



N° 1428

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2013.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2014** (n° 1395),

PAR M. CHRISTIAN ECKERT,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 2

ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Rapporteuse spéciale : Mme Hélène VAINQUEUR-CHRISTOPHE

Députée

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
CHIFFRES-CLÉS	7
I. LA PROGRESSION DES CRÉDITS DE L'ENSEMBLE DES PROGRAMMES DE LA MISSION	9
A. PROGRAMME <i>ADMINISTRATION TERRITORIALE</i> : LA PRÉSERVATION DU FINANCEMENT DU RÉSEAU PRÉFECTORAL AU SERVICE DES ACTIONS PRIORITAIRES	10
1. L'évolution globalement favorable des crédits.....	10
a. La coordination de la sécurité des personnes et des biens	11
b. La réglementation générale, la garantie de l'identité et de la nationalité et la délivrance des titres	11
c. Le contrôle de légalité et la fourniture de conseils aux collectivités	11
d. Le pilotage territorial des politiques gouvernementales	12
e. L'animation et le soutien du réseau préfectoral.....	14
2. La maîtrise des effectifs	15
3. L'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS).....	17
B. PROGRAMME <i>VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE</i> : DES CRÉDITS ACCRUS POUR FAIRE FACE AUX DÉPENSES ÉLECTORALES PRÉVUES EN 2014	20
1. La diminution des crédits destinés au financement des partis politiques	21
2. L'anticipation de dépenses nettement plus élevées pour l'organisation des élections.....	23
3. L'évolution contrastée des autres crédits du programme	24
a. Le contrôle du financement de la vie politique	24
b. Le financement de la vie associative	25
c. Le soutien aux cultes d'Alsace-Moselle	25

C. PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR : LA POURSUITE DES EFFORTS DE RATIONALISATION DES MOYENS DU MINISTÈRE	26
1. Des dépenses de personnel stables malgré les mesures statutaires et indemnitaires	26
2. La reconduction des crédits alloués à l'informatique, à l'action sociale et à la formation	28
3. Les efforts de maîtrise des dépenses immobilières	29
4. Des dépenses de contentieux dont la maîtrise devrait progresser	30
5. Le renforcement du budget consacré à l'immigration, à l'asile et à l'intégration ..	32
II. LA NÉCESSAIRE ADAPTATION DE L'ORGANISATION DU RÉSEAU PRÉFECTORAL	32
A. UNE MODERNISATION DE L'ORGANISATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT DONT LES CONSÉQUENCES ONT ÉTÉ IMPORTANTES	32
B. L'ÉVOLUTION DE LA CARTE DES SOUS-PRÉFECTURES : DE LA RÉFLEXION À L'EXPÉRIMENTATION	35
1. Le constat des imperfections de la carte actuelle	35
2. Des effectifs réduits pour exercer des missions plus incertaines	36
3. Les évolutions envisageables	38
C. LES PROGRÈS ENCORE NÉCESSAIRES DANS LES MODALITÉS D'ACCUEIL DES USAGERS EN PRÉFECTURE	40
1. Les difficultés constatées pour certaines « fonctions de guichet » des préfectures	40
2. De nouveaux efforts à poursuivre	42
EXAMEN EN COMMISSION	44
<i>Article 61 : Dématérialisation partielle de la propagande électorale</i>	<i>45</i>
ANNEXE 1 : ÉVOLUTION DE LA PERFORMANCE DES PRÉFECTURES POUR LA DÉLIVRANCE DES TITRES D'IDENTITÉ, CARTES GRISES ET PERMIS DE CONDUIRE	51
ANNEXE 2 : LISTE DES AUDITIONS ET DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE	59

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 97,7 % des réponses étaient parvenues à la Rapporteuse spéciale, qui remercie le ministère de l'Intérieur pour cette excellente performance, pleinement respectueuse du travail parlementaire.

INTRODUCTION

Pour assurer la coordination de l'action de l'État sur l'ensemble du territoire national, le ministère de l'Intérieur doit s'appuyer sur les services transversaux de son administration centrale, ainsi que sur le réseau des préfetures et des sous-préfetures. Notre Constitution confie ainsi la représentation territoriale du Gouvernement aux préfets, qui doivent en particulier veiller aux intérêts nationaux et au respect des lois⁽¹⁾. Il est donc essentiel d'assurer correctement le financement de ces administrations qui jouent un rôle stratégique pour garantir la permanence de l'État et relayer l'action des pouvoirs publics, tant en France hexagonale que dans les outre-mer.

La mission *Administration générale et territoriale de l'État*, qui regroupe les crédits de ces administrations, continuera néanmoins à contribuer à l'effort engagé, depuis 2012, pour limiter le niveau des dépenses de l'État et, ainsi, contribuer au redressement progressif des comptes publics. À cet égard, l'augmentation de plus de 6 % des crédits de la mission, qui atteindront 2,72 milliards d'euros en 2014, ne doit pas induire en erreur : elle s'explique principalement par la hausse de l'enveloppe qui sera consacrée l'an prochain à l'organisation des élections (en prévision des prochaines élections municipales et européennes). Les crédits destinés à l'administration territoriale comme aux services transversaux du ministère ne progresseront que de 0,8 %.

Afin de contenir les dépenses de personnel, le projet de loi de finances prévoit une nouvelle réduction des plafonds d'emplois du programme 307 *Administration territoriale* et du programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* : ceux-ci seront respectivement ramenés à 27 438 et 5 762 équivalents temps plein travaillé (ETPT). Si l'on tient compte des transferts d'emplois entre les divers programmes budgétaires, ainsi que du nombre plus réduit de départs en retraite prévus en 2014, on constate que l'effort prévu sur les effectifs sera plus important encore qu'en 2013. Les économies ainsi réalisées permettront de conforter certains emplois précaires ou mal rémunérés, ainsi que de financer des mesures catégorielles, fondées notamment sur la performance des agents. Le budget proposé porte aussi la marque de ces recherches d'économies en matière immobilière, puisqu'il doit permettre de lancer en 2014 le regroupement sur 2 sites de nombreux services de l'administration centrale du ministère, qui sont actuellement dispersés sur 11 sites – à l'avenir, le coût des loyers et les frais logistiques s'en trouveront réduits.

(1) Le dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution prévoit que, dans les collectivités territoriales, « le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois ».

Ce choix d'une meilleure maîtrise de ces dépenses de fonctionnement doit permettre de renforcer les moyens disponibles pour certaines actions prioritaires de la mission. Ainsi, le projet de loi de finances prévoit notamment d'augmenter de près de 3 % les crédits alloués à la coordination de la sécurité des personnes et des biens, et de plus de 2 % ceux qui financent le conseil aux collectivités locales et le contrôle de légalité, pour lequel la dématérialisation de la transmission des actes continue à se développer. De même, le budget consacré, l'an prochain, à l'action sociale et à la formation des personnels du ministère sera accru de près de 2 %, ce qui contribuera à améliorer les conditions de travail et les compétences des agents, qui sont souvent soumis à une importante pression dans leur activité – comme leurs représentants syndicaux l'ont souligné lors de leurs rencontres avec la Rapporteuse spéciale.

Enfin, l'examen du projet de budget qui nous est soumis pour cette mission doit aussi nous amener à nous interroger, plus profondément, sur l'évolution de l'organisation du réseau préfectoral. Celui-ci doit réussir à recentrer son activité sur les politiques prioritaires de l'État, sans négliger son rôle constitutionnel ni renoncer à accueillir l'ensemble des usagers dans les meilleures conditions possibles. Dans le même temps, la réflexion sur une adaptation de la carte des sous-préfectures devra être poursuivie à la lumière des résultats obtenus dans le cadre des premières expériences et en prenant en compte non seulement les évolutions démographiques, mais aussi les contraintes géographiques particulières de certains territoires.

CHIFFRES-CLÉS

* Crédits de la **mission Administration générale et territoriale de l'État** : 2,72 milliards d'euros en 2014, contre 2,56 milliards d'euros en 2013. Progression de 6,3 %, essentiellement au profit du financement de l'organisation des élections.

* Crédits destinés à l'**administration territoriale** (programme 307) : 1,73 milliard d'euros en 2014, soit 0,8 % de plus qu'en 2013. Plafond d'emplois ramené à 27 438 ETPT (en baisse de 318 ETPT) correspondant au non remplacement de 58 % des départs en retraite (contre 46 % en 2013). Plus des deux tiers des crédits seront consacrés à deux actions : le pilotage territorial des politiques gouvernementales (presque stable à 528,5 millions d'euros) et la réglementation générale et la délivrance des titres (progression de 1 % pour atteindre 637 millions d'euros). Les deux plus fortes progressions de crédits concerneront la coordination de la sécurité des personnes et des biens (+ 2,9 %) ainsi que le contrôle de légalité et le conseil aux collectivités (+ 2,2 %).

* Crédits finançant la **vie politique, culturelle et associative** (programme 232) : 286 millions d'euros en 2014, presque deux fois plus qu'en 2013 (143,4 millions d'euros). Les sommes consacrées à l'organisation des élections seront multipliées par 3,5 pour atteindre 209,2 millions d'euros, en prévision des élections municipales et européennes de mars et mai 2014. Ce contexte conduit aussi à augmenter de près de 25 % les crédits consacrés au contrôle des comptes de campagne et des financements de la vie politique. Budget du financement de la vie politique ramené l'an prochain de 76,3 à 68,6 millions d'euros. En 2013, les partis politiques ont reçu près de 70,1 millions d'euros d'aide publique, mais ont été privés de 6,2 millions d'euros en raison des pénalités légales pour non respect de la parité aux élections législatives.

* Crédits consacrés à la **conduite et au pilotage des politiques de l'intérieur** (programme 216) : 705,2 millions d'euros en 2014, en hausse de 0,8 % par rapport à 2013. Plus de 70 % des crédits sont concentrés sur deux actions, dont le budget connaîtra une très légère progression : état-major et services centraux (382,7 millions d'euros) et affaires immobilières (112,4 millions d'euros). Plafond d'emplois ramené de 5 810 à 5 762 ETPT, ce qui, à périmètre constant, correspond au non remplacement de 88 % des départs en retraite (contre 69 % en 2013). 131 millions d'euros d'autorisations d'engagements prévus pour financer le regroupement de nombreux services sur 2 sites, afin de réduire les loyers et les coûts logistiques liés à leur actuelle dispersion en 11 sites.

* **Contrôle de légalité** : 5,2 millions d'actes reçus en 2012, dont 1,28 million portant sur l'urbanisme et 0,95 million sur la fonction publique territoriale. 22,6 % des actes reçus ont été contrôlés. Taux d'actes télétransmis parmi ceux qui relèvent du contrôle de légalité : 27,9 % en 2012, contre 5,2 % en 2008.

* **Délivrance des titres** : au 1^{er} semestre 2013, le délai moyen pour la délivrance en temps réel des cartes grises s'établit à 31 minutes (pour une délivrance en temps différé, délai moyen de 7 jours). Délai moyen pour la délivrance des permis de conduire : 15,2 jours. Pour les cartes nationales d'identité et les passeports biométriques, délais moyens respectivement de 9,6 jours et 13,7 jours.

I. LA PROGRESSION DES CRÉDITS DE L'ENSEMBLE DES PROGRAMMES DE LA MISSION

Le budget de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* pour 2014 connaîtra l'an prochain une progression dynamique. Ainsi, ses crédits de paiement passeront de 2,56 milliards d'euros en 2013 à 2,72 milliards d'euros en 2014, soit une hausse de 6,3 %, tandis que les autorisations d'engagement seront relevées de 2,52 milliards d'euros en 2013 à 2,82 milliards d'euros l'an prochain, ce qui représente une augmentation de 11,9 %.

