes à fournir des moyens à l'ensemble des structures du ministère mais également marquées chacune par de fortes spécificités (affaires juridiques, systèmes d'information, ressources humaines, affaires financières, questions immobilières, communication, études et prospective).

L'objectif n° 1 « *Optimiser la fonction juridique du ministère* » est mesuré par un indicateur portant sur le « délai moyen de publication des textes d'application des lois ».

Ce délai était de 6,55 mois en 2011, mais de 11,95 mois en 2012. Il convient de rappeler que le PAP pour 2012 précisait, pour justifier ce recul de la performance, que la période de fin de législature et de mandature est « *caractérisée par une publication de nombreux décrets correspondant à des lois* ».

anciennes, et qui augmente de façon significative l'indicateur ». La réalisation pour 2013 se situe à **6 mois**, comme la prévision pour 2014.

L'objectif n° 2 « *Rendre la gestion efficiente* » s'appuie sur quatre indicateurs.

L'indicateur « *Efficiences de la gestion des ressources humaines* » rend compte du « **taux de couverture des besoins de formation à la prise de poste** » : 77,5 % en prévision actualisée pour 2013 et 78 % en prévision pour 2014, avec une cible de 80 % en 2015.

Il ressort de l'indicateur portant sur l'« efficacité immobilière » une performance dégradée dans le domaine du respect des délais. Ainsi, le taux de livraisons dans les délais prévus connaît un recul de 10 points par rapport à 2012 : 54 % en réalisation pour 2012 mais seulement 44 % en prévision actualisée pour 2013 (pour une prévision de 69 %). Il convient toutefois de relever que ce recul s'explique notamment par le caractère infructueux de deux appels d'offres parmi les opérations à fort enjeu financier menées en 2013. La prévision pour 2014 se situe à 47 % et votre rapporteure spéciale sera attentive à sa réalisation.

La mesure de l'« efficacité informatique et bureautique » n'appelle, pour sa part, pas de commentaire particulier.

Introduit en 2013, l'**indicateur 2.4 « Efficacité de la fonction achat »** met en évidence un gain de 74 millions d'euros en prévision actualisée pour 2013 (pour une prévision de 50 millions d'euros). Ce gain résulte notamment des conditions de négociation des marchés relatifs aux radars de circulation en 2013. La prévision pour 2014 ainsi que la cible pour 2015 s'établissent à 50 millions d'euros. Le PAP souligne que « *la cible de 50 millions d'euros par an demeure un objectif volontariste, supérieur aux cibles fixées au ministère par le service des achats de l'Etat (SAE) compte tenu du poids relatif du ministère de l'intérieur dans l'ensemble de la commande publique de l'Etat* ».

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

ARTICLE 61

*Dématérialisation partielle de la propagande électorale
(Art. 17 et 18 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des
représentants au Parlement européen)*

Dématérialisation partielle de la propagande électorale

Commentaire : le présent article propose de dématérialiser la propagande électorale pour les élections européennes.

I. LE DROIT EXISTANT

Aux termes de l'article 17 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, « quinze jours avant la date des élections, il est institué dans chaque département une commission chargée d'assurer l'envoi et la distribution de tous les documents de propagande électorale ». Cette commission est traditionnellement dénommée « commission de propagande ».

L'article 18 de la loi précitée du 7 juillet 1977 dispose que « l'Etat prend à sa charge les dépenses provenant des opérations effectuées par les commissions instituées à l'article précédent ainsi que celles qui résultent de leur fonctionnement. En outre, il est remboursé aux listes de candidats ayant obtenu au moins 3 % des suffrages exprimés le coût du papier, l'impression des bulletins de vote, affiches, circulaires ainsi que les frais d'affichage ».

Cet article a été modifié par la loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques, qui a abaissé de 5 % à 3 % le nombre de suffrages exprimés nécessaire pour que les candidats puissent obtenir le remboursement de leur propagande électorale.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à **dématérialiser la propagande électorale pour les élections européennes.**

Il est proposé de **substituer à l'envoi par courrier** de la propagande électorale une série de mesures d'information :

- la publication des circulaires, des bulletins de vote et d'enregistrements sonores des candidats sur plusieurs **sites Internet** désignés par le ministre de l'intérieur (site du ministère de l'intérieur et des préfectures) ;

- **l'affichage** des listes quinze jours avant le scrutin devant chaque bureau de vote ;

- **une campagne digitale d'information** et d'incitation au vote financée par le Gouvernement, ciblée notamment sur les 18-30 ans.

