

N° 743

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2020-2021

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 juillet 2021

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020,*

Par M. Jean-François HUSSON,  
Rapporteur général,  
Sénateur

TOME II

**CONTRIBUTIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX**

**ANNEXE N° 2**

**Administration générale et territoriale de l'État**

*Rapporteuse spéciale : Mme Isabelle BRIQUET*

---

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, vice-présidents ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, secrétaires ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Mme Nadine Bellurot, M. Christian Bilhac, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougein, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) :** 4090, 4195 et T.A. 628

**Sénat :** 699 (2020-2021)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE.....</b>	<b>5</b>
<b>I. UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE SANITAIRE .....</b>	<b>9</b>
<b>A. LES DÉPENSES DE PERSONNEL ET LES DÉPENSES IMMOBILIÈRES CONSTITUENT LES PRINCIPAUX POSTES DE DÉPENSE DE LA MISSION .....</b>	<b>9</b>
1. <i>La stabilisation des ressources humaines dans le contexte de crise sanitaire .....</i>	<i>9</i>
2. <i>La soutenabilité des dépenses immobilières n'est pas assurée .....</i>	<i>11</i>
<b>B. LE DÉCALAGE DES ÉLECTIONS MUNICIPALES, L'ÉQUIPEMENT INFORMATIQUE DES AGENTS ET LE REPORT D'UNE PARTIE DE LA RÉFORME DE L'ORGANISATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT, TROIS CONSÉQUENCES MAJEURES DE LA CRISE SANITAIRE.....</b>	<b>14</b>
1. <i>Le report des élections et le rôle de la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.....</i>	<i>14</i>
2. <i>Des réformes importantes dont la mise en œuvre a été affectée par la crise sanitaire.....</i>	<i>18</i>
<b>II. LA NORMALISATION DU FINANCEMENT DE LA PRÉFECTURE DE POLICE DE PARIS, UN « SERPENT DE MER » BUDGÉTAIRE.....</b>	<b>21</b>
<b>A. LE BUDGET DE LA PRÉFECTURE DE POLICE DE PARIS, UNE ORGANISATION COMPLEXE.....</b>	<b>21</b>
1. <i>Les spécificités de l'agglomération parisienne .....</i>	<i>21</i>
2. <i>Le budget spécial de la préfecture de police .....</i>	<i>21</i>
<b>B. L'ABSENCE D'ÉVOLUTION DU BUDGET SPÉCIAL MALGRÉ DES ALERTES RENOUVELÉES .....</b>	<b>23</b>
1. <i>Des critiques récurrentes du Sénat et de la Cour des comptes soulignant la fragilité juridique et budgétaire du budget spécial de la préfecture de police.....</i>	<i>23</i>
2. <i>À quand la normalisation du budget de la Préfecture de police ?.....</i>	<i>24</i>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>27</b>



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

**1. Si l'exécution de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » a été fortement affectée par la crise sanitaire, les redéploiements de crédits ont permis une bonne maîtrise de la dépense en 2020.** En effet, la croissance des crédits constatée en 2020 tient principalement aux évolutions de périmètre engagées en loi de finances initiale. Ces évolutions correspondent à la réforme de l'organisation territoriale de l'État pour le programme 354 « Administration territoriale de l'État » et à la création de la direction du numérique au sein du programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ». **Année électorale, l'année 2020 est marquée par une forte croissance des dépenses du programme 232 « Vie politique, culturelle et associative ».** Le décalage du second tour des élections municipales, décidé dans le contexte de la pandémie de covid-19, a représenté un surcoût de 30,4 millions d'euros pour la mission.

**2. La crise sanitaire a également eu pour conséquence une stabilisation des effectifs de l'administration territoriale de l'État à partir de 2021.** Pour 2020, les schémas d'emploi ont été assouplis pour permettre la création de 35 emplois, dont 30 sous-préfets à la relance et 5 agents affectés à la lutte contre le cyber-djihadisme. La mission a vu la suppression de 518 ETP en 2020, une cible proche du schéma d'emploi initial. La création des secrétariats généraux communs ayant finalement été décalée au 1<sup>er</sup> janvier 2021, elle a donné lieu à d'importants mouvements de personnels (transfert et rétro-transfert) sur l'exercice 2020.

**3. Alors que les implantations immobilières du ministère de l'intérieur font l'objet d'évolutions importantes, la rapporteure spéciale alerte sur l'insuffisance des crédits immobiliers de la mission.** La prééminence des plus gros chantiers ayant un effet d'éviction sur les dépenses d'entretien, il apparaît urgent de consolider les besoins de financement et d'actualiser le programme national d'équipement (PNE) du ministère.

**4. Alors que le chantier de la dématérialisation des comptes de campagne semble avoir été mené à bien par la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) la rapporteure spéciale déplore l'absence de véhicule législatif avant les prochaines élections législatives pour permettre de mettre en œuvre cette dématérialisation.** L'absence de dépôt d'un projet de loi par le Gouvernement est d'autant plus dommageable que plusieurs autres sujets liés au financement politique mériteraient d'être traités.

**5. La rapporteure spéciale plaide enfin pour une normalisation du budget de la préfecture de police de Paris qui, du fait de spécificités historiques, relève d'un régime de financement complexe et insatisfaisant.** Comme l'avait relevé M. le rapporteur spécial de la mission « Sécurité » Philippe Dominati, dans son rapport de 2017, « *La préfecture de police de Paris : qui trop embrasse mal étreint ?* », il est nécessaire de « *réexaminer les modalités de financement des services de la préfecture de police de Paris afin de limiter les financements croisés et d'assurer une juste répartition des charges entre les différents acteurs.* » Alors qu'aucun chantier n'a été engagé par le ministère de l'intérieur, la rapporteure spéciale considère qu'il serait souhaitable de normaliser le financement de la préfecture de police de Paris et de renouveler les conditions de contractualisation avec les collectivités concernées.