Certes, cette évolution très favorable s'explique principalement par l'anticipation de dépenses électorales plus importantes en 2014, année au cours de laquelle seront organisées les élections municipales et européennes, mais elle concerne chacune des grandes composantes du budget. En effet, chacun des trois programmes de la mission bénéficiera d'une progression de son budget, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement (*voir tableau ci-après*) :

– pour le programme 307 *Administration territoriale*, qui regroupe plus de 63 % des crédits de la mission, la hausse atteindra 1,6 % pour les autorisations d'engagement et 0,8 % pour les crédits de paiement ;

– pour le programme 232 *Vie politique, culturelle et associative*, elle s'établira à 96,6 % en autorisations d'engagement et 99,5 % en crédits de paiement, ce quasi-doublement s'expliquant principalement par les échéances électorales prévues en 2014 ;

– pour le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*, l'augmentation atteindra près de 20 % en autorisations d'engagement et 0,8 % en crédits de paiement.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION DE 2012 À 2014

Programme concerné	LFI 2012 ⁽¹⁾ (en millions d'euros)	LFI 2013 ⁽²⁾ (en millions d'euros)	PLF 2014 ⁽³⁾ (en millions d'euros)	Évolution 2013-2014
<i>Administration territoriale</i> (programme 307)	1 657,2	1 712,6	1 726,3	+ 0,8 %
<i>Vie politique, culturelle et associative</i> (programme 232)	419,2	143,4	286	+ 99,5 %
<i>Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur</i> (programme 216)	686,9	699,6	705,2	+ 0,8 %
Total des crédits de la mission	2 763,3	2 555,5	2 717,5	+ 6,3 %

Source : documents budgétaires.

(1) Loi de finances initiale pour 2012.

(2) Loi de finances initiale pour 2013.

(3) Projet de loi de finances pour 2014.

A. PROGRAMME ADMINISTRATION TERRITORIALE : LA PRÉSERVATION DU FINANCEMENT DU RÉSEAU PRÉFECTORAL AU SERVICE DES ACTIONS PRIORITAIRES

Le programme 307 *Administration territoriale* regroupe les crédits destinés au réseau préfectoral sur l'ensemble du territoire national : ce réseau regroupe bien sûr les préfetures de région et de département, ainsi que les sous-préfetures (au nombre de 238), mais aussi les préfetures de zones de défense et de sécurité. Peu connues du grand public bien qu'elles aient été créées dès 1950, ces dernières sont au nombre de 8 pour la France hexagonale et de 5 pour les outre-mer et sont, pour le territoire métropolitain, dirigées par les préfets des régions dans lesquelles sont situés leurs sièges (régions Nord-Pas-de-Calais, Bretagne, Aquitaine, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes, Lorraine – et, par exception, compétence du préfet de police de Paris pour l'Île-de-France)⁽¹⁾.

1. L'évolution globalement favorable des crédits

Les crédits de paiement du programme 307 s'élèveront en 2014 à 1,73 milliard d'euros, contre 1,71 milliard d'euros en 2013. Leur hausse, limitée à 0,8 %, bénéficiera à l'ensemble des actions du programme, à l'exception de celle qui concerne le pilotage territorial des politiques gouvernementales – dont les crédits passeront de 530,6 millions d'euros à 528,5 millions d'euros (*voir tableau ci-après*).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 307

Action concernée	LFI 2012 ⁽²⁾ (en millions d'euros)	LFI 2013 ⁽³⁾ (en millions d'euros)	PLF 2014 ⁽⁴⁾ (en millions d'euros)	Évolution 2013-2014
Coordination de la sécurité des personnes et des biens	252,6	169,2	174,2	+ 2,9 %
Réglementation générale, garantie de l'identité et de la nationalité et délivrance des titres	647,8	630,7	637,1	+ 1 %
Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	183,6	154,6	158	+ 2,2 %
Pilotage territorial des politiques gouvernementales	463,3	530,6	528,5	- 0,4 %
Animation et soutien du réseau	109,9	227,6	228,5	+ 0,4 %
Total pour le programme	1 657,2	1 712,6	1 726,3	+ 0,8 %

Source : projet de loi de finances pour 2014 (Projet annuel de performances).

(1) Dans le cas des outre-mer, le préfet de la Martinique est compétent pour l'ensemble des Antilles, celui de Guyane pour la seule Guyane, celui de La Réunion également pour Mayotte et les Terres australes et Antarctiques françaises, le Haut-commissaire de la Nouvelle-Calédonie également pour les îles Wallis et Futuna, et celui de la Polynésie française uniquement pour celle-ci.

(2) Loi de finances initiale pour 2012.

(3) Loi de finances initiale pour 2013.

(4) Projet de loi de finances pour 2014.

Si l'on excepte les dépenses de personnel, qui représentent près de 89 % des dépenses du programme et augmentent légèrement (pour des raisons sur lesquelles la Rapporteuse spéciale reviendra), les dépenses de fonctionnement comme d'investissement diminueront l'an prochain respectivement de 0,6 % et 7,3 % : elles atteindront l'an prochain 144,2 millions d'euros pour le fonctionnement et 49,9 millions d'euros pour l'investissement. Les crédits informatiques seront maintenus, afin d'assurer le bon fonctionnement des préfectures, la continuité gouvernementale et le service rendu aux usagers, mais les crédits immobiliers baisseront de 4 %.

a. La coordination de la sécurité des personnes et des biens

Le budget consacré à la coordination de la sécurité des personnes et des biens s'élèvera l'an prochain à 174,2 millions d'euros, contre 169,3 millions d'euros en 2013. Cette hausse de près de 3 % de l'enveloppe permettant aux préfectures d'animer les dispositifs de sécurité intérieure et de sécurité civile, mais aussi de sécurité routière ou de police administrative, est cohérente avec la priorité accordée par le Gouvernement à la préservation de la sûreté de la population. Sans la vigilance et la mobilisation des services de l'État dans ce domaine, les droits des individus ne seraient pas réellement garantis, qu'il s'agisse de leur intégrité physique ou de leur droit de propriété.

b. La réglementation générale, la garantie de l'identité et de la nationalité et la délivrance des titres

Les crédits finançant la réglementation générale, la garantie de l'identité et de la nationalité des personnes ainsi que la délivrance des titres aux demandeurs, qui représentent près de 37 % de l'ensemble des crédits du programme, atteindront 637,1 millions d'euros en 2014, contre 630,7 millions d'euros en 2013. Cette augmentation de 1 % permettra donc de stabiliser les moyens disponibles pour accueillir les usagers en préfecture et pour instruire les décisions qui les concernent, que cela porte sur le droit des étrangers, les titres d'identité, les certificats d'immatriculation des véhicules (CIV), les permis de conduire, certains titres professionnels ou spécialisés (par exemple pour la chasse ou la pêche), ou encore l'organisation des élections et le suivi des associations. Il convient toutefois de noter que 90 % des dépenses de fonctionnement de cette action, qui atteindront l'an prochain 11,7 millions d'euros, sont consacrés aux achats de titres et de formulaires ainsi qu'aux dépenses d'acheminement et de délivrance sécurisée des titres.

c. Le contrôle de légalité et la fourniture de conseils aux collectivités

Le budget alloué au contrôle de légalité et aux conseils fournis aux collectivités territoriales sera porté de 154,6 millions d'euros en 2013 à 158 millions d'euros en 2014, ce qui représente une hausse de 2,2 %. Tout en appelant de ses vœux le développement des fonctions de conseil aux plus petites collectivités, qui n'ont pas suffisamment de ressources pour s'appuyer sur une

expertise juridique autonome, la Rapporteuse spéciale tient à souligner que le contrôle de légalité reste une mission fondamentale des représentants de l'État, consacrée par l'article 72 de la Constitution : elle contribue à assurer le respect de la hiérarchie des normes et de l'égalité des citoyens devant la loi sur l'ensemble du territoire national. Il est donc important que les effectifs consacrés à cette mission, qui s'élèvent à 852 ETPT au 30 juin 2013, comme les crédits correspondants, qui représentent moins de 10 % du total du programme 307, ne connaissent pas d'érosion.

Il convient de rappeler que le nombre d'actes reçus par les préfetures au titre du contrôle de légalité reste stable depuis plusieurs années. Il s'établit, en 2012, à 5,2 millions, dont 1,28 million d'actes pour l'urbanisme et 0,95 million d'actes pour la fonction publique territoriale. Alors qu'en 2011, 24,7 % des actes avaient été contrôlés, ce taux a chuté en 2012 à 22,6 %, mais cette évolution s'explique par le recentrage du contrôle exercé par les préfetures sur les actes prioritaires, conformément à une circulaire du 25 janvier 2012. Par ailleurs, la Rapporteuse spéciale constate avec satisfaction la progression constante du taux de collectivités territoriales raccordées à l'application ACTES, qui leur permet de télétransmettre leurs actes, ainsi que du pourcentage d'actes télétransmis parmi ceux qui relèvent du contrôle de légalité ; en l'espace de 4 ans, le premier de ces taux est passé de 4,6 % à 32,4 %, et le second de 5,2 % à 27,9 % (*voir tableau ci-après*).

LE RENFORCEMENT CONSTANT DE LA TÉLÉTRANSMISSION DES ACTES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LE CADRE DU CONTRÔLE DE LÉGALITÉ

(en pourcentages)

Année concernée	Taux de collectivités utilisant l'application ACTES	Taux d'actes télétransmis parmi les actes soumis au contrôle de légalité
2008	4,6	5,2
2009	11,2	10,9
2010	19	15,8
2011	21,5	22,1
2012	32,4	27,9

Source : ministère de l'Intérieur, 2013.

Ces progrès enregistrés dans la dématérialisation du contrôle de légalité constituent une bonne nouvelle non seulement pour l'économie de papier et de frais d'acheminement des documents qu'ils rendent possibles, mais aussi pour le gain de temps qu'ils permettent pour des procédures qui sont soumises à des délais juridiquement contraignants.

d. Le pilotage territorial des politiques gouvernementales

Le projet de loi de finances prévoit par ailleurs de consacrer l'an prochain 528,5 millions d'euros au pilotage territorial des politiques gouvernementales, ce montant étant légèrement inférieur à celui qui avait été inscrit en loi de finances initiale pour 2013 (530,6 millions d'euros).

Cette action, qui reçoit près de 31 % de l'ensemble des crédits du programme 307, finance, d'une manière générale, la coordination de l'action des services déconcentrés de l'État sur le territoire, ainsi que les moyens mobilisés par les préfetures et les sous-préfetures pour mettre en œuvre des politiques publiques dans des domaines particuliers (tels que l'aménagement du territoire, la politique de la ville et la rénovation urbaine, le logement ou l'environnement).

Par ailleurs, en application du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 17 juillet dernier, il revient aux représentants de l'État de veiller à la définition d'engagements stratégiques spécifiques dans chaque région, grâce à une concertation avec les administrations centrales : ces « *engagements de projet et de service public* » doivent refléter les grandes priorités de l'action de l'État et faciliter leur déclinaison dans chaque territoire, en tenant compte du contexte local. Ils complètent donc utilement les schémas de mutualisation interservices fixés par les préfets de régions pour les fonctions support et les fonctions techniques transversales des services, dans chaque région et chaque département.

Plus de 97 % des crédits de cette action seront consacrés aux dépenses de personnel, dont le budget passera de 516,4 millions d'euros en 2013 à 514,7 millions d'euros en 2014. Les dépenses de fonctionnement, qui résultent essentiellement de l'utilisation du parc automobile (46,6 % des dépenses) et de l'organisation de manifestations publiques (48 % des dépenses)⁽¹⁾, seront, elles aussi, légèrement amoindries, conformément à la norme transversale d'évolution de ces dépenses pour l'État : leur montant devrait passer de 10,6 millions d'euros en 2013 à 10,2 millions d'euros en 2014. Enfin, les dépenses d'investissement prévues pour l'acquisition et le renouvellement du parc automobile du réseau préfectoral devraient atteindre 3,6 millions d'euros, montant presque égal aux 3,7 millions d'euros prévus en 2013.