Par ailleurs, des exemplaires de la propagande électorale au **format papier** seront tenus à la disposition des électeurs dans les préfectures, les sous-préfectures et les mairies.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A l'appui de cette proposition, le Gouvernement met en avant le coût financier et environnemental lié au transport et à l'envoi de la propagande sous format papier. Au total, il évalue à **27,6 millions d'euros** l'économie nette qui serait réalisée.

Votre rapporteure spéciale rappelle toutefois que, pour nombre d'électeurs, la réception du courrier contenant la propagande électorale constitue **la meilleure, si ce n'est l'unique, voie d'information** concernant une élection à venir. Aussi, ce courrier présente-t-il un caractère indispensable.

La suppression de la propagande électorale sous format papier ferait courir **le risque d'un taux de participation encore plus faible** que par le passé à l'élection européenne, qui souffre traditionnellement d'un désintérêt relatif de la part des Français.

La démocratie a certes un coût, mais **c'est un coût d'investissement sur le bon fonctionnement de nos institutions** et non pas une dépense à fonds perdus.

Par conséquent, à l'initiative de votre rapporteure spéciale, la commission des finances a adopté un amendement de suppression de cet article, devenu sans objet après le vote de l'Assemblée nationale.

Au surplus, en vue du scrutin européen, **votre rapporteure spéciale souligne la nécessité d'assurer l'information des électeurs par la campagne de communication prévue par le Gouvernement**. Elle sera donc attentive au bon déblocage de l'enveloppe de 5 millions d'euros prévue à cet effet.

Décision de la commission : votre commission vous propose de confirmer la suppression de cet article.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté **sans modification** les crédits de la présente mission.

Elle a par ailleurs **supprimé** l'article 61.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 29 octobre 2013, sous la présidence de M. Aymeri de Montesquiou, vice-président, puis de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de Mme Michèle André, rapporteure spéciale, sur la mission « Administration générale et territoriale de l'État » (et article 61).

Mme Michèle André, rapporteure spéciale. – La mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » bénéficiera, en 2014, d'une enveloppe de 2,7 milliards d'euros de crédits de paiement, hors fonds de concours. Cette hausse de 6,3 % par rapport à 2013 trouve son explication dans l'évolution du programme « Vie politique, culturelle et associative », particulièrement sensible au cycle électoral.

La suppression de 550 emplois temps plein dans les préfectures et les sous-préfectures sera compensée par la création de plateformes. Visant au regroupement de moyens dans un chef-lieu de département ou de région, elles concernent, depuis 2013, les opérations « Chorus ». Trois régions (Franche-Comté, Lorraine et Picardie) expérimentent des plateformes de naturalisation, et une réflexion est en cours sur la création de plateformes de fabrication des passeports. Ces évolutions nous renvoient à la question de l'avenir de la représentation territoriale de l'État, que j'avais déjà abordée avec vous lors mon récent contrôle budgétaire. Le 9 septembre dernier, le ministre de l'intérieur a confié aux préfets des régions Alsace et Lorraine une « mission d'expérimentation sur la rénovation du réseau des sous-préfectures », dont les conclusions devraient être connues courant 2014.

Le fond de roulement de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), soit 50,7 millions d'euros en 2013, risque d'être insuffisant en 2014. Provenant essentiellement de l'affectation de taxes et de redevances liées à la délivrance de titres d'identité et à l'immatriculation des véhicules, les ressources de celle-ci visent à couvrir le coût de fabrication des différents titres. Or un adulte paie son passeport 89 euros, quand le coût réel de fabrication se situe entre 55 et 69 euros selon la Cour des comptes. En revanche, la première carte d'identité est gratuite, et le permis de conduire comme le permis de conduire des bateaux de plaisance à moteur ne donnent lieu à aucune affectation de ressources en faveur de l'ANTS, qui assume pourtant leur fabrication. Il semble opportun de remettre à plat le mode de financement de l'ANTS afin de le rendre plus en phase avec son activité réelle. Ne faudrait-il pas aller vers une politique de vérité des prix ? Un alignement du montant du droit de timbre relatif au passeport sur le coût de ce titre serait souhaitable, de même qu'une révision du mode de calcul de la dotation accordée aux mairies procédant à l'enregistrement des demandes de passeport biométrique et à la remise de ce titre.