La mission « Administration générale et territoriale de l'État » (AGTE) est **une mission composite dont la structure a profondément évolué en 2020, avec la création du programme 354 « Administration territoriale de l'État »** qui fusionne le programme 307 « Administration territoriale » et le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » issu de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

Le programme 354 regroupe désormais l'ensemble des crédits et des emplois du réseau des préfetures et des sous-préfetures, des crédits de fonctionnement des directions départementales interministérielles (DDI), des directions et délégations régionales placées sous l'autorité des préfets de région et des secrétaires généraux pour les affaires régionales (SGAR). **Ce nouveau programme est par conséquent devenu le support budgétaire des secrétariats généraux communs (SGC) aux préfetures et aux directions interministérielles, dont la création a été reportée au 1<sup>er</sup> janvier 2021 dans le contexte de la crise sanitaire.**

Le programme 232, « Vie politique, culturelle et associative », retrace les crédits dédiés au financement des partis politiques, à l'organisation des élections, à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) ainsi que les crédits dédiés au financement des cultes. **L'exercice 2020 ayant été marqué par le déroulement des élections municipales et sénatoriales, ainsi que par six élections législatives partielles et la deuxième consultation sur l'accession de la Nouvelle Calédonie à l'indépendance, une croissance importante du niveau des crédits doit être relevée.**

Enfin, le programme 216, « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » (CPPI) retrace les crédits dédiés au pilotage du ministère. Il porte ainsi les crédits de l'inspection générale de l'administration (IGA), du secrétariat général du ministère, de la direction générale des collectivités locales, de la délégation à la sécurité routière et la direction générale des étrangers en France. Il porte également les crédits du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) ainsi que les crédits afférents aux principaux contentieux du ministère. **Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, le programme porte également les crédits de la direction du numérique.**

Comme le soulignait la Cour des comptes en 2011<sup>1</sup>, l'organisation de la mission est « *dérogatoire à la lettre et à l'esprit de l'article 7 de la LOLF.* » En effet, **la mission ne vise pas une politique publique donnée mais plutôt une administration, centrale et déconcentrée, et retrace ses moyens.** Ainsi, et comme le relevait la Cour des comptes, le fil de la mission **se constitue autour de trois axes, qui sont loin de constituer des politiques publiques**

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, rapport public thématique de 2011.

**en tant que telles** : la présence d'un enjeu territorial majeur, un besoin de coordination entre une pluralité d'acteurs et une nécessaire rapidité d'action.

Ce constat d'une contradiction avec les principes de la LOLF doit être relevé en particulier concernant le programme 216, sur lequel une grande diversité d'actions est financée.

### Évolution des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » en 2020

*(en millions d'euros et en pourcentage)*

		2019			2020		Exécution / prévision 2020		Exécution 2020 / 2019	
		Prévision	Exécution		Prévision	Exécution	en volume	en %	en volume	en %
<b>354</b> - Administration territoriale de l'État	AE	2 373,6	2 292,6	- 3,4 %	2 522,8	2 209,9	- 312,9	- 12,4 %	- 82,6	- 3,6 %
	CP	2 259,4	2 235,7	- 1,0 %	2 391,2	2 224,2	- 167,0	- 7,0 %	- 11,5	- 0,5 %
<b>232</b> - Vie politique, culturelle et associative	AE	206,5	188,1	- 8,9 %	241,1	234,7	- 6,4	- 2,7 %	+ 46,6	+ 24,8 %
	CP	206,2	187,3	- 9,2 %	236,0	222,1	- 13,9	- 5,9 %	+ 34,9	+ 18,6 %
<b>216</b> - Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	AE	929,5	882,1	- 5,1 %	1 372,0	1 379,6	+ 7,6	+ 0,6 %	+ 497,6	+ 56,4 %
	CP	982,2	939,0	- 4,4 %	1 433,2	1 427,2	- 6,0	- 0,4 %	+ 488,2	+ 52,0 %
<b>Total mission</b>	AE	<b>3 509,6</b>	<b>3 362,8</b>	<b>- 4,2 %</b>	<b>4 136,0</b>	<b>3 824,3</b>	<b>- 311,7</b>	<b>- 7,5 %</b>	<b>+ 461,5</b>	<b>+ 13,7 %</b>
	CP	<b>3 447,7</b>	<b>3 361,9</b>	<b>- 2,5 %</b>	<b>4 060,3</b>	<b>3 873,5</b>	<b>- 186,8</b>	<b>- 4,6 %</b>	<b>+ 511,5</b>	<b>+ 15,2 %</b>

AE : autorisations d'engagement. CP : crédits de paiement. Prévision : prévision en loi de finances initiale, y compris les prévisions de fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP). Exécution : consommation constatée dans le projet de loi de règlement.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Les évolutions constatées entre 2019 et 2020 répondent principalement à un changement de maquette budgétaire. Comme le relève la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire, « l'ensemble des modifications de périmètre explique la quasi-totalité de la hausse des crédits de paiement de la mission AGTE »<sup>1</sup>.

D'une part, le programme 354 fusionne, dans la perspective de la création des secrétariats généraux communs (SGC) aux préfetures et aux directions interministérielles, les crédits et emplois issus des programmes 333 et 307. La création des SGC a occasionné, au total, le transfert de 1 803 équivalents temps plein travaillés (ETPT) en provenance de quatre programmes budgétaires distincts, emplois qui ont été « *retrotransférés* » dans le cadre du report de la réforme au 1<sup>er</sup> janvier 2021.

<sup>1</sup> Cour des comptes, note d'exécution budgétaire sur l'exécution 2020 de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », p. 11.

Le programme 216 fait lui aussi l'objet de transferts très importants, en provenance en particulier de la mission « *Sécurités* » et correspondant notamment à la création de la direction du numérique du ministère de l'intérieur et au renforcement du service de l'achat, de l'innovation et de la logistique du ministère de l'Intérieur (SAILMI).

## I. UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE SANITAIRE

### A. LES DÉPENSES DE PERSONNEL ET LES DÉPENSES IMMOBILIÈRES CONSTITUENT LES PRINCIPAUX POSTES DE DÉPENSE DE LA MISSION

#### 1. La stabilisation des ressources humaines dans le contexte de crise sanitaire

*a) Des schémas d'emploi exigeants mais qui ont dû être assouplis dans le contexte de crise sanitaire*

La création du programme 354 au 1<sup>er</sup> janvier 2020 a donné lieu à d'importantes évolutions de la maquette budgétaire. **La loi de finances initiale pour 2020 a ainsi prévu des transferts depuis dix-neuf programmes distincts, faisant évoluer son périmètre dans la perspective de la création des secrétariats généraux communs (SGC) aux préfetures et aux directions départementales interministérielles.**

La création des SGC ayant été reportée au 1<sup>er</sup> janvier 2021 (*cf. infra*), les emplois transférés ont néanmoins fait l'objet, selon la formulation employée par le ministère de l'intérieur d'un « *rétro-transfert* »<sup>1</sup> équivalent à 104 millions d'euros et 1 803 ETPT. Le transfert opéré en loi de finances initiale pour 2021, a finalement donné lieu à un complément de 89 ETPT, identifié comme nécessaire en cours d'année.