La Rapporteuse spéciale approuve cet effort de maîtrise des dépenses. Elle tient toutefois à rappeler que la mobilité des représentants de l'État, indispensable pour leur permettre d'agir sur l'ensemble du territoire placé sous leur responsabilité, implique inévitablement la mise à disposition de véhicules automobiles.

Il convient, en outre, de souligner que la participation du Fonds européen de développement régional (FEDER) aux dépenses de fonctionnement engagées par les préfetures de régions pour gérer les fonds structurels européens est estimée, pour 2014 comme en 2013, à 7,6 millions d'euros, cette enveloppe prenant la forme d'un fonds de concours.

(1) En outre, une enveloppe de 560 000 euros, gérée par le préfet délégué auprès du préfet de Guadeloupe, permettra de financer les dépenses de fonctionnement mutualisés entre les services de l'État à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin.

e. L'animation et le soutien du réseau préfectoral

Les moyens disponibles pour couvrir les frais liés à l'immobilier et à l'équipement des préfetures, ainsi que les dépenses des personnels d'administration centrale directement impliqués dans la gestion de leurs activités, s'élèveront en 2014 à 230,2 millions d'euros en autorisations d'engagement (en hausse de 6,9 % par rapport à 2013) et à 228,5 millions d'euros en crédits de paiement (en hausse de 0,4 % par rapport à 2013).

Le budget consacré aux dépenses de fonctionnement passera de 123 millions d'euros en 2013 à 122,4 millions d'euros en 2014. Sur cette enveloppe, il convient de noter que les crédits destinés à couvrir les frais généraux de fonctionnement, de formation et d'action sociale seront ramenés de 60,2 millions d'euros en 2013 à 57,7 millions d'euros en 2014, tandis que l'enveloppe allouée aux frais de fonctionnement et de maintenance informatique restera stable à 22,7 millions d'euros. Par ailleurs, 33,3 millions d'euros seront destinés aux dépenses de fonctionnement immobilier (en hausse de 4,9 % par rapport à 2013⁽¹⁾) et permettront de couvrir les frais de location et d'entretien de certains bâtiments utilisés par les préfetures.

Quant aux dépenses d'investissement prévues en 2014, leur budget atteindra 46,5 millions d'euros en autorisations d'engagement (en hausse de 24,6 % par rapport à 2013) et 46,3 millions d'euros en crédits de paiement (en baisse de 7,6 % par rapport à 2013). Ces crédits seront essentiellement consacrés au programme national d'équipement immobilier des préfetures, avec une enveloppe ramenée de 41,5 à 37,7 millions d'euros, ainsi qu'à l'immobilier déconcentré, avec la reconduction des 5,4 millions d'euros inscrits en 2013, tandis que les dépenses d'investissement informatique devraient rester stables à 2,37 millions d'euros.

La Rapporteuse spéciale constate que les dépenses immobilières pèsent fortement sur les moyens budgétaires disponibles pour les préfetures. Toutefois, comme l'a indiqué, lors de son audition, M. Didier Lallement, secrétaire général du ministère de l'Intérieur, ces dépenses s'expliquent principalement par des raisons historiques et peuvent difficilement être réduites.

Ainsi, ces bâtiments ont été le plus souvent construits sous la Troisième République et ont été dimensionnés pour des effectifs plus importants. Ils n'appartiennent pas à l'État – qui pourrait alors envisager de les vendre pour installer ses services dans des locaux moins coûteux –, mais aux collectivités locales. Dès lors que l'État, depuis les premières lois de décentralisation de 1982-1983, en est usufruitier, il doit en assurer l'entretien, qu'ils soient ou non utilisés par ses propres services. Bien qu'ils contribuent au patrimoine historique de notre pays, les bâtiments anciens utilisés par certaines préfetures peuvent aussi

(1) Cette hausse s'explique presque exclusivement par la prise en charge, à hauteur de 1,1 million d'euros, des loyers exigés pour les préfetures de Polynésie française et de Saint-Pierre-et-Miquelon, à la suite de corrections d'assiettes effectuées en 2010 par France Domaine.

s'avérer mal adaptés aux besoins des préfectures, qui doivent aménager leur espace pour faciliter l'accueil des usagers – la Rapporteuse spéciale a pu constater par elle-même, lors d'un déplacement à Amiens, chef-lieu de la préfecture de la région Picardie, à quel point cet aménagement peut s'avérer difficile compte tenu de la configuration matérielle des bâtiments.

2. La maîtrise des effectifs

Les dépenses de personnel progresseront en 2014 de près de 20 millions d'euros, pour atteindre 1,53 milliard d'euros. En excluant les crédits du compte d'affectation spéciale *Pensions*, destinés au paiement des pensions de retraite des agents de l'État et des avantages accessoires, ces dépenses atteindront en réalité 1,03 milliard d'euros.

Leur légère augmentation s'explique essentiellement par des mesures contraintes :

– celles qui sont prises en faveur des bas salaires des fonctionnaires de catégorie C du ministère (pour près de 6,9 millions d'euros), en application d'un décret du 24 octobre 1985 ⁽¹⁾ ;

– celles qui résultent de l'indemnité de garantie individuelle du pouvoir d'achat (pour près de 4,4 millions d'euros), en application d'un décret du 6 juin 2008 ⁽²⁾ ;

– le coût pour l'État de la suppression du jour de carence des fonctionnaires et le rachat des jours des comptes épargne temps (pour près de 4,3 millions d'euros) ;

– le coût mécanique du solde du glissement vieillesse-technicité (GVT), qui représente la différence entre l'accroissement des dépenses liées à l'avancement et à la promotion des agents en poste, d'une part, et le remplacement d'agents à indice élevé partant en retraite par des nouveaux agents dont la rémunération est plus basse, d'autre part (pour 1,6 million d'euros).

Cette hausse est donc trompeuse, car en réalité les effectifs du réseau préfectoral poursuivent leur diminution, accentuant la pression exercée sur l'activité des personnels des préfectures et des sous-préfectures. Ainsi, le plafond d'emplois de ce programme baissera de 318 ETPT ⁽³⁾, pour atteindre 27 438 ETPT en 2014 (employés à 96,5 % dans les services départementaux).

(1) Décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985 relatif à la rémunération des personnels civils et militaires de l'État et des personnels des collectivités territoriales.

(2) Décret n° 2008-539 du 6 juin 2008 relatif à l'instauration d'une indemnité dite de garantie individuelle du pouvoir d'achat.

(3) Équivalent temps plein travaillé (ETPT). Le nombre d'ETPT est évalué sur l'ensemble d'une année civile : par exemple, un fonctionnaire partant en retraite à la fin du premier semestre ne compte que pour 0,5 ETPT.

Ces effectifs seront répartis de la manière suivante entre les 5 actions du programme :

– 2 950 ETPT seront affectés à la coordination de la sécurité des personnes et des biens (contre 3 000 ETPT en 2013) ;

– 11 990 ETPT se consacreront à la réglementation générale, à la garantie de l'identité et de la nationalité des usagers, ainsi qu'à la délivrance des titres à ces derniers (contre 12 034 ETPT en 2013) ;

– 2 612 ETPT seront chargés du contrôle de légalité et du conseil aux collectivités territoriales (contre 2 685 ETPT en 2013) ;

– 9 020 ETPT seront affectés au pilotage des politiques gouvernementales dans les régions et départements (contre 9 240 ETPT en 2013) ;

– 866 ETPT seront consacrés à l'animation et au soutien du réseau préfectoral (contre 804 ETPT en 2013).

Rappelons, par ailleurs, qu'au 31 août 2013, les effectifs réels des préfets et des sous-préfets en poste territorial atteignaient, respectivement, 116 et 431 personnes.

Si l'on tient compte du basculement du programme 216 (*Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*) vers le programme 307 de 64 personnels administratifs et 39 hauts fonctionnaires dont l'activité est liée aux missions des préfetures, et du transfert de 23 agents vers les programmes 216⁽¹⁾, 156⁽²⁾ et 333⁽³⁾, on constate qu'à **périmètre constant la baisse atteint 398 emplois et correspond au non-remplacement de 58 % des départs en retraite**. Cette baisse s'est accentuée par rapport à la loi de finances initiale pour 2013, puisque le taux de non remplacement des départs en retraite était alors de 46 %.

Toutefois, l'effort demandé aux personnels des préfetures et sous-préfetures avait parfois été, au cours des années précédentes dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), plus important : il ne s'élevait en 2012 qu'à 365 ETP, mais avait auparavant atteint 699 équivalents temps plein (ETP) en 2011 et à 736 ETP en 2010.

(1) Programme Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur (transfert de 2 ETPT pour renforcer l'équipe chargée de la mise en place de l'Office national de la paye et du Service d'information des ressources humaines).

(2) Programme Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local (transfert de 19 ETPT pour mettre en place des services facturiers dans 12 régions hexagonales).

(3) Programme Moyens mutualisés des administrations déconcentrées (transfert de 2 ETPT dans le cadre de la création du Secrétariat aux affaires régionales de Mayotte).

La Rapporteuse spéciale a constaté, lors de ses déplacements dans le réseau préfectoral, que ces ponctions répétées sur les effectifs du réseau préfectoral alimentaient l'inquiétude de leurs représentants syndicaux, qui dénoncent le recours trop fréquent à des emplois précaires pour combler les manques ainsi créés et répondre aux besoins les plus urgents. Il serait regrettable que le renforcement prioritaire des effectifs des forces de l'ordre ne soit obtenu au prix d'un affaiblissement de la représentation territoriale de l'État : il risque de devenir difficile de poursuivre ces baisses d'effectifs sans redéfinir le périmètre des missions assurées par les préfetures et sous-préfetures.

3. L'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)

Créée par un décret du 22 février 2007⁽¹⁾, l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) est un établissement public administratif national, dont le rôle est de définir les normes techniques en matière de titres sécurisés, d'assurer le développement et le fonctionnement des systèmes informatiques utilisés pour la transmission des données et la gestion de ces titres, ainsi que fournir aux administrations les matériels permettant d'en contrôler la validité. Les effectifs de l'ANTS ont été portés, en 2013, de 116 à 118 ETP, tandis que le nombre de fonctionnaires mis à sa disposition a été ramené de 9 à 1 personne – à la demande de l'agence, qui avait constamment eu, au cours des années précédentes, des difficultés pour obtenir que ces mises à disposition soient effectives.

Bien qu'elle soit placée sous la tutelle du ministère de l'Intérieur et en constitue donc l'un des opérateurs, cette agence n'est pas habituellement financée par une subvention de l'État issue du programme 307, mais par une série de taxes, redevances et droits de timbre, qui sont prélevés lors de la délivrance des titres et complètent ses ressources propres.

Il convient, toutefois, de rappeler que l'ANTS avait, exceptionnellement, en 2012, bénéficié d'une subvention pour charges de service public d'un montant de 20,4 millions d'euros, afin de couvrir les dépenses accrues qui auraient résulté de la mise en place de la carte nationale d'identité électronique (CNIe). Celle-ci n'a pas pu être créée comme prévu, le Conseil constitutionnel ayant considéré que la création d'un fichier commun aux passeports et à la CNIe (carte comportant des données biométriques, telle que prévue dans la loi du 27 mars 2012 relative à la protection de l'identité) aurait porté une atteinte excessive au respect de la vie privée des personnes concernées⁽²⁾. Le montant de la subvention avait donc rejoint le fonds de roulement de l'agence.

(1) Décret n° 2007-240 du 22 février 2007 portant création de l'Agence nationale des titres sécurisés.