Trois scrutins seront organisés l'année prochaine. Leur coût sera de 117,6 millions d'euros pour les élections municipales, 56,7 millions d'euros pour les européennes et 1,5 million d'euros pour les sénatoriales. Au regard du coût moyen par électeur inscrit, l'élection présidentielle se révèle la plus coûteuse avec 4,32 euros par électeur : viennent ensuite les cantonales (3,75 euros), les législatives (3,63 euros) et les sénatoriales (seulement 0,32 euro en 2014). Les candidats au Sénat ont désormais l'obligation de tenir un compte de campagne.

En 2013, les dépenses de contentieux devraient atteindre 128,9 millions d'euros. Mon inquiétude porte sur le respect de l'autorisation budgétaire accordée sur l'exercice en cours, et sur la sous-évaluation de ce poste de dépense pour 2014 : 82 millions d'euros sont prévus, soit un montant identique à la dotation initiale pour 2013.

Sous ses réserves, je propose à la commission d'adopter les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » et de chacun de ses programmes.

M. Vincent Delahaye. – Les dépenses de personnel augmentent de 1,2 %, malgré la suppression de 550 emplois. D'où vient ce décalage ? Quant au coût des scrutins, il dépend du nombre de candidats : je suis surpris que les européennes, pour lesquelles seize ou dix-sept listes s'affrontaient la dernière fois, reviennent moins cher que les cantonales.

M. Philippe Dallier. – Il n'y a qu'un tour aux européennes.

M. Francis Delattre. – Je m'abstiendrai sur ce rapport parce qu'en région parisienne, la régionalisation des moyens techniques a pour conséquence que, dans nos départements, par manque d'infrastructures, les préfets ne peuvent coordonner certains dossiers. Ce mouvement, amorcé avant ce gouvernement, en vient à limiter le rôle des préfets de département à la sécurité. Le cas du Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) est éclairant : il y a deux ans, changer un arrêt de bus prenait quinze jours, maintenant cela demande deux ans. Nous avons besoin d'interlocuteurs et de moyens d'action au niveau du département.

- Présidence de M. Philippe Marini, président -

M. Yannick Botrel. – Le décalage entre les 1,2 % d'augmentation des dépenses de personnel et la suppression de 550 emplois temps plein est lié au glissement vieillissement technicité (GVT). Connaissons-nous le taux du GVT sur la globalité des dépenses de personnel ainsi que son évolution ?

M. Edmond Hervé. – L'expression « performance de la vie politique », que je relève page 28 de la note de présentation, pourrait prêter à ambiguïté et à contestation populiste. Ne pourriez-vous pas chercher une formulation plus objective ?

M. Éric Bocquet. – Je voterai contre un budget qui reste dans une logique de recul de l'administration territoriale. Ce dispositif ne remplacera jamais la proximité et la relation humaine dans l'administration.

M. Gérard Miquel. – Je voterai les crédits, après avoir entendu cet excellent rapport. Cependant, pour compléter les propos de François Delattre, il n'y a pas que la région parisienne qui subisse les inconvénients des mesures prises depuis plusieurs années. Nous sommes en pleine contradiction : nous faisons la décentralisation depuis trente ans, et nous voulons tout garder en l'état. Les dossiers sont dématérialisés, et il ne reste plus rien à faire dans certaines sous-préfectures, sinon maintenir la présence de l'État, c'est-à-dire un bâtiment à entretenir, un chauffeur et quelques collaborateurs. L'exemple des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) est probant : rien de tel pour retarder un projet ! La solution ne consisterait-elle pas à remettre des personnels qualifiés dans les préfectures et redéployer certaines sous-préfectures qui n'ont plus de raison d'être ?

M. Philippe Dallier. – Pourriez-vous vous intéresser aux conditions dans lesquelles les collectivités locales reçoivent les passeports ? Par souci de sécurité toutes les données sont numérisées ; pourtant, en bout de chaîne les passeports sont délivrés par un transporteur lambda. En moins d'un mois nous avons reçu deux fois les passeports de la commune voisine, et il manquait un colis dans une livraison : 40 passeports ont disparu ! Pourquoi dépenser autant d'argent dans la sécurisation des titres alors qu'il y a de telles failles de sécurité ?

M. Aymeri de Montesquiou. – Monsieur Miquel, Clemenceau s'interrogeait déjà sur l'utilité de certaines sous-préfectures. Quant aux élections, je déplore que l'on solde le prix des sénateurs !

M. Philippe Marini, président. – Jusqu'à une époque récente, le coût de leur élection était nul.

Mme Michèle André, rapporteure spéciale. – Sauf le coût de l'organisation par les préfectures.