**Alors que la mission faisait encore, en 2020, l'objet de schémas d'emplois particulièrement exigeants (- 553 équivalents temps plein, ETP), la crise sanitaire a rendu nécessaire le recours à des renforts de contractuels en cours d'année.**

Ainsi, un premier plan de renfort a été notifié en avril 2020, équivalent à 205 ETP, dont une partie substantielle à destination des services des étrangers. Il en a résulté, à l'été, une autorisation exceptionnelle de dépassement du plafond d'emploi, équivalente à 200 ETP.

---

<sup>1</sup> [Décret n° 2020-1015 du 7 août 2020 portant transfert de crédits.](#)

La fin d'année a néanmoins été marquée par un important rattrapage. À l'échelle de la mission, 518 ETP ont été supprimés. Le différentiel de 35 ETP par rapport au schéma d'emploi initial s'explique par le renfort de 5 ETP affectés à la lutte contre le cyber-djihadisme, et par la création en fin d'année de 30 postes de sous-préfets à la relance.

Surtout, compte tenu de la crise sanitaire et à compter de 2021, les réductions d'emplois devraient s'interrompre au sein de l'administration déconcentrée.

Par ailleurs, au sein de la mission, le programme 216 se voit transférer les emplois dédiés à la médecine de prévention du programme 354. Ce transfert représente 37 ETP et 3,4 millions d'euros. Pour le programme 216, la principale évolution a néanmoins concerné la mise en place de la direction du numérique (*cf. infra*).

*b) Les délégués du préfet*

Le programme 354 « *Action territoriale de l'État* » met, comme dix-huit autres programmes budgétaires, des agents à disposition du programme 147 pour remplir les missions de délégués du préfet.

#### Les délégués du préfet

Les délégués du préfet ont été créés après l'annonce, en février 2008, du « Plan Espoir Banlieues ». Ils ont pour mission de renforcer la présence de l'État dans les quartiers, faciliter la mise en œuvre de la politique de la ville et améliorer la coordination de l'action des services de l'administration d'État et des collectivités territoriale.

En 2020, 285 délégués du Préfet étaient ainsi mis à disposition par leurs corps d'origine ou *via* le ministère de l'intérieur, donnant lieu à un remboursement forfaitaire aux administrations de 60 000 euros pour les agents de catégorie A et de 45 000 euros pour les agents de catégorie B.

*Sources : Réponses au questionnaire de la rapporteure*

La note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes note en particulier que le forfait de remboursement « *pose de réelles difficultés pour les départements ultra-marins* »<sup>1</sup>. **Elle recommande ainsi de trouver une solution pour que ces agents ne fassent pas, de manière récurrente, l'objet de transferts en gestion.**

À l'occasion de son audition par la rapporteure spéciale, le secrétaire général adjoint du ministère de l'intérieur et directeur de la modernisation de l'action territoriale a précisé qu'un groupe de travail avait été constitué, rassemblant la direction générale des collectivités locales (DGCL), la

<sup>1</sup> Cour des comptes, note d'exécution budgétaire sur la mission « Administration générale et territoriale de l'État » pour 2021.

direction des ressources humaines du ministère de l'intérieur, la direction de la modernisation de l'action territoriale (DMAT) et l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Il est chargé d'une réflexion sur l'évolution du statut des délégués du préfet et sur un éventuel transfert du portage budgétaire de ces emplois.

D'après les réponses de la direction générale des collectivités territoriales (DGCL) au questionnaire de la rapporteure spéciale, **aucune évolution n'est toutefois envisagée à ce stade au sein du projet de loi de finances pour 2022.**

## 2. La soutenabilité des dépenses immobilières n'est pas assurée

### a) Une stratégie immobilière du ministère centrée sur des projets structurants...

La stratégie immobilière du ministère de l'intérieur est définie au sein du schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) couvrant la période 2018-2023.

Elle se décline en plusieurs axes stratégiques. Le SPSI se caractérise principalement par la **prééminence des chantiers structurants, sur lesquels se concentre une part importante des crédits**, conduisant, pour la Cour des comptes à « *un effet d'éviction [...] susceptible de se créer au détriment des dépenses nécessaires au maintien en condition opérationnelle du parc existant* »<sup>1</sup>.

### Les principaux objectifs du SPSI 2018-2023

Les objectifs fixés par le ministère au SPSI 2018-2023 sont « *de rationaliser, regrouper, moderniser, adapter* ». Les trois axes stratégiques du SPSI visent par conséquent à :

- recentrer à Beauvau les seules fonctions stratégiques et d'état-major du ministère ;
- rationaliser et regrouper les implantations de la sécurité intérieure et de la police nationale : créer le site unique du renseignement intérieur et ouvrir la perspective d'un site unique de la direction générale de la police nationale (DGPN) ;
- optimiser les implantations des fonctions de soutien : constituer un grand pôle transversal des fonctions de soutien et améliorer les conditions d'hébergement des serveurs et des archives du ministère.

Source : réponses au questionnaire budgétaire, projet de loi de finances pour 2021

Le projet de site unique dédié à la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) s'appuie par ailleurs sur des financements par des supports budgétaires multiples.

<sup>1</sup> Cour des comptes, note d'exécution budgétaire sur la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

**Il a en effet donné lieu à l'achat de deux parcelles à Saint-Ouen pour un montant de 113,7 millions d'euros, financé en 2020 par le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».**

D'après le ministère de l'intérieur, « la création du site unique du renseignement intérieur sur un site domanial permettra d'implanter de manière pérenne, sécurisée et cohérente, les services du renseignement intérieur qui sont actuellement placés sous la contrainte de la montée en puissance très rapide des effectifs de la direction. »<sup>1</sup>. Les crédits dédiés au lancement du projet ont été, pour 2021, retracés au sein de la mission « plan de relance », à hauteur de 23 millions d'euros.