(2) Par sa décision DC n° 2012-652 du 22 mars 2012, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution l'article 5 de la loi n° 2012-410 du 27 mars 2012, qui prévoyait la création de ce fichier unique, réunissant les données biométriques des Français concernés et permettant leur identification à l'aide de leurs seules empreintes. Le Conseil a considéré que ce fichier, qui avait vocation à couvrir toute la population française et à être consultable à des fins judiciaires et policières, dans une base unique, portait au respect de la vie privée une atteinte disproportionnée par rapport au but poursuivi.

Le projet de loi de finances prévoit que le plafond des taxes alimentant le budget de l'agence devrait, en 2014, être abaissé de 10 %. Les recettes attendues l'an prochain des principales taxes dont bénéficiera l'ANTS devraient être réparties de la manière suivante :

ÉVOLUTION DU PRODUIT ATTENDU DES PRINCIPALES TAXES ET REDEVANCES AFFECTÉES À L'ANTS

(en millions d'euros)

Taxe ou redevance concernée	2011	2012	2013 (prévision)	2014 (prévision)
Droit de timbre sur les passeports	107,5	107,5	107,5	96,75
Droit de timbre sur les certificats d'immatriculation des véhicules (CIV)	43,1	41,4	43	38,7
Redevance d'acheminement	41,2	28,2	26	26
Taxe perçue sur les cartes de séjour	0	20,3	15,1	13,59
Droit de timbre sur les cartes nationales d'identité ⁽¹⁾	12,5	12,5	12,5	11,25
Droit de timbre sur les titres de voyage biométriques délivrés aux réfugiés et aux apatrides	0	0	1	0,9

Source : *Projet de loi de finances pour 2014 (Projet annuel de performances).*

La Rapporteur spéciale rappelle qu'en 2013, les dépenses prévisionnelles de l'ANTS s'élevaient à 268,1 millions d'euros, tandis que ses recettes prévisionnelles ne devaient atteindre que 211 millions d'euros (205,1 millions d'euros provenant des 4 taxes précitées et 5,9 millions d'euros de recettes complémentaires de plus petits montants ⁽²⁾). Si l'ANTS ne bénéficie pas d'autres recettes à l'avenir, ce déséquilibre financier risque de s'accroître, d'autant que l'élargissement de ses missions devrait logiquement entraîner un accroissement de ses dépenses.

Ainsi, aux 12 titres sécurisés que l'ANTS est déjà chargée de gérer en application d'un décret du 27 février 2007 ⁽³⁾ (*voir encadré ci-après*) s'ajoute, depuis le 16 septembre dernier, le nouveau permis de conduire sécurisé, dans le cadre du projet dit FAETON. Ce nouveau permis est délivré directement au domicile des nouveaux titulaires du permis de conduire, sous un format « carte de crédit », et comporte une puce électronique ne contenant que les informations visibles sur la carte (état civil et photographie du conducteur, date de délivrance et numéro du permis de conduire, catégories de permis concernées et éventuelles restrictions au droit à conduire).

(1) Droit dû par l'utilisateur uniquement en cas de non présentation de l'ancienne carte nationale d'identité lors de son renouvellement.

(2) 3,5 millions d'euros pour les recettes liées à la dématérialisation de l'état civil (projet COMEDEC, mené conjointement avec le ministère de la Justice et conduisant à facturer 3,5 euros par acte d'état civil), 820 000 euros pour la taxe sur les permis bateau (facturation de 10 euros par permis), 800 000 euros pour les recettes professionnelles liées à la santé (facturation de 4 euros par carte) et 750 000 euros pour les recettes provenant du ministère de la Défense (facturation de 4 euros par carte).

(3) Décret n° 2007-255 du 27 février 2007 fixant la liste des titres sécurisés relevant de l'Agence nationale des titres sécurisés. La liste fixée à l'article 1^{er} de ce décret est passée de 6 à 12 titres à la suite de la modification résultant du décret du 2 décembre 2011 modifiant le décret du 27 février 2007.

Liste des titres sécurisés relevant de l'ANTS

En vertu du décret du 27 février 2007, la gestion des données informatiques et des documents, ainsi que la mise à disposition des matériels de contrôle, relève de la compétence de l'ANTS pour les titres suivants :

- la carte nationale d'identité électronique (CNIe) ;
- la carte nationale d'identité (CNI) ;
- le passeport électronique ;
- le passeport biométrique ;
- le titre de séjour électronique ;
- le visa biométrique ;
- le certificat d'immatriculation des véhicules (CIV) ;
- 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 ;
- la carte professionnelle des agents de l'État ;
- le permis de conduire les bateaux de plaisance à moteur ;
- le permis de conduire.

Il convient de rappeler que le projet FAETON, conduisant à substituer ce nouveau type de permis de conduire aux actuels permis, dont la validité est permanente mais qui sont aisément falsifiables, résulte d'une initiative européenne. Ainsi, la 3^{ème} directive européenne 2006/126/CE relative au permis de conduire impose aux États-membres de l'Union européenne de produire un permis de conduire sécurisé au format unique au sein de l'Union, de rendre ce titre renouvelable, d'harmoniser les catégories de droits à conduire et de récupérer l'ensemble des actuels permis de conduire (au format papier) avant le mois de janvier 2033.

La Rapporteuse spéciale constate que, pour alléger le plus possible les démarches des usagers, la France a choisi la durée la plus longue autorisée par la directive s'agissant des permis A et B, c'est-à-dire 15 ans : cette décision est cohérente avec la volonté du Gouvernement, d'une manière générale, d'œuvrer à la simplification administrative au profit des usagers. Ces nouveaux permis de conduire seront aussi plus sécurisés et pourront être remplacés plus facilement en cas de perte ou de vol, grâce à une procédure dématérialisée. Pour autant, la récupération des 40 millions de permis de conduire actuellement possédés par les usagers représentera une tâche très lourde pour les services de l'État, qui devront l'étaler dans le temps : la réflexion du ministère devra donc se poursuivre pour débiter, sans trop tarder, une récupération progressive de l'ensemble des permis qui avaient été émis au format papier.

Le coût total de production de ces nouveaux permis de conduire, qui seront adressés directement au domicile de l'utilisateur, devrait s'élever à 14 euros par unité pour l'ANTS (et 25 euros par unité si l'on tient compte de l'activité des préfetures), alors que le coût de production d'un permis de conduire au format papier ne dépassait pas 3 euros. L'agence devra donc rapidement disposer d'une

ressource financière qui lui permettra de faire face aux dépenses supplémentaires engendrées par la création de ce nouveau titre sécurisé. À cet égard, la Rapporteuse spéciale sera attentive à ce que ce surcoût de fabrication des nouveaux titres ne soit pas intégralement répercuté sur les usagers, notamment les jeunes obtenant leur permis pour la première fois.

B. PROGRAMME VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE : DES CRÉDITS ACCRUS POUR FAIRE FACE AUX DÉPENSES ÉLECTORALES PRÉVUES EN 2014

Le projet de loi de finances prévoit de doubler l'an prochain les crédits destinés au financement de la vie politique, culturelle et associative (programme 232). Ainsi, les autorisations d'engagement devraient être portées de 145,2 millions d'euros en 2013 à 285,4 millions d'euros en 2014. Les crédits de paiement connaîtront une évolution comparable, passant de 143,4 millions d'euros en 2013 à 286 millions d'euros en 2014 (*voir tableau ci-après*).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 232

Action concernée	LFI 2012 ⁽¹⁾ (en milliers d'euros)	LFI 2013 ⁽²⁾ (en milliers d'euros)	PLF 2014 ⁽³⁾ (en milliers d'euros)	Évolution 2013-2014
Financement des partis	72 000	76 264,4	68 638	- 10 %
Organisation des élections	399 688,4	59 591	209 242	+ 251,1 %
Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques	5 215,4	4 850	6 055	+ 24,8 %
Cultes	2 008,2	2 289	1 979	- 13,5 %
Vie associative	286,2	373,5	85	- 77,2 %
Total des crédits du programme	419 198,2	143 367	285 998	+ 99,5 %

Source : projet de loi de finances pour 2014 (*Projet annuel de performances*).

Cette évolution favorable s'explique uniquement par la très forte augmentation du budget alloué à l'organisation des élections, qui représentera à lui seul plus des deux tiers des crédits du programme 232. L'anticipation des dépenses requises dans le cadre de la tenue des élections municipales et européennes, au premier semestre 2014, explique la multiplication par 3,5 de ces crédits.

(1) Loi de finances initiale pour 2012.

(2) Loi de finances initiale pour 2013.

(3) Projet de loi de finances pour 2014.

1. La diminution des crédits destinés au financement des partis politiques

Les crédits destinés au financement des partis politiques s'élèveront à 68,6 millions d'euros en 2014, contre 76,3 millions d'euros en 2013, ce qui représente une baisse de 10 %. Ils ne seront toutefois inférieurs que de 4,7 % à leur niveau de 2012, qui s'était établi à 72 millions d'euros. En outre, le total de l'aide attribuée aux partis politiques en 2013 n'a finalement atteint que 70,08 millions d'euros (*voir modes de calcul et tableau ci-après*), ce qui signifie que l'enveloppe prévue pour l'année 2013 s'est révélée trop importante.

Cette enveloppe devrait être répartie à parts égales entre les deux fractions d'aide publique : 34,3 millions d'euros seront ainsi attribués aux partis politiques en fonction du nombre de voix obtenu aux dernières élections législatives, tandis qu'un montant équivalent leur sera versé en fonction du nombre de députés et de sénateurs qui s'y sont rattachés.

Il convient, en effet, de rappeler qu'en application de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique ⁽¹⁾, l'aide publique accordée aux partis politiques dépend de plusieurs critères :

– la première fraction bénéficie à tous les partis dont les candidats ont obtenu, lors des dernières élections législatives, au moins 1 % des suffrages exprimés dans au moins 50 circonscriptions ⁽²⁾, et son montant est proportionnel aux nombres de suffrages obtenus ;

– la seconde fraction bénéficie uniquement à ceux des partis politiques qui, non seulement sont éligibles à la première fraction, mais ont également fait l'objet d'une déclaration officielle de rattachement par des parlementaires : le montant de l'aide est alors proportionnel au nombre de députés et sénateurs rattachés au parti.

Par ailleurs, en application de l'article 9-1 de la loi précitée du 11 mars 1988, issu de la loi du 6 juin 2000 sur la parité ⁽³⁾, les formations politiques qui ne respectent pas l'obligation de présenter un nombre égal de candidats des deux sexes aux élections législatives subissent une retenue financière. Celle-ci est égale à 75 % de l'écart existant entre le pourcentage de candidats effectivement présentés pour l'un et l'autre sexe, rapporté au nombre de candidats concernés ⁽⁴⁾.

(1) Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

(2) Toutefois, la règle relative au nombre minimal de circonscriptions concernées ne s'applique pas aux partis politiques n'ayant présenté des candidats que dans des collectivités ultramarines : ceux-ci obtiennent un financement public à la seule condition que leurs candidats aient réuni, dans les circonscriptions où ils se présentaient, au moins 1 % des suffrages exprimés.

(3) Loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives.

(4) La loi prévoit toutefois une marge de tolérance : les écarts inférieurs à 2 % entre le nombre de candidats et de candidates n'entraînent aucune retenue financière.

Il n'est pas encore possible de connaître la liste des partis bénéficiaires de l'aide publique et le montant de l'aide publique qui leur sera versée pour 2014, car le décret de répartition des aides est publié au début de l'année concernée, afin de prendre en compte :

– les décisions rendues par la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques sur le respect des obligations comptables auxquelles la loi soumet les partis politiques ;

– les déclarations de rattachements des parlementaires à un parti politique, traditionnellement transmises par les bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat au cours du mois de novembre de l'année précédant celle des versements.