M. Philippe Marini, président. – Et la rémunération de l'électeur.

M. Roger Karoutchi. – D'une part l'État réduit depuis des années ses effectifs, amoindrissant sa capacité d'analyse et de décision, et, d'autre part – comme c'est le cas pour l'accueil des demandeurs d'asile – il concède certaines tâches régaliennes à des associations extérieures, qui ne sont pas habilitées pour les effectuer, et qu'il paie, qu'il subventionne. Cela ne coûte pas moins cher. Je comprends l'habillage électoral de la réduction des effectifs, mais c'est une question d'équilibre, il faut arrêter de déshabiller l'État.

Mme Michèle André, rapporteure spéciale. – Bien sûr, les ministres de l'intérieur successifs s'interrogent sur le réseau des sous-préfectures. La nouvelle hiérarchie du préfet de région sur le préfet de département est à mes yeux un vrai problème. Elle fait de ce dernier un « sous » préfet aux prérogatives diminuées, ce qui éloigne l'autorité de l'État du citoyen. On manque de bras : je suis d'accord pour dire, avec Roger Karoutchi, que l'on atteint les limites de l'exercice pour ne pas déshabiller les services régaliens de l'État, dont nous mesurons l'importance stratégique. J'ai le même souci que vous.

L'augmentation des crédits, malgré la diminution des postes, vient bien d'un GVT positif, de 15,8 millions d'euros pour les préfectures, et des pensions qui augmentent de 11,6 millions d'euros.

Le prix des élections est calculé en divisant le coût total par le nombre de citoyens. Les européennes sont un scrutin de liste à un tour. Pour les cantonales, il y a beaucoup de candidats de premier tour et le scrutin présente deux tours. Nous ne soldons pas le prix des sénateurs, cela serait difficile : nous avons tant de valeur, chacun de nous et tous ensemble ! C'est la seule élection où des électeurs sont indemnisés, mais le coût reste très supportable.

L'expression « performance » vient de la maquette du ministère. Je soulignais en fait dans ma note de présentation, page 28, la difficulté à « mesurer la performance ». Dois-je écrire « activité » ?

Il n'est pas possible d'utiliser les passeports perdus, monsieur Dallier, puisqu'ils comportent des empreintes. Je vais toutefois signaler le cas de votre commune à l'ANTS.

M. Philippe Marini, président. – La remarque sémantique d'Edmond Hervé m'incite à vous suggérer l'expression « performance de l'organisation électorale », et non « performance de la vie politique ».

M. Aymeri de Montesquiou. – C'est sans aucun doute la bonne formule.

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 ».

Mme Michèle André, rapporteure spéciale. – L'article 61 rattaché à la mission propose de dématérialiser la propagande électorale pour les élections européennes...

M. Philippe Dallier. – Quelle mauvaise idée !

Mme Michèle André, rapporteure spéciale. – ... en supprimant l'envoi par courrier de cette propagande et en lui substituant une série de mesures d'information telles que la publication sur des sites Internet, l'affichage des listes quinze jours avant le scrutin devant chaque bureau de

vote et une campagne digitale d'information et d'incitation au vote. Le Gouvernement évalue à 27,6 millions l'économie nette.

Cette mesure n'est pas pertinente. Pour nombre d'électeurs la réception de la version papier de la propagande électorale constitue la meilleure ou l'unique voie d'information pour une élection à venir. Ce courrier présente un caractère indispensable. Sa suppression ferait courir le risque d'un taux de participation encore plus faible que par le passé à l'élection européenne, qui souffre traditionnellement d'un désintérêt relatif de la part des Français. La démocratie a un coût, mais c'est un coût d'investissement sur le bon fonctionnement de nos institutions et non pas une dépense à fonds perdus. Je vous propose un amendement de suppression de cet article. Je serai attentive à ce que les 5 millions d'euros budgétés pour la campagne d'information ne disparaissent pas en contre-coup.

M. Vincent Delahaye. - Les élections européennes sont d'autant moins bien choisies pour expérimenter cette dématérialisation qu'elles souffrent d'un manque d'intérêt. Une élection présidentielle, peut-être...

M. Michel Berson. - C'est trop tôt.

La commission a adopté l'amendement proposé par Mme Michèle André, rapporteure spéciale.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 21 novembre 2013, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission des finances a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits de la présente mission. Elle a proposé de confirmer la suppression de l'article 61.