**Les crédits dédiés au site unique de la DGSI sont donc éclatés entre trois supports budgétaires, soit deux missions et un compte d'affectation spéciale. Cet éclatement rend plus complexe la lecture et le suivi par le Parlement de l'utilisation des crédits.**

Surtout, les projets immobiliers structurants envisagés par le ministère de l'intérieur, pour nécessaires qu'ils soient, ne doivent pas conduire à remettre en cause les dépenses d'entretien lourd et d'entretien courant du patrimoine immobilier de la mission.

*b) ... qui risque de laisser de côté une partie importante du parc immobilier de la mission*

Pour l'ensemble de la mission, le parc immobilier<sup>2</sup> représente une valeur totale de 2,62 milliards d'euros, pour près de 1,6 million de m<sup>2</sup>.

Comme le relève la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire sur la mission, l'exercice 2020 est marqué, comme plusieurs exercices avant lui, **par des problématiques de soutenabilité des dépenses immobilières**. La Cour estime en effet que « la consolidation des besoins en matière de crédits immobiliers devient urgente pour la mission dont les besoins et les risques associés, exprimés à travers un nouveau SPSI, ne sont pas encore finement estimés. »

D'après les réponses apportées par la direction de la modernisation de l'action territoriale (DMAT) à la rapporteure spéciale, **les dépenses inscrites au programme national d'équipement (PNE) du ministère sont insuffisantes pour réaliser les dépenses pourtant nécessaires d'entretien courant et lourd**. En effet, la programmation est, de manière récurrente, très inférieure aux besoins réels du ministère. Alors que les crédits prévus pour 2021 s'élèvent à 25 millions d'euros, les besoins sont estimés à plus de 41 millions d'euros.

---

<sup>1</sup> Réponses au questionnaire budgétaire pour la mission « Administration générale et territoriale de l'État », projet de loi de finances pour 2021.

<sup>2</sup> Sur les 525 implantations du réseau préfectoral, 350 d'entre eux appartiennent en effet aux départements et sont mis à disposition, pour la quasi-totalité d'entre eux, à titre gratuit, ce régime étant issu des lois de décentralisation de 1982 et 1985.

De même, d'après les réponses apportées à la rapporteure spéciale par le ministère, le programme 216 est jugé « *sous dimensionné, tant pour les opérations à bail que pour l'entretien courant* »<sup>1</sup>. En ce sens, la rapporteure spéciale **soutient la demande du ministère de l'intérieur de mieux prendre en compte dans la programmation budgétaire les besoins réels de financement immobilier nécessaires à la préservation du patrimoine public.**

Par ailleurs, si l'augmentation des restes à payer en 2020 résulte en partie des dépenses informatiques exceptionnelles, engagées dans le contexte de généralisation du télétravail, **ceux-ci restent cependant majoritairement composés de dépenses immobilières qui, si elles continuaient à augmenter, feraient peser un risque sur la viabilité budgétaire de la mission.** En effet, les restes à payer ont augmenté très sensiblement depuis 2010<sup>2</sup>, passant de 211 millions d'euros à 779 millions d'euros en 2020.

Alors que la mission fait l'objet de profondes mutations, notamment avec la création des secrétariats généraux communs ou encore avec l'installation des services de la main d'œuvre étrangère depuis le 1<sup>er</sup> avril 2021, **la rapporteure spéciale estime qu'il est indispensable de garantir l'adaptation des locaux à leurs nouveaux usages ainsi que le maintien en l'état de ces derniers.**

Le véhicule budgétaire de la mission « Plan de relance » permet de ce point de vue de porter des crédits indispensables, en particulier les crédits nécessaires aux dépenses immobilières de la réforme de l'organisation territoriale de l'État (OTE), à hauteur de 27 millions d'euros.

Le plan de relance porte également près de 500 millions d'euros **dédiés à l'entretien et à la rénovation des bâtiments, principalement pour renforcer - si ce n'est assurer - leur efficacité énergétique.** Ils doivent également permettre de poursuivre le financement de la sécurisation des préfectures. **La multiplication des véhicules budgétaires et l'absence de programmation globale claire des crédits immobiliers nuit à la lisibilité, à la prévisibilité, et *in fine*, à la soutenabilité de la dépense.**

---

<sup>1</sup> Réponses au questionnaire de la rapporteure.

<sup>2</sup> Cette évolution provient en partie d'évolutions de périmètre, à l'image du transfert au programme 216 du siège de la direction générale de la gendarmerie en 2012, engendrant un reste à payer « nouveau » de près de 160 millions d'euros.

## **B. LE DÉCALAGE DES ÉLECTIONS MUNICIPALES, L'ÉQUIPEMENT INFORMATIQUE DES AGENTS ET LE REPORT D'UNE PARTIE DE LA RÉFORME DE L'ORGANISATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT, TROIS CONSÉQUENCES MAJEURES DE LA CRISE SANITAIRE**

### **1. Le report des élections et le rôle de la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques**

*a) Le report des élections municipales a eu des conséquences budgétaires notables sur la mission*

Le report des élections municipales, dont le second tour était initialement prévu pour le 22 mars et qui a été reporté au 28 juin, a entraîné des surcoûts relativement importants pour la mission.

Les dépenses engendrées sont de plusieurs ordres : elles concernent **à la fois l'équipement des bureaux de vote, le relèvement des dépenses de campagne des candidats et la prise en charge de la propagande imprimée avant le report mais non réutilisée.**

D'après l'évaluation communiquée par la direction de la modernisation de l'action territoriale (DMAT), ces surcoûts peuvent être évalués à 30,4 millions d'euros, répartis comme suit :

- 6,7 millions d'euros liés à l'achat et l'acheminement du matériel sanitaire dans les bureaux de vote, et au remboursement de parois de protection en plexiglass (environ 15 % de bureaux de vote) ;

- 10 millions d'euros d'augmentation des remboursements des frais de campagne ;

- 8,5 millions d'euros pour le remboursement de la réimpression de propagande ;

- 5,2 millions d'euros au titre des frais divers dont l'acheminement de matériel électoral, les surcoûts sur les opérations de mise sous pli de la propagande électorale, l'organisation de nouvelles élections en Guyane ou encore les frais postaux d'acheminement des procurations.