Toutefois, les montants de l'aide publique aux partis politiques sont désormais connus pour l'année 2013 : 68,27 millions d'euros ont été accordés aux partis et groupements politiques ayant satisfait aux critères de financement applicables pour le territoire métropolitain, tandis que le montant de l'aide a atteint 1,81 million d'euros au titre des règles particulières aux outre-mer. Au total, la retenue financière pour non respect des règles de parité a privé les partis politiques de 6,18 millions d'euros (dont 3,93 millions d'euros pour l'Union pour un mouvement populaire et 1,4 million d'euros pour le Parti socialiste).

AIDE PUBLIQUE ATTRIBUÉE AUX PARTIS ET GROUPEMENTS POLITIQUES EN 2013

(pour le territoire métropolitain)

Nom du parti ou groupement politique	Montant de la première fraction (en milliers d'euros)	Montant de la seconde fraction (en milliers d'euros)	Montant total de l'aide publique (en milliers d'euros)	Montant de la pénalité financière appliquée (en milliers d'euros)
Parti Socialiste	11 121	17 359	28 481	1 397
Union pour un Mouvement Populaire	6 757	13 113	19 870	3 928
Front national	5 460	83	5 544	88
Europe Écologie les Verts	2 315	1 207	3 522	0
Parti Communiste Français	2 140	1 082	3 222	0
Union des Radicaux, Centristes, Indépendants et Démocrates (URCID)	1 045	1 499	2 544	102
Parti Radical de Gauche	558	1 124	1 682	137
Nouveau Centre	577	583	1 160	143
Le Centre pour la France	557	375	932	130
Forces de gauche	575	125	699	64
Debout la République	229	83	312	11
La France en action (Alliance écologiste indépendante)	158	0	158	25
Le Trèfle - les nouveaux écologistes	102	42	144	9
Total pour le territoire métropolitain	31 594	36 675	68 269	6 033

Source : ministère de l'Intérieur, 2013.

2. L'anticipation de dépenses nettement plus élevées pour l'organisation des élections

En prévision des échéances électorales prévues en 2014 sur l'ensemble du territoire (élections municipales prévues au mois de mars 2014 et élections européennes prévues au mois de mai 2014), le projet de loi de finances propose, de façon logique, d'accroître fortement l'an prochain le budget consacré à l'organisation des élections. Ces crédits seront plus que triplés et atteindront 209,2 millions d'euros, contre seulement 59,6 millions d'euros en 2013 (dont plus de 80 % ont, à ce jour, été consommés, pour solder les dernières dépenses relatives aux élections présidentielles et législatives organisées en 2012).

Ainsi, en 2014, les crédits prévus devraient permettre de couvrir :

– pour les seules *élections municipales*, 117,6 millions d’euros de dépenses de fonctionnement (dont 51 millions d’euros au titre du remboursement forfaitaire des dépenses de campagne des candidats et 26,5 millions d’euros pour le remboursement de leurs frais de propagande) et 10,8 millions d’euros de dépenses de personnel ⁽¹⁾ ;

– pour les *élections européennes*, 56,7 millions d’euros de dépenses de fonctionnement (dont 14 millions d’euros au titre du remboursement forfaitaire des dépenses de campagne des candidats et 16 millions d’euros pour le remboursement de leurs frais de propagande) et 13,7 millions d’euros pour les dépenses de personnel.

3. L'évolution contrastée des autres crédits du programme

Les crédits des autres actions du programme 232 connaîtront l’an prochain une évolution contrastée : ceux qui sont destinés à financer le fonctionnement de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques augmenteront sensiblement, tandis que l’évolution sera inverse pour les crédits alloués aux cultes et à la vie associative.

a. Le contrôle du financement de la vie politique

La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), autorité publique créée en 1990 pour contrôler le respect par les partis politiques et les candidats aux élections des règles comptables applicables en matière de transparence financière de la vie politique, bénéficiera l’an prochain d’un accroissement de près de 25 % des crédits de paiement qui lui sont accordés par l’État. En effet, alors que ceux-ci n’atteignaient que 4,85 millions d’euros en 2013, ils seront portés l’an prochain à 6,06 millions d’euros.

Cette enveloppe sera consacrée :

– à hauteur de 4,01 millions d’euros, au paiement des personnels de la commission (qui emploie 33 agents contractuels à titre permanent). Cette enveloppe n’atteignait que 2,85 millions d’euros pour 2013, mais les besoins humains de la commission étaient moindres, s’agissant d’une année pour laquelle aucune élection n’était prévue au niveau national ;

– et, pour 2,04 millions d’euros, au paiement des loyers et des charges locatives (1,2 million d’euros), ainsi qu’à la couverture des charges de fonctionnement courant, des dépenses d’équipement et des frais d’impression – ce montant étant légèrement supérieur aux 1,99 million d’euros alloués à la commission en 2013.

(1) Ces dépenses sont uniquement constituées de versements d’indemnités pour travaux supplémentaires et d’indemnités de mise sous plis de la propagande électorale.

b. Le financement de la vie associative

Les crédits destinés à financer la **vie associative**, tels qu'ils sont inscrits dans le projet de loi de finances, à seulement 85 000 euros, apparaissent très réduits par rapport à ceux votés dans la loi de finances initiale pour 2013 : l'enveloppe atteignait alors 373,5 millions d'euros. La Rapporteuse spéciale tient toutefois à souligner qu'il ne s'agit ici que d'une baisse apparente, car les crédits prévus dans le projet de loi de finances pour 2013 étaient déjà de 85 000 euros, avant d'être complétés au titre de la réserve parlementaire. À périmètre constant, ils sont donc strictement reconduits et permettront de financer :

– à hauteur de 50 000 euros, la maintenance du Répertoire national des associations (RNA, qui permet au réseau préfectoral d'assurer le greffé des associations, de simplifier leurs démarches administratives et d'établir des statistiques) ;

– et, à hauteur de 35 000 euros, la dématérialisation des procédures des déclarations effectuées par les associations : cette dématérialisation sera étendue, l'an prochain, aux procédures de modification et de dissolution des associations (cette extension ayant été expérimentée en 2013), et le RNA intégrera désormais aussi les associations et fondations reconnues d'utilité publique, ainsi que les associations de droit local alsacien-mosellan.

c. Le soutien aux cultes d'Alsace-Moselle

Le projet de loi de finances prévoit que l'enveloppe consacrée aux **aides accordées aux cultes** sera ramenée de 2,29 millions d'euros en 2013 à 1,98 million d'euros en 2014. En effet, l'effort de redressement des finances publiques et la nécessité de concentrer l'effort sur les actions prioritaires pour l'avenir du pays ne permettront pas à l'État, l'année prochaine, de s'engager davantage dans ces soutiens.

Rappelons que, si la loi de séparation des Églises et de l'État du 9 décembre 1905⁽¹⁾ interdit à celui-ci de salarier ou subventionner quelque culte que ce soit, un régime dérogatoire subsiste pour l'Alsace et la Moselle, territoires dans lesquels le régime du Concordat de 1801 est resté applicable.

À ce titre, l'État sera donc encore amené, en 2014, à subventionner, à hauteur de 660 000 euros, des travaux de rénovation, de sécurisation et d'accessibilité pour 4 implantations cultuelles situées dans cette partie du territoire national (grands séminaires des palais épiscopaux de Metz et de Strasbourg), ainsi qu'à accorder 1,32 million d'euros de subventions pour le fonctionnement des cultes et les travaux effectués par les communes sur les édifices cultuels.

(1) *Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État. Rappelons que cette loi, qui demeure le pilier de la laïcité dans notre pays, dispose, dans son article 1^{er}, que « La République assure la liberté de conscience » et « garantit le libre exercice des cultes » dans le respect de l'ordre public, mais aussi, dans son article 2, que « la République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte ».*

Dans ces mêmes départements, l'État continue également à salarier des emplois culturels – qui se répartissent de manière inchangée depuis 2006 entre le culte catholique (74 % des emplois), les cultes protestants (22 % des emplois) et le culte israélite (4 % des emplois). Le coût de ces emplois n'est toutefois pas pris en charge par les crédits de cette action, mais par ceux du programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*.

C. PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR : LA POURSUITE DES EFFORTS DE RATIONALISATION DES MOYENS DU MINISTÈRE

Le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*, qui regroupe les moyens transversaux du ministère de l'Intérieur, tels que les fonctions de pilotage (état-major, conseil, expertise et contrôle) et de gestion (notamment en matière sociale, immobilière ou de personnel), bénéficiera l'an prochain d'une reconduction de ses crédits. Ainsi, le budget de ce programme s'établissait à 699,5 millions d'euros en 2013 et atteindra 705,2 millions d'euros en 2014, ce qui représente une hausse de 0,8 %. Dans un projet de loi de finances qui repose par ailleurs sur une baisse générale de 2 % des dépenses de fonctionnement civiles et militaires de l'État, ces fonctions seront donc préservées.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 216

Action concernée	LFI 2013 ⁽¹⁾ (en millions d'euros)	PLF 2014 ⁽²⁾ (en millions d'euros)	Évolution 2013-2014
État-major et services centraux	381,6	382,7	+ 0,3 %
Systèmes d'information et de communication	51,3	50,2	- 2,1 %
Action sociale et formation	35,9	36,5	+ 1,7 %
Affaires immobilières	111,6	112,4	+ 0,7 %
Affaires juridiques et contentieuses	82	82	stable
Immigration, asile et intégration	37,2	41,3	+ 11,3 %
Total des crédits du programme	699,5	705,2	+ 0,8

Source : projet de loi de finances pour 2014 (Projet annuel de performances).

1. Des dépenses de personnel stables malgré les mesures statutaires et indemnitaires

Les crédits de l'action *État-major et services centraux* du programme 216, qui connaîtront en 2014 une quasi-stabilité et s'élèveront à 382,7 millions d'euros, sont destinés, pour près de 92 %, à couvrir les dépenses de personnel des services transversaux du ministère. Ils représentent à eux seuls presque la moitié (47,4 %) de l'ensemble des crédits du programme.

(1) Loi de finances initiale pour 2013.

(2) Projet de loi de finances pour 2014.

Le nombre d'ETPT employés au titre de ce programme devrait s'élever, en 2014, à 5 216 (dont notamment 393 hauts fonctionnaires, 2 038 personnels administratifs et 1 254 personnels techniques). Si l'on y ajoute les 546 ETPT du secrétariat général à l'immigration et à l'intégration, pris en charge sur les crédits de l'action *Immigration, asile et intégration*, **le plafond d'emplois du programme 216 s'établira au total à 5 762 ETPT en 2014, contre 5 810 ETPT en 2013.**

Cette baisse de 48 ETPT doit toutefois être analysée en tenant compte d'une série de changements qui modifient quelque peu la nature des emplois concernés entre 2013 et 2014 :

– le basculement vers le programme 307 *Administration territoriale* de 103 ETPT en provenance de la direction de la modernisation et de l'action territoriale du ministère : il s'agit ici d'une correction technique, ces agents exerçant une action à vocation territoriale, plutôt que centrale ;

– la sortie de 80 ETPT du programme 216 pour rejoindre le programme 207 *Sécurité et éducation routières* (pour 63 ETPT) et, dans une moindre mesure, les programmes 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*, 176 *Police nationale* et 159 *Coordination du travail gouvernemental* (pour 17 ETP) ;

– l'entrée au sein du programme 216 de 199 ETPT, en provenance essentiellement des programmes 176 *Police nationale* et 152 *Gendarmerie nationale* (à hauteur, respectivement, de 101 et 88 ETPT).

Le schéma d'emplois du ministère, dont l'effet combiné à ces basculements et transferts permet d'obtenir un plafond d'emplois en baisse de 48 ETPT, est plus rigoureux : ce sont en réalité **64 ETPT⁽¹⁾ qui seront supprimés en 2014, alors que seuls 99 agents devraient partir en retraite** (contre 151 départs prévus en 2013).