La loi du 23 mars 2020<sup>1</sup> ayant permis de **majorer le plafond des dépenses de campagne des candidats aux élections municipales** qualifiés pour le second tour par voie réglementaire, le décret n° 2020-643 du 27 mai 2020<sup>2</sup> **a fixé cette majoration à 20 %.**

---

<sup>1</sup> [Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.](#)

<sup>2</sup> [Décret n° 2020-643 du 27 mai 2020 relatif au report du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon de 2020 et à l'adaptation du décret du 9 juillet 1990 à l'état d'urgence sanitaire.](#)

Dans son rapport d'activité pour 2020, la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) note que « 97 candidats, parmi les 1 622 candidats présents au second tour (soit 6 %), dont les dépenses ont excédé le plafond des dépenses de droit commun, ont bénéficié de la majoration »<sup>1</sup>. **En réalité, le surcoût engendré par le report tient plutôt à la hausse de la dépense moyenne des candidats éligibles au remboursement, celle-ci passant de 24 055 euros à 25 900 euros.**

Comme l'a indiqué le bureau des élections du ministère de l'intérieur dans sa réponse à la rapporteure spéciale, « les candidats ont donc exposé des dépenses plus importantes pour ce scrutin tout en restant en deçà du plafond légal »<sup>2</sup>.

Les crédits liés aux élections en 2020 n'ont pas été entièrement consommés au cours de l'exercice 2020 du fait du décalage des échéances de dépôt des comptes (en septembre) auprès de la CNCCFP. **Ainsi, 35,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 39,6 millions d'euros en crédits de paiement ont été reportés sur 2021.**

Pour 2021, de façon similaire aux mesures prises pour les élections municipales, la loi du 22 février 2021<sup>3</sup> **prévoit le relèvement de 20 % des dépenses de campagne des élections départementales et régionales et la prise en charge intégrale des équipements sanitaires et les autotests.** D'après les informations transmises par la DMAT, ces deux mesures n'ont pas donné lieu à un financement spécifique en loi de finances.

*b) La nécessité d'un véhicule législatif dédié au financement politique*

Alors que le président de la CNCCFP a indiqué que le chantier de la dématérialisation des dépôts des comptes de campagne était suffisamment **avancé pour permettre sa mise en place pour les prochaines élections législatives, l'absence de véhicule législatif d'ici à décembre prochain devrait l'empêcher.**

En effet, d'après l'analyse juridique de la CNCCFP, rendre obligatoire la dématérialisation des dépôts de compte de campagne relève du champ de l'arrêt du 27 novembre 2019 du Conseil d'État<sup>4</sup>, à l'occasion duquel « le Conseil d'État a jugé que l'obligation faite aux usagers d'utiliser un service numérique relève du domaine de la loi »<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Rapport annuel 2020 de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), p. 29.

<sup>2</sup> Réponses du bureau des élections du ministère de l'Intérieur au questionnaire de la rapporteure spéciale.

<sup>3</sup> [Loi n° 2021-191 du 22 février 2021 portant report, de mars à juin 2021, du renouvellement général des conseils départementaux, des conseils régionaux et des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique.](#)

<sup>4</sup> CE, 27 novembre 2019, n°422516, Cimade et a.

<sup>5</sup> Réponses de la CNCCFP au questionnaire de la rapporteure.

La loi organique n° 2021-335 du 29 mars 2021<sup>1</sup> a ainsi déjà rendu obligatoire la dématérialisation des comptes de campagne pour l'élection du Président de la République de 2022.

Ainsi, comme le conclut la CNCCFP, « *en l'absence de l'adoption d'un texte législatif à la date d'entrée en vigueur des dispositions relatives au plafonnement et au financement des campagnes électorales pour les élections législatives de 2022, soit le 1<sup>er</sup> décembre 2021, la procédure de dépôt des comptes de campagne pour cette élection ne sera donc pas dématérialisée.* »

**La rapporteure spéciale regrette que le débat au Parlement sur ce point ne puisse être engagé, alors que d'autres évolutions juridiques pourraient également être discutées pour conforter l'action de la CNCCFP et renforcer son pouvoir de contrôle.**

(1) Octroyer à la CNCCFP un droit de communication des pièces par les fournisseurs et les prestataires de services

Dans le cadre des contrôles exercés par la CNCCFP, le candidat dont les comptes sont contrôlés **est le principal, si ce n'est l'unique, interlocuteur de la commission** : c'est à lui qu'elle s'adresse pour obtenir des précisions sur les dépenses inscrites dans son compte de campagne. **Charge à lui de solliciter les différents prestataires concernés pour obtenir les informations demandées par la commission et les lui transmettre.**

Si les services de la commission peuvent être amenés à interroger directement des fournisseurs, il s'agit d'une pratique exceptionnelle qui pourrait être étendue dans le cas de certaines prestations complexes. **La CNCCFP pourrait ainsi saisir les prestataires, après échanges avec les candidats, lorsque les précisions apportées par ces derniers ne permettent pas de justifier le détail des prestations réalisées.**

Face aux difficultés rencontrées en particulier en matière de contenus sponsorisés sur les réseaux sociaux, les pouvoirs de la CNCCFP **doivent pouvoir être étendus pour contrôler ce type de dépense et interroger les principales plateformes numériques et réseaux sociaux sur le recours par les candidats à ce type de dépenses, qui sont interdites au titre de l'article L. 52-8 du code électoral.**

(2) Renforcer le pouvoir de sanction de la CNCCFP en cas de recours à des services de publicité sponsorisée.