La contribution de ce programme du ministère de l'Intérieur à la réduction structurelle des dépenses de l'État sera donc très forte – moins forte en valeur absolue qu'en 2013, mais plus forte en proportion du nombre de départs en retraite prévus. Le contexte économique général et l'effort de redressement des finances publiques imposent ce choix, même s'il a pour inconvénient d'accroître la pression exercée sur l'activité quotidienne des personnels concernés.

Ces réductions d'emplois permettront, dans une enveloppe budgétaire presque stable, de dégager en 2014 des marges de manœuvres pour financer non seulement des dépenses mécaniques, telles que le glissement vieillesse-technicité (GVT), estimé à 0,37 million d'euros, et les mesures réglementaires relatives aux

(1) En équivalents temps plein (ETP), c'est-à-dire sans prendre en compte la durée travaillée par l'agent sur l'année, le chiffre des emplois supprimés en 2014 dans le cadre du schéma d'emplois de ce programme s'établira à 87, soit 88 % des départs en retraite (contre 69 % en 2013).

bas salaires et à l'indemnité de garantie individuelle du pouvoir d'achat, pour 2,5 millions d'euros, mais aussi des mesures catégorielles favorables aux agents du ministère.

Ceux-ci pourront ainsi bénéficier :

– de 0,95 million d'euros au titre des mesures indiciaires ou statutaires (telles que la création d'un nouvel échelon pour certains adjoints administratifs, de nouvelles possibilités de titularisation, ou des requalifications de corps et grades) ;

– de 1,05 million d'euros au titre des mesures indemnitaires, portant notamment sur la prime d'intéressement à la performance collective, progressivement mise en place, les primes de résultats destinées à refléter le mérite des agents, ainsi que des revalorisations de primes de fonctions.

La Rapporteuse spéciale estime que ces mesures catégorielles constitueront une juste compensation, pour les agents, de la charge de travail supplémentaire que devrait engendrer pour eux la nouvelle réduction des effectifs prévue en 2014.

2. La reconduction des crédits alloués à l'informatique, à l'action sociale et à la formation

Les crédits qui pourront être consacrés en 2014 à l'action sociale et à la formation, d'une part, et aux systèmes d'information et de communication, d'autre part, seront globalement stables et représentent un peu moins de 11 % de l'ensemble des crédits du programme.

Le budget alloué à l'action sociale et à la formation progressera de 1,7 % pour atteindre 36,5 millions d'euros. Sur cette enveloppe, 31,4 millions d'euros seront consacrés aux dépenses d'action sociale (notamment pour la restauration, la santé au travail et l'insertion des personnes handicapées) et 5,1 millions d'euros permettront la poursuite de l'effort de formation des personnels administratifs du ministère (y compris ceux de la police et de la gendarmerie nationale).

Les principaux postes de dépenses couverts grâce aux crédits alloués à l'informatique et à la communication, représentant au total 50,2 millions d'euros (en baisse de 2,1 % par rapport à 2013), seront essentiellement les frais de maintenance des infrastructures informatiques et téléphoniques du ministère (pour 20 millions d'euros), ainsi que l'achat et la maintenance de logiciels et de serveurs informatiques (18,1 millions d'euros). Lors de son audition par la Rapporteuse spéciale, M. Didier Lallement, secrétaire général du ministère, a estimé que ces crédits gagneraient à être légèrement accrus après 2014, afin d'éviter un vieillissement des outils informatiques, qui risquerait de dégrader progressivement les conditions de travail et la productivité des agents.

3. Les efforts de maîtrise des dépenses immobilières

Le projet de loi de finances prévoit que les crédits de paiement consacrés aux affaires immobilières passeront de 111,6 millions d'euros en 2013 à 112,4 millions d'euros en 2014, ce qui représente une très légère hausse de 0,7 %. En revanche, les autorisations d'engagement s'élèveront fortement, puisqu'elles atteindront l'an prochain 213,9 millions d'euros, contre 85,4 millions d'euros en 2013.

Les crédits de paiement seront, comme en 2013, presque exclusivement répartis entre les dépenses suivantes :

– 65,3 millions d'euros de loyers (loyers de l'administration centrale et loyers budgétaires) ;

– 25,9 millions d'euros de loyers avec option d'achat pour les immeubles de la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) et de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), respectivement situés à Levallois-Perret et à Issy-les-Moulineaux ;

– 13,5 millions d'euros pour les charges de fonctionnement couvrant les frais d'entretien, de maintenance et de fluides ;

– 7,5 millions d'euros de dépenses d'investissement pour le remboursement du capital des loyers avec option d'achat qui doit être effectué s'agissant des immeubles de la DCRI et de la DGGN.

La forte hausse des autorisations d'engagement s'explique par le démarrage, prévu en 2014, de deux projets immobiliers, dont le coût global sera de 131 millions d'euros, dans le cadre du schéma pluriannuel de stratégie immobilière :

– un projet de regroupement sur un site unique de 1 000 agents de l'administration centrale actuellement répartis sur 5 sites différents. Le résultat de la procédure d'appel d'offres lancée par France Domaine dans le cadre de cette recherche devrait être connu à la fin de l'année 2013 et permettre à la location de débiter au début de l'année 2014 ;

– un projet de location d'un immeuble de 8 770 mètres carrés à Nanterre, afin d'y regrouper les services de la direction centrale de la police judiciaire et de la direction de la coopération internationale, actuellement répartis sur 6 sites différents. Ce choix, qui doit permettre de faire face à des augmentations d'effectifs policiers (à la suite de la création d'une cellule spécialement consacrée à la lutte contre la criminalité en Corse et au renforcement des offices chargés de la lutte contre la délinquance financière), permettra non seulement de créer des synergies et de limiter certains déplacements, mais aussi de réaliser des économies importantes sur le loyer. En effet, le coût annuel du loyer ne sera que de 282 euros hors taxe par mètre carré, alors qu'il s'élève en moyenne à 381 euros hors taxe par mètre carré dans les divers locaux loués actuellement pour ces agents ;

Après les regroupements auxquels il avait déjà été procédé en 2012 pour 1 700 agents des directions du ministère chargées de fonctions support, ces deux nouvelles opérations devraient donc permettre d'amplifier à l'avenir les économies de fonctionnement, comme l'a confirmé, lors de son audition, M. Didier Lallement, secrétaire général du ministère. La Rapporteuse spéciale considère donc que cette orientation va dans le sens d'une bonne gestion des derniers publics.

4. Des dépenses de contentieux dont la maîtrise devrait progresser

Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2014 au titre des affaires juridiques et contentieuses représentent un peu plus de 10 % de ceux du programme 216 et seront intégralement reconduits à leur niveau de 2013, c'est-à-dire à 82,05 millions d'euros.

Ces crédits, qui sont utilisés à plus de 80 % directement par les préfetures et les secrétariats généraux pour l'administration de la police, permettent :

– d'assurer la *protection fonctionnelle statutaire des fonctionnaires* du ministère de l'Intérieur, ce qui concerne des policiers dans plus de 90 % des cas. Dans ce cadre, leurs divers frais juridiques (tels que des frais d'avocat et d'experts, des dommages et intérêts ou des frais de poursuite) sont assumés par l'État. L'enveloppe disponible en 2014 pour ces dépenses devrait atteindre 7,2 millions d'euros, comme en 2013 ;

– de couvrir les *dépenses de contentieux*, que l'État expose principalement dans le cadre des refus de concours de la force publique. Le ministère de l'Intérieur prévoit de consacrer l'an prochain 74,8 millions d'euros à ces dépenses, en anticipant une reconduction de la répartition arrêtée pour 2013 entre les divers postes de dépense.

Ainsi, en 2014, les crédits disponibles pour les dépenses de contentieux devraient être répartis de la manière suivante :

- 42,8 millions d'euros pour les refus de concours de la force publique ;
- 10 millions d'euros pour les litiges relatifs au droit des étrangers ;
- 9 millions d'euros pour les indemnisations prévues par la loi ⁽¹⁾ dans le cadre des accidents de la circulation ;
- 7 millions d'euros pour les frais divers supportés par l'État lorsqu'il est mis en cause (notamment les frais d'avocat ou de justice, ainsi que le règlement des indemnisations amiables) ;
- 6 millions d'euros pour l'indemnisation des dommages subis à la suite d'atroupements.

(1) Loi n° 85-677 du 5 juillet 1985 tendant à l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et à l'accélération des procédures d'indemnisation.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS ET DES DÉPENSES
DE CONTENTIEUX ET DE PROTECTION FONCTIONNELLE DEPUIS 2008**

Année	Crédits inscrits en LFI ou en PLF ⁽¹⁾ (en millions d'euros)	Crédits consommés (en millions d'euros)
2008	82,4	94,2
2009	112,4	124,4
2010	114	141,6
2011	111	148,4
2012	82	102,5
2013	82	128,9 ⁽²⁾

Source : ministère de l'Intérieur, 2013.

La Rapporteuse spéciale rappelle que ces dépenses avaient fait l'objet, au cours des années précédentes, d'une sous-budgétisation chronique, que leur caractère difficilement prévisible ne suffit pas à expliquer. En 2012, les crédits effectivement consommés n'ont pas dépassé 102,5 millions d'euros, mais une partie de la forte baisse constatée par rapport à 2011 s'expliquait en réalité par le report de 18,4 millions d'euros vers 2013 – certaines dépenses n'ayant pu être réglées faute de crédits disponibles. On peut donc considérer que les dépenses qui auraient dû avoir lieu en 2012 s'élevaient en réalité à 120,9 millions d'euros (pour une prévision de 126,6 millions d'euros au 31 août 2012), et que les dépenses réellement issues de l'activité contentieuse de l'année 2013 sont évaluées actuellement à 110,5 millions d'euros. Tout en restant élevées, les dépenses juridiques du ministère effectuées au titre du contentieux de l'année ont donc bien tendance à décroître depuis 2012.

Cette évolution favorable est également confirmée par la baisse des dépenses de l'un des principaux contentieux, celui qui concerne le refus d'accorder le concours de la force publique. Ainsi, les dépenses correspondantes sont passées de 56,8 millions d'euros en 2010 à 55,7 millions d'euros en 2011, puis 38,3 millions d'euros en 2012 (52 millions d'euros si l'on tient compte du report de certaines de ces dépenses vers 2013).

L'enveloppe de 82 millions d'euros prévue pour 2014 pour les dépenses juridiques du ministère, si elle pourrait s'avérer encore un peu limitée, apparaît malgré tout plus réaliste que celle des précédents budgets et témoigne de la volonté de poursuivre la réduction des dépenses de contentieux amorcée en 2012. La Rapporteuse spéciale espère donc que cette baisse des dépenses pourra se confirmer et s'amplifier en 2014, en particulier grâce à la mise en œuvre des orientations fixées par le ministère de l'Intérieur pour prévenir les contentieux. Rappelons que cette politique doit notamment conduire à développer la veille jurisprudentielle, à intensifier la politique de prévention des expulsions locatives, à privilégier davantage encore les indemnisations amiables et à améliorer les modalités techniques de défense des intérêts de l'État devant les tribunaux ⁽³⁾.

(1) Loi de finances initiale pour les années 2008 à 2012, projet de loi de finances pour l'année 2013.

(2) Prévision au 31 août 2013, tenant compte du report de 2012 à 2013 de 18,4 millions d'euros.

(3) Amélioration qui passe notamment par une systématisation de la représentation de l'État et de son opposition à la prescription quadriennale, ainsi que par la recherche de condamnations plus fréquentes à des amendes pour recours abusif pour des contentieux tels que celui du permis de conduire.