Alors que l'article L. 52-8 du code électoral interdit l'utilisation de tout procédé de publicité commerciale à des fins de propagande électorale pendant les six mois précédant un scrutin, la CNCCFP a constaté une **augmentation du recours par les candidats à des publicités à caractère électoral sur les réseaux sociaux.**

---

<sup>1</sup> [Loi organique n° 2021-335 du 29 mars 2021 portant diverses mesures relatives à l'élection du Président de la République.](#)

Si les obligations de transparence des plateformes ont été renforcées par la loi du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information<sup>1</sup> la **Commission ne peut obtenir directement des plateformes des informations et des données personnelles relatives aux candidats.**

La rapporteure spéciale estime qu'il serait opportun d'étendre la possibilité pour la CNCCFP **d'obtenir certaines informations directement auprès des principaux réseaux sociaux.**

À ce jour, la capacité de la CNCCFP à sanctionner le recours à ce type de publicité **est jugée très insuffisante, en particulier lorsque ces dépenses ont bien été inscrites par le candidat au sein du compte de campagne.** En effet, alors que **pour les candidats qui n'ont pas inscrit ces dépenses, la CNCCFP peut minorer le montant du remboursement d'une somme forfaitaire qu'elle détermine,** lorsque la dépense figure au compte, la **commission ne peut que retrancher du montant du remboursement la somme correspondant à la dépense irrégulière.**

Si la publicité commerciale constitue un délit en application de l'article L. 113-1 du code électoral<sup>2</sup>, dans les faits, **les poursuites judiciaires sont très rares.** Il serait utile, afin de renforcer le respect de cette règle, de **permettre à la CNCCFP d'appliquer une minoration sur le remboursement des frais de campagne.** Un tel pouvoir de sanction, sous le contrôle du juge administratif, ne semble pas poser de difficulté majeure **et permettrait de renforcer le respect de la loi et de dissuader les candidats d'utiliser cette méthode.**

- (3) Accès à la comptabilité des partis politiques pendant l'instruction des comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle

L'accès aux comptes des partis politiques n'est ouvert à la CNCCFP qu'à partir du 30 juin de l'année suivant celle qui fait l'objet du contrôle. Si la loi organique du 25 avril 2016<sup>3</sup> dispose que chaque compte de campagne des candidats à l'élection présidentielle doit comporter en annexe une présentation détaillée des dépenses et avantages en nature exposées par les partis politiques qui apportent leur soutien au candidat, les moyens de contrôler cette obligation sont limités.

La CNCCFP, par la voix de son président, souhaite ainsi que son pouvoir de **contrôle sur la comptabilité des partis politiques au cours des années électorales** soit renforcé. Si cette évolution peut paraître souhaitable en termes de transparence des financements politiques, elle n'en soulève pas moins des interrogations majeures sur le rôle de la CNCCFP, ainsi que sur les obligations qu'une telle évolution pourrait faire peser sur les partis politiques.

---

<sup>1</sup> [Loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information.](#)

<sup>2</sup> [Puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.](#)

<sup>3</sup> [Loi organique n° 2016-506 du 25 avril 2016 de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle.](#)

## 2. Des réformes importantes dont la mise en œuvre a été affectée par la crise sanitaire

a) *La création de la direction du numérique, une avancée dans le sens de davantage d'efficience au sein du ministère de l'intérieur*

Le décret du 27 septembre 2019<sup>1</sup> a créé la direction du numérique (DNUM), qui a pour mission, en lien avec l'ensemble des services, d'élaborer et de conduire la stratégie numérique du ministère. **Elle est chargée d'assurer la cohérence et la sécurité de ses systèmes d'information et de communication.** Rattachée au secrétariat général, elle interagit avec les différents services responsables<sup>2</sup>.

Quatre objectifs stratégiques lui ont été fixés :

- **insuffler la transformation numérique** à l'échelle du ministère de l'intérieur (impacts et opportunités en matière d'intelligence artificielle, de *blockchain*, de 5G, d'internet des objets...), en proposant des outils aux différents métiers, en organisant le processus d'innovation et en étant à l'écoute des attentes des usagers ;

- **piloter la stratégie numérique globale** dans le cadre de la stratégie Tech.Gouv de l'État (environnement numérique de travail, Cloud, réseau radio sécurisé) ;

- **rationaliser** et réduire les coûts de la fonction informatique, en réduisant les doublons et dépenses redondantes ;

- améliorer l'attractivité du ministère de l'intérieur, **en recrutant des compétences rares nécessaires**, « *en faisant évoluer l'organisation et les conditions de travail des services numériques, en développant l'image de marque du ministère au travers d'initiatives et d'innovations technologiques et en développant les partenariats avec les mondes académique et universitaire.* »<sup>3</sup>

Cependant, la Cour des comptes relève, dans son rapport sur *La conduite des grands projets numériques de l'État*<sup>4</sup> ; qu'il existe un risque que « les responsabilités traditionnelles de maîtrise d'œuvre des DSI [directions des systèmes d'information] l'emportent sur la production de services aux usagers et la

---

<sup>1</sup> Décret n°2019-994 du 27 septembre 2019 modifiant le décret n°2013-728 du 12 août 2013 modifié portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer.

<sup>2</sup> - le service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure ;  
- la direction de l'innovation, de la logistique et des technologies chargée du numérique de la préfecture de police ;  
- les services des secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur ;  
- l'agence du numérique de la sécurité civile dont elle assure également la tutelle ;  
- l'agence nationale des titres sécurisés dont elle assure également la tutelle ;  
- l'agence nationale de traitement automatisé des infractions.

<sup>3</sup> Direction du numérique du ministère de l'intérieur, auditionnée par la rapporteure spéciale.

<sup>4</sup> [La conduite des grands projets numériques de l'État, Communication à la commission des finances du Sénat, juillet 2020.](#)

*transformation des organisations administratives dont sont chargées les DNUM. »*

La DNUM a notamment la **charge de plusieurs projets de grande ampleur, comme la dématérialisation des procédures destinées aux publics étrangers ou encore la mise en place du réseau radio du futur, en partie financé par la mission « Plan de relance ».**

La création de la direction a donné lieu à des transferts importants, correspondant à l'ensemble des crédits ministériels liés aux systèmes d'information, soit 192,8 millions d'euros en autorisations d'engagements et 208 millions d'euros en crédits de paiement, en provenance en grande partie du programme 176 « Police nationale » de la mission « Sécurités ».

Dès sa création, la DNUM a néanmoins dû faire face aux conséquences de la crise sanitaire sur le fonctionnement de l'administration.

Comme cela a été indiqué dans les réponses apportées à la rapporteure spéciale, « *la direction du numérique s'est positionnée au cœur de la gestion de crise* »<sup>1</sup>. Elle a en effet été mobilisée pour permettre le déploiement d'outils de nomadisme à destination des agents de l'administration centrale et déconcentrée. Même si la DNUM n'a pas été responsable de l'ensemble des achats, le coût afférent à l'acquisition des ordinateurs portables et au déploiement du télétravail pour les agents du ministère s'est élevé à 20 millions d'euros, pour un équipement en quatre vagues successives (6 000 ordinateurs en avril, 1 000 en septembre, autant en octobre et 10 000 en décembre).