5. Le renforcement du budget consacré à l'immigration, à l'asile et à l'intégration

Le programme 216 avait connu, dans la loi de finances initiale pour 2013, une évolution importante avec l'intégration dans son périmètre de la masse salariale du secrétariat général à l'immigration et à l'intégration (SGII), qui relevait jusque-là du programme 303 *Immigration et asile*. Ce transfert avait été préconisé par l'inspection générale de l'administration (IGA), afin de faciliter une gestion mutualisée des 560 ETPT concernés.

Le projet de loi de finances prévoit de porter les crédits inscrits pour cette action de 37,2 millions d'euros en 2013 à 41,3 millions d'euros en 2014. Cette hausse de plus de 11 % des crédits alloués au suivi de la situation des étrangers en France témoigne de la volonté du ministère de mieux reconnaître l'importance et la difficulté du travail effectué par ses agents en matière de droits des étrangers. Pour autant, les effectifs correspondants resteront, comme ceux de la mission dans son ensemble, bien maîtrisés, puisqu'ils atteindront l'an prochain 546 ETPT, répartis de la manière suivantes : 43 hauts fonctionnaires (un de moins qu'en 2013), 488 personnels administratifs (13 de moins qu'en 2013) et 15 personnels techniques (effectif stable).

II. LA NÉCESSAIRE ADAPTATION DE L'ORGANISATION DU RÉSEAU PRÉFECTORAL

A. UNE MODERNISATION DE L'ORGANISATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT DONT LES CONSÉQUENCES ONT ÉTÉ IMPORTANTES

Le réseau préfectoral est organisé en niveaux (région, département, arrondissement – les zones de défense étant d'une nature différente) dont les champs d'intervention ont évolué avec le temps. Cette évolution tient principalement au renforcement du rôle de l'échelon régional depuis la création, en 1992, de la conférence administrative régionale, placée auprès du préfet de région, mais aussi à la limitation du champ d'intervention des sous-préfectures. À la différence des collectivités territoriales, entre lesquelles la Constitution interdit toute tutelle, ces circonscriptions administratives de l'État sont essentiellement organisées selon une chaîne hiérarchique à la tête de laquelle se trouve, dans chaque région, le préfet de région – qui lui-même applique la politique et les instructions du Gouvernement.

La « réforme de l'administration territoriale de l'État » (RÉATE), entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2010, a établi le **niveau régional comme niveau de droit commun pour la mise en œuvre des politiques publiques** et a conféré au préfet de région un pouvoir d'évocation vis-à-vis du préfet de département : cela signifie que le préfet de région peut se saisir lui-même d'une question qui avait d'abord été soumise au préfet de département, afin de la trancher directement, dans un but de coordination régionale et pour une durée limitée. Selon les termes du décret du 16 février 2010 concernant les pouvoirs des préfets et l'organisation

des services déconcentrés de l'État ⁽¹⁾, « les préfets de département prennent leurs décisions conformément aux instructions que leur adresse le préfet de région ». Pour autant, les préfets de départements restent responsables en propre des actions menées en matière d'ordre public et de sécurité des populations, de contrôle de légalité et de police des étrangers ⁽²⁾.

Il revient au préfet de région de coordonner, avec l'aide d'un secrétariat aux affaires régionales (SGAR), l'activité des services déconcentrés des divers ministères au niveau régional. Ces derniers ont, en outre, été regroupés en cinq grandes directions :

- direction régionale des affaires culturelles (DRAC) ;
- direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) ;
- direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ;
- direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) ;
- direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS).

Dans les départements également, les directions départementales sont devenues interministérielles. Chaque département compte ainsi une direction départementale des territoires (DDT), une direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) et une direction départementale de la protection des populations (DDPP) – cette dernière étant, toutefois, fusionnée avec la DDCS dans les départements comptant moins de 400 000 habitants.

Cette réforme, dont la mise en œuvre s'est accompagnée d'une baisse des effectifs des services déconcentrés de l'État, est encore récente et ses effets commencent seulement à être évalués. La Cour des comptes a notamment remarqué, dans son rapport consacré, au mois de juillet dernier, à l'organisation territoriale de l'État ⁽³⁾, que les SGAR, dont les effectifs devraient s'élever en 2014 à 884 ETPT, exerçaient désormais des fonctions de gestion et tendaient à former « auprès des préfets de région, une sorte de cabinet régional » réinstruisant, dans certains cas, les dossiers préparés par les directions régionales. Cette situation n'est pas tout à fait en phase avec la responsabilisation souhaitée des directeurs régionaux, et ne place pas les SGAR dans le rôle de réflexion et de pilotage qui devrait être le leur.

(1) Décret n° 2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements.

(2) Dans ces domaines, le préfet de région ne dispose pas du droit d'évocation.

(3) « L'organisation territoriale de l'État », rapport public thématique de la Cour des comptes, La Documentation française, juillet 2013.

L'organisation du **contrôle de légalité**, qui relève des missions constitutionnelles des représentants de l'État, a également connu une forte évolution sous l'effet de la RéATE. Trois grandes orientations ont été définies dans ce cadre :

– concentrer le contrôle de légalité sur les actes considérés comme prioritaires (notamment en matière de commande publique, d'urbanisme et d'environnement) ;

– centraliser le contrôle dans les préfetures, alors qu'il était également effectué dans les sous-préfetures ;

– dématérialiser le contrôle à l'aide du système informatique « ACTES », afin de développer la télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité.

Si le déploiement du système ACTES s'effectue de manière satisfaisante, avec un taux de raccordement des collectivités qui progresse chaque année (*voir I A I c*), en revanche le contrôle de légalité subsiste, au moins partiellement, dans de nombreuses sous-préfetures. Sur les 852 ETPT affectés aux contrôles de légalité au sein du réseau préfectoral, 166 exercent d'ailleurs leurs fonctions au sein des sous-préfetures – et dans les départements de l'Aisne, de la Creuse, de la Gironde, de la Haute-Loire, de la Manche, du Nord, du Haut-Rhin, du Vaucluse ou du Val d'Oise, l'effectif consacré au contrôle de légalité en sous-préfecture dépasse 50 % de l'effectif consacré à cette tâche à la préfecture.

Ainsi, un contrôle spécialisé a été maintenu dans certaines préfetures dans des domaines spécifiques tels que la fonction publique territoriale ou l'intercommunalité. Par ailleurs, les sous-préfets signent les lettres d'observations aux élus préparées en préfecture, ce qui permet de conforter le positionnement du sous-préfet en tant qu'interlocuteur des élus locaux dans son arrondissement.

Dans certains départements, les préfets ont pu constituer des pôles de compétences pour faciliter les échanges d'informations entre services déconcentrés et, ainsi, sensibiliser ou former les élus et les services des collectivités, ou encore orienter les campagnes de contrôle vers les aspects les plus sensibles. La Rapporteuse spéciale considère qu'il s'agit d'initiatives intéressantes et que, si ces expériences sont réellement concluantes, elles devraient être étendues à l'ensemble du territoire national. Elle tient également à souligner qu'au-delà du seul contrôle de légalité, juridiquement indispensable, les préfetures doivent davantage encore développer leur fonction de conseil juridique préventif auprès des collectivités, en particulier au profit des petites communes, qui font face à un environnement légal de plus en plus complexe et dont l'expertise est limitée.

Dans un rapport d'information du 22 juin 2011, le sénateur Dominique De Legge a estimé que « *la centralisation du contrôle de légalité en préfecture altère le rôle du sous-préfet, devenu simple courroie de transmission des actes prioritaires et resserré sur le conseil aux collectivités locales* »⁽¹⁾. Ce point de vue peut paraître un peu tranché, mais il reflète bien la forte influence que la réorganisation territoriale de l'État a eu sur le rôle des sous-préfectures, appelé à évoluer avec des moyens humains plus réduits et pas forcément adaptés faute de formation professionnelle adéquate.

Cette réorganisation territoriale a aussi conduit à réduire les « **fonctions de guichet** » des sous-préfectures, qui représentaient une part importante de leur activité. Ainsi, la plupart des sous-préfectures ont transféré aux préfectures la délivrance des titres aux étrangers, ainsi que les procédures de naturalisation. En outre, la délivrance des cartes d'identité et des passeports a été transférée aux mairies, et celle des certificats d'immatriculation aux professionnels de l'automobile – sous le contrôle des préfectures. Là encore, le rôle traditionnel des sous-préfectures a donc été appelé à évoluer profondément et des interrogations ont pu naître sur leur capacité à relever le défi de cette adaptation.

B. L'ÉVOLUTION DE LA CARTE DES SOUS-PRÉFECTURES : DE LA RÉFLEXION À L'EXPÉRIMENTATION

1. Le constat des imperfections de la carte actuelle

La France compte actuellement 238 sous-préfectures (230 en France hexagonale et 8 dans les outre-mer), qui sont situées sur le chef-lieu des arrondissements – sauf pour les arrondissements dans lesquels est déjà implantée la préfecture. Le nombre d'arrondissements s'élevait à 371 en 1800, mais avait été ramené à 279 en 1926, dans le cadre d'une réforme visant à moderniser l'action de l'État et à tenir compte des progrès dans les moyens de communication. Depuis lors, 51 nouveaux arrondissements ont été créés au fil du temps, notamment pour tenir compte de l'urbanisation croissante de certains territoires, sans s'accompagner de suppressions.

Or, les disparités géographiques se sont aggravées au fil du temps. Comme l'a rappelé la Cour des comptes dans son rapport public annuel en 2012, la population d'un arrondissement varie de 8 300 habitants en zone rurale peu peuplée⁽²⁾ à 1,5 million d'habitants en zone urbaine dense⁽³⁾. Sur le territoire métropolitain, 22 arrondissements disposent d'une population supérieure à 500 000 habitants (et concentrent à eux seuls 28 % de la population française), tandis que 40 arrondissements comptent moins de 50 000 habitants. Le découpage

(1) Rapport d'information n° 666 de M. Dominique De Legge, au nom de la mission commune d'information sur les conséquences la révision générale des politiques publiques pour les collectivités territoriales et les services publics locaux, déposé le 22 juin 2011 au Sénat.

(2) Cas de l'arrondissement de Barcelonnette, dans le département des Alpes-de-Haute-Provence.

(3) Cas de l'arrondissement de Lyon, dans le département du Rhône.

actuel des arrondissements est davantage un legs historique et ne repose pas sur des critères démographiques, économiques ou sociaux modernes. Il n'apparaît, sous cet angle, plus guère en phase avec les besoins de la population, et appelle des adaptations tenant compte de la géographie humaine des départements aujourd'hui.

Depuis 2004, la loi a autorisé le préfet de région à modifier les limites des arrondissements après avoir consulté le conseil général concerné⁽¹⁾. Cette procédure, plus souple que celle à laquelle sont soumises les suppressions d'arrondissement (décret en Conseil d'État), a permis depuis lors aux préfets de réajuster le territoire de 52 arrondissements. Si ces aménagements ont été utiles, ils n'ont joué qu'à la marge, sans pouvoir remédier aux écarts de population trop importants. De même, les jumelages ponctuels d'arrondissement effectués en 2010 et 2011, respectivement dans le département de la Haute-Vienne (pour Bellac et Rochechouart) et dans celui du Bas-Rhin (pour Haguenau et Wissembourg), ne constituent pas l'esquisse d'une réforme nationale cohérente.

Tout en notant, dans le rapport précité, que « *le ministère de l'Intérieur ne dispose pas d'évaluation globale du coût des sous-préfectures* » et que « *les préfectures ne connaissent pas le coût complet de leurs sous-préfectures, car il n'y a pas de comptabilité locale d'analyse des coûts* », la Cour des comptes évalue leur coût à environ 250 millions d'euros. Si l'on ne peut faire abstraction de cet aspect budgétaire, la Rapporteuse spéciale estime, toutefois, que l'enjeu de l'adaptation de la carte des sous-préfectures n'est pas seulement financier, mais d'abord humain et administratif. En effet, l'objectif doit être de conserver, sur l'ensemble du territoire, une représentation de proximité pour l'État, dans des conditions permettant aux services de l'État d'exercer correctement les missions qui leur sont confiées.