La DNUM a également été chargée de mettre à disposition des autorités des outils opérationnels de gestion de crise (équipements des salles de gestion de crise, déploiement d'un outil de suivi de l'appui à l'isolement ou encore le suivi des résultats des tests antigéniques). La direction a également dû mettre en place le dispositif d'attestation numérique, permettant de contrôler les déclarations à l'aide d'un *QR code*.

*b) La mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État a été retardée par la crise sanitaire*

La réforme de l'**organisation territoriale de l'État (OTE)**, poursuivie par la circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019, vient, dans la lignée des objectifs fixés par la circulaire du 24 juillet 2018 sur l'organisation territoriale des services publics, **fixer le cadre d'importantes mutations pour la mission**, entamées dès la loi de finances initiale pour 2020. Les principaux objectifs affichés par le Gouvernement sont les suivants :

- la **clarification de la répartition des compétences** entre l'État et les collectivités territoriales. Cette clarification doit en particulier conduire à une redéfinition du rôle de l'État dans le développement économique ainsi qu'un renforcement du rôle des régions en matière culturelle et du rôle des

---

<sup>1</sup> Réponses au questionnaire de la rapporteure.

établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en matière d'urbanisme. Afin de favoriser une prise en charge plus large de la jeunesse, les missions relatives à la jeunesse, et au sport seraient également transférées aux services de l'éducation nationale ;

- la **réorganisation des services déconcentrés**, notamment via la création des secrétariats généraux communs (SGC) et des directions de l'emploi, du travail et des solidarités (DETS), nées de la fusion des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) et des compétences cohésion sociale des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJCS) ;

- le **renforcement de l'efficacité de l'action publique**, en particulier *via* la rationalisation des moyens et le renforcement des coopérations entre départements. La fusion des programmes ayant donné naissance à l'actuel programme 354 résulte de cette simplification, de même que la mise en œuvre des SGC. Une autre dimension importante concerne les mutualisations, que ce soit *via* le regroupement de certaines tâches dans les services départementaux ou *via* la création de pôles de compétences mutualisées entre départements ;

- **donner davantage de marges de gestion aux responsables de services déconcentrés**, en particulier sur les sujets de politique de l'eau et de traitement de l'habitat insalubre et indigne. Le rôle du préfet de département doit globalement être renforcé.

**Pour assurer la bonne mise en œuvre de ces réformes, des comités interministériels régionaux de transformation des services publics ont été créés par le décret du 24 juillet 2019<sup>1</sup> et sont présidés par les préfets de région.** En sont membres les préfets de département, les directeurs des services régionaux de l'État, les recteurs de régions académiques, les directeurs généraux des agences régionales de santé et les directeurs régionaux des établissements publics de l'État.

Ces comités ont pour mission de **garantir la stratégie d'ensemble des réorganisations et d'en définir le calendrier en prévoyant les modalités de la concertation avec les élus et les parties prenantes.**

Dans le contexte de crise sanitaire, il a cependant été décidé de reporter la mise en place des secrétariats généraux communs au 1<sup>er</sup> janvier 2021.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2019-769 du 24 juillet 2019 relatif au comité interministériel régional de transformation des services publics

## II. LA NORMALISATION DU FINANCEMENT DE LA PRÉFECTURE DE POLICE DE PARIS, UN « SERPENT DE MER » BUDGÉTAIRE

### A. LE BUDGET DE LA PRÉFECTURE DE POLICE DE PARIS, UNE ORGANISATION COMPLEXE

#### 1. Les spécificités de l'agglomération parisienne

La structure singulière du budget de la préfecture de police de Paris s'explique en partie par la dualité de ses missions, qui remonte à sa création, en 1800. La compétence renforcée dont dispose le préfet de police trouve sa justification dans la sensibilité politique de l'agglomération parisienne, qui concentre une population importante et constitue le centre de gravité politique et économique du pays.

Outre l'exercice des compétences régaliennes traditionnellement confiées au représentant de l'État dans les départements, le préfet de police de Paris dispose également de compétences élargies en matière de police, de secours et d'incendie. Il est notamment chargé de la police municipale s'agissant de la voie publique, des risques sur les bâtiments ainsi que de la sécurité sanitaire et environnementale de la capitale. En sa qualité de responsable de la zone de défense et de sécurité de Paris, il coordonne également la réponse aux crises en matière de sécurité civile.

Du fait de cette répartition spécifique des compétences, le financement de la préfecture de police est partagé entre l'État, la mairie de Paris et les communes de petite couronne.

#### 2. Le budget spécial de la préfecture de police

Le budget de la préfecture de police de Paris se distingue par son organisation duale. D'une part, un budget principal, relevant du budget général de l'État (mission « Sécurités »), vise à financer les missions de la préfecture qui relèvent de la compétence de l'État.

D'autre part, un budget spécial *sui generis* a principalement vocation à financer les missions relevant de l'intérêt local. Il est prévu à l'article L. 2512-22 du code général des collectivités territoriales et voté par le Conseil de Paris. Son ordonnateur est le préfet de police de Paris.

Le premier poste de ce budget spécial, dont le montant atteint près de 737 millions d'euros pour l'exercice 2020, correspond à la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP), à hauteur de 391 millions d'euros.

### Évolution du montant du budget spécial

(en millions d'euros)

	Compte administratif 2018	Compte administratif 2019	Compte administratif 2020
Section de fonctionnement	599,3	610	628,1
Section d'investissement	93,9	97,2	109,1
<b>Total</b>	<b>693,2</b>	<b>707,2</b>	<b>737,2</b>

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

Les recettes du budget spécial présentent une structure de financement complexe et régie en grande partie par des conventions, **faisant intervenir la ville de Paris, l'État ainsi que d'autres collectivités locales pour lesquelles la préfecture de police est compétente** : les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, ainsi que les communes de la petite couronne.

### Répartition des contributions au budget spécial de la préfecture de police de Paris en 2019

(en millions d'euros)

	Montant des contributions 2019
Ville de Paris	230,6
État	123,4
Départements	113,8
Communes	76
Autres	28,1
<b>Total</b>	<b>627</b>

Source : Cour des comptes, « La préfecture de police de Paris », 2019, d'après le Budget primitif 2019

## **B. L'ABSENCE D'ÉVOLUTION DU BUDGET SPÉCIAL MALGRÉ DES ALERTES RENOUVELÉES**

### **1. Des critiques récurrentes du Sénat et de la Cour des comptes soulignant la fragilité juridique et budgétaire du budget spécial de la préfecture de police.**

Dans un **rapport publié en 2017** au nom de la commission des finances sur la préfecture de police de Paris<sup>1</sup>, **notre collègue Philippe Dominati** avait déjà soulevé les **difficultés juridiques et budgétaires posées par l'organisation du budget spécial**, et appelait à une clarification du financement de la préfecture et une normalisation de son budget.

En 2019, à l'occasion d'un rapport portant sur la préfecture de police de Paris, **la Cour des comptes a également souligné le caractère « opaque et mal fondé » du budget spécial**, et mis en exergue d'importantes difficultés dans sa mise en œuvre<sup>2</sup>.

D'abord, le budget spécial **fait intervenir de nombreux flux croisés de financements**, sa structure relevant de plusieurs conventions.

Les dépenses de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) sont financées à la fois par l'État, la ville de Paris ainsi que les départements et communes de la petite couronne à travers le budget spécial.

Le financement des dépenses des services communs d'intérêt local qui ne relèvent pas de la brigade de sapeur-pompiers de Paris est organisé au cas par cas, et régi par plusieurs conventions *ad hoc*, les départements pouvant renoncer à en bénéficier et à y contribuer.

**Le montant de la participation des communes de la petite couronne** est fixé par une convention pluriannuelle.

D'après l'analyse de la Cour des comptes, le budget spécial ne prend pas suffisamment en compte les **compétences respectives de l'État et des collectivités territoriales**. De plus, alors que le budget principal de la préfecture est d'ores et déjà financé par l'État, il apparaît légitime de s'interroger sur l'intérêt de recourir également à un abondement sur le budget spécial.

En particulier, des dépenses normalement portées par l'État comme la délivrance des titres, gestion de l'asile ou le personnel de soutien préfectoral, sont en partie financées par celui-ci. D'après la Cour des comptes, *« la Ville de Paris prend ainsi en charge des compétences relevant de l'État et plus particulièrement de la mission Administration générale et*

---

<sup>1</sup> «La préfecture de police de Paris : qui trop embrasse mal étreint ? », rapport d'information n° 353 (2016-2017) de Philippe Dominati, fait au nom de la commission des finances et déposé le 1<sup>er</sup> février 2017.

<sup>2</sup> Cour des comptes, « La préfecture de police de Paris », 2019.

territoriale de l'État, le contribuable local finançant donc des actions relevant du contribuable national. »

**Le remboursement annuel forfaitaire de l'État au budget spécial représente un montant de 28 millions d'euros. Il est porté par la mission budgétaire « Sécurités » et présente une construction fragile et obsolète. Son montant n'a fait l'objet d'aucune actualisation depuis 2001, alors que la méthode de son calcul comme sa justification semblent même avoir été « oubliés »<sup>1</sup>. Cette situation apparaît dommageable pour la sincérité budgétaire et appelle des travaux de clarification.**

Il est regrettable, à cet égard, que la **préfecture de Police de Paris ait refusé de répondre à la sollicitation de la rapporteure spéciale et, comme cela a été indiqué par le secrétaire général adjoint du ministère de l'intérieur, auditionné par la rapporteure spéciale, qu'aucun travail en ce sens n'ait été engagé par le ministère.**

## **2. À quand la normalisation du budget de la Préfecture de police ?**

La commission des finances du Sénat avait déjà eu l'occasion, par la **voix de notre collègue Philippe Dominati, de faire part de ses recommandations afin de remédier aux lacunes de l'organisation budgétaire de la préfecture de police de Paris**<sup>2</sup>.

La rapporteure spéciale **souscrit aux recommandations qui ont été formulées par le rapporteur spécial des crédits de la mission « Sécurité », qui vont dans le sens d'une normalisation du financement de la préfecture de police de Paris.**

**Il apparaît tout d'abord nécessaire de faire évoluer les modalités de financement du budget spécial de la préfecture de police de Paris, afin de limiter les flux croisés de financements.**

**L'actualisation annuelle systématique des clés de répartition des cofinancements permettrait de renforcer la lisibilité et la clarté du dispositif. Le principe de répartition des financements doit être fondé sur des considérations fonctionnelles.**

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, « La préfecture de police de Paris », 2019, p. 55.

<sup>2</sup> « La préfecture de police de Paris : qui trop embrasse mal étreint ? », rapport d'information n°353 (2016-2017) de Philippe Dominati, fait au nom de la commission des finances et déposé le 1<sup>er</sup> février 2017

**Dans l'immédiat, il est nécessaire de réviser les modalités de calcul du remboursement par l'État au financement du budget spécial. Le budget doit faire l'objet d'une présentation plus précise et plus sincère, afin d'en faire un « véritable support commun de financement »<sup>1</sup> entre l'État et la ville de Paris. Les crédits normalement portés par la mission « Administration générale et territoriale de l'État » pour les préfetures devront également l'être pour la préfeture de police de Paris.**

**Dans un deuxième temps, le chantier de normalisation du financement des missions d'intérêt local opérées par la préfeture de police doit être engagé et doit permettre de clarifier la part de chacun des intervenants.**

---

<sup>1</sup> «La préfeture de police de Paris : qui trop embrasse mal étreint ? », rapport d'information n°353 (2016-2017) de Philippe Dominati, fait au nom de la commission des finances et déposé le 1<sup>er</sup> février 2017, p60.



## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**

### **Secrétariat général du ministère de l'intérieur**

- M. Olivier JACOB, secrétaire général adjoint, directeur de la modernisation et de l'administration territoriale ;
- Mme Perrine SERRE, adjointe au sous-directeur de l'administration territoriale à la direction de la modernisation et de l'administration territoriale ;
- M. Sébastien AUDEBERT, chef du bureau des moyens de l'administration territoriale ;
- Mme Marie CONCIATORI, adjointe au chef du bureau des élections.

### **Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)**

- M. Jean-Philippe VACHIA, président ;
- Mme Sylvie CALVÈS, secrétaire générale.