2. Des effectifs réduits pour exercer des missions plus incertaines

Les sous-préfectures ont été, au cours des dernières années, particulièrement touchées par la révision générale des politiques publiques (RGPP). Ainsi, leurs effectifs ont été réduits de 4,8 % entre 2009 et 2012 et s'élèvent en moyenne, en 2012, à seulement 21,1 ETPT. En outre, les effectifs des sous-préfectures sont très inégaux et une cinquantaine d'entre elles comptent moins de 10 ETPT, ce qui peut constituer un seuil critique pour assurer correctement le suivi des dossiers sur des thèmes variés – en Alsace par exemple, l'effectif des sous-préfectures de Ribeauvillé et d'Altkirsch est inférieur à 7 ETPT.

(1) L'article L. 3113-1 du code général des collectivités territoriales, dont la rédaction résulte de l'article 135 de la loi n° 2004-8009 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, dispose : « Les créations et suppressions d'arrondissements sont décidées par décret en Conseil d'État après consultation du conseil général. Les modifications des limites territoriales des arrondissements sont décidées par le représentant de l'État dans la région, après consultation du conseil général. ».

La RGPP et la RéATE ont aussi prévu que les sous-préfectures devraient abandonner à la fois leurs activités en matière de contrôle de légalité (celui-ci ayant vocation à être effectué par la préfecture) et leurs « fonctions de guichet » – essentiellement l'accueil du public, la fourniture de renseignements et la délivrance de titres. Il a été décidé, dans la directive nationale d'orientation des préfectures 2010-2015, que les sous-préfectures deviendraient des « administrations de mission tournées vers le développement local ». Cette directive a également indiqué : « Outre la facilitation administrative des projets, et de par leur bonne connaissance des territoires et des acteurs locaux, les sous-préfets doivent pouvoir investir plus pleinement le champ de l'ingénierie territoriale de développement, afin d'aider à l'émergence des projets et à la constitution d'une maîtrise d'ouvrage ».

Cette approche théorique a parfois été difficile à concrétiser, car le développement local est une notion très large, et elle a rencontré des limites sur le terrain. Ces limites pouvaient tenir d'abord aux habitudes de travail des personnels ou aux préférences des administrés, ces derniers pouvant trouver plus pratique de continuer à s'adresser en priorité à la sous-préfecture. Celle-ci apparaît souvent, selon la formule de M. Bernard Florin, sous-préfet de Montdidier, comme « l'État à qui l'on peut serrer la main » : un État proche et accessible, à l'écoute, qui peut aider les citoyens et les entreprises à résoudre leurs difficultés administratives.

Le profil et la formation des personnels pouvaient aussi constituer un obstacle à cette réorientation des missions vers le développement local : les personnels jusque-là chargés des fonctions de guichet étaient, le plus souvent, des personnels de catégorie C, qui ne souhaitaient pas exercer leurs fonctions ailleurs dans le cadre d'une mobilité, mais plutôt poursuivre leur activité dans un territoire auquel ils s'étaient attachés ⁽¹⁾.

La Rapporteuse spéciale tient à souligner qu'elle a constaté que les effectifs d'une sous-préfecture pouvaient être très réduits et rester néanmoins compatibles avec le maintien de fonctions d'accueil du public, ainsi qu'avec la fourniture et le recueil de documents et informations administratives. Ainsi, dans le cas de Montdidier, arrondissement de 55 283 habitants (le moins peuplé de Picardie), le sous-préfet ne dispose que d'une petite équipe de 7 collaborateurs (secrétaire général inclus). Les personnels sont apparus particulièrement attachés à ces échanges directs avec la population, désireux de se former et prêts à s'adapter à de nouvelles missions. Ils ont toutefois indiqué que les formations qui leur étaient proposées n'étaient que fort rarement adaptées à leurs besoins et les conduisaient, dans bien des cas, à se former par leurs propres moyens.

(1) La directive précitée avait d'ailleurs identifié ce défi, en remarquant que la transformation des missions des sous-préfectures « suppose un resserrement des équipes, un accroissement de leurs compétences en termes d'expertise juridique et de conduite de projet » et en constatant, en conséquence, qu'« un effort de formation, de qualification et de pyramidage sera nécessaire ».

3. Les évolutions envisageables

Dans son rapport du mois de juillet dernier sur l'organisation territoriale de l'État ⁽¹⁾, la Cour des comptes a estimé que « *la discordance entre les processus de modernisation, en cours au sein des services de l'État, et la persistance d'une carte des sous-préfectures héritée de l'histoire, n'est plus soutenable* ». Pour remédier à cette situation, la Cour préconise d'adapter la carte des sous-préfectures aux « *réalités sociodémographiques et administratives actuelles* », de faire mieux correspondre le périmètre des arrondissements urbains et périurbains à celui des intercommunalités et, pour les plus petites sous-préfectures, d'examiner concrètement si elles peuvent être maintenues afin de prendre les décisions appropriées au cas par cas.

La Rapporteuse spéciale partage l'analyse selon laquelle les petites sous-préfectures ne devraient pas demeurer trop longtemps dans l'incertitude sur leur sort, car les doutes à ce sujet alimentent une certaine anxiété chez les personnels et pourraient s'avérer démobilisateurs. Il apparaît ainsi urgent de redéfinir clairement leurs missions et de proposer aux agents des formations professionnelles en adéquation avec leur nouveau rôle.

Les services du ministère ont élaboré, en concertation avec les organisations syndicales, une typologie des arrondissements, visant à identifier des missions spécifiques pour chaque catégorie d'arrondissements, permettant à chaque sous-préfecture de bénéficier d'une délimitation plus précise de son champ d'intervention. Ces missions spécifiques, qui compléteraient le socle d'attributions communes, permettraient de mieux refléter la diversité des caractéristiques géographiques, économiques et sociales des divers arrondissements.

Il est aussi admis, s'agissant des fonctions de guichet, que lorsque l'importance des flux ou l'aménagement du territoire l'exigent, les sous-préfectures pourront continuer à jouer un rôle actif dans la délivrance des titres, en complément des préfectures. Ainsi, au 16 septembre 2013, 98 des 238 sous-préfectures disposeront du système FAETON 1 leur permettant de délivrer les nouveaux permis de conduire. De même, à la fin du mois de novembre 2013, 59 sous-préfectures devraient bénéficier, pour la délivrance de titres de séjour, du système AGEDREF 1 bio.

Par ailleurs, à la suite d'une mission prospective confiée, au mois de mars dernier, par le Premier ministre à MM. Jean-Marc Rebière et Jean-Pierre Weiss, sur l'évolution de l'organisation de l'État territorial à un horizon de cinq ans, des orientations ont été énoncées, dans le cadre du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 17 juillet 2013. Il a ainsi été décidé que certains services de proximité pourraient être regroupés au sein de « maisons de l'État », selon des modalités définies par les ministères concernés.

(1) « L'organisation territoriale de l'État », rapport public thématique de la Cour des comptes, La Documentation française, juillet 2013.

Cela pourrait ainsi conduire à rassembler, au sein de la sous-préfecture, des services déconcentrés de l'État et, peut-être, d'autres opérateurs publics.

Le ministère de l'Intérieur a également confié aux préfets des régions Alsace et Lorraine une **mission de rénovation de la carte des sous-préfectures des départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin**. Cette expérimentation, qui devrait s'achever au plus tard le 1^{er} janvier 2015, est ciblée sur ces trois départements car ils comportent un nombre important d'arrondissements pour des raisons historiques (découpage administratif datant de la période d'annexion allemande). Elle devrait permettre d'élaborer une méthodologie de rénovation de la carte des sous-préfectures, en intégrant les enjeux humains, budgétaires et immobiliers, et pourra conduire non seulement à proposer des regroupements dans des « maisons de l'État », mais aussi des fusions ou des redécoupages d'arrondissements.

La Rapporteuse spéciale approuve cette approche expérimentale, car elle doit intégrer une analyse des contraintes géographiques (en particulier le temps d'accès des usagers à la préfecture), ainsi que des difficultés économiques des territoires concernés, et faire l'objet d'une forte concertation locale. Elle estime toutefois que cette dernière ne devrait pas inclure uniquement les élus et les représentants du personnel, mais aussi des représentants des usagers eux-mêmes. L'Association de défense des usagers de l'administration (ADUA) a indiqué, lors de son audition, être favorable à un réexamen du réseau des sous-préfectures qui pourrait conduire à transformer certaines d'entre elles en « maisons du service public ». Pour assurer la réussite de cette réforme, il conviendrait donc de veiller à ce qu'elle soit bien comprise par la population comme un progrès vers une organisation administrative plus efficace de l'État, et non comme une réduction de sa présence pour des raisons purement budgétaires.

Si cette expérimentation porte ses fruits et doit ensuite être élargie, la Rapporteuse spéciale tient à souligner que le rôle de proximité joué par les sous-préfectures devra être spécialement préservé pour les territoires ruraux dépeuplés et enclavés ou particulièrement fragiles, ainsi que dans les territoires confrontés à des contraintes géographiques particulières (tels que les zones de montagne ou les territoires insulaires). En effet, comme l'a souligné, lors de son audition, l'Association des petites villes de France (APVF), il serait particulièrement dommageable que des zones qui doivent déjà surmonter des handicaps naturels ou économiques puissent, en outre, pâtir d'une forme de désengagement de l'État.

C. LES PROGRÈS ENCORE NÉCESSAIRES DANS LES MODALITÉS D'ACCUEIL DES USAGERS EN PRÉFECTURE

1. Les difficultés constatées pour certaines « fonctions de guichet » des préfectures

La nécessaire maîtrise des dépenses de personnel dans les préfectures, et le développement de la dématérialisation d'un nombre croissant de procédures, ne doivent pas conduire à négliger les conditions d'accueil des usagers dans les préfectures. Il est utile de permettre aux citoyens d'effectuer en ligne un nombre croissant de démarches, car cela leur offre plus de flexibilité horaire et représente un gain de temps et d'énergie, en leur évitant le déplacement et l'attente en préfecture. La fracture numérique se réduit progressivement, et plus de 71 % des Français utilisent désormais Internet. Pour autant, les préfectures doivent rester en mesure de traiter les demandes de l'ensemble des usagers, y compris des personnes âgées, démunies ou handicapées, ou vivant dans certaines zones, notamment rurales, encore mal desservies par les réseaux de télécommunications, qui ont plus difficilement accès à Internet.

Ajoutons aussi que, comme le remarquent fort justement l'Association de défense des usagers de l'administration (ADUA), le GISTI ou la Cimade, le contact humain ne peut être entièrement remplacé. Ainsi, le maintien en préfecture d'un interlocuteur physique permet à l'utilisateur de disposer d'une personne à même de répondre à ses questions et de faciliter ses démarches – ce qui peut être bien utile, par exemple, lorsque le remplissage d'un formulaire est malaisé ou quand la réglementation est complexe pour une personne dépourvue de formation juridique ou ne maîtrisant pas les codes de l'administration française.

Le fait d'avoir déchargé les préfectures d'une partie de la délivrance des titres devrait les aider à progresser, en allégeant la charge de travail des personnels. La délivrance des cartes d'identité et des passeports en mairie, et celle des « cartes grises » auprès des professionnels de l'automobile, va dans le bon sens, car elle favorise une proximité appréciée des usagers – même si, pour les cartes grises, les préfectures rencontrent encore des difficultés pratiques dans leur coopération avec les professionnels.

En revanche, les résultats obtenus par les préfectures pour les délais de délivrance des permis de conduire restent insuffisants (*pour les résultats des préfectures par départements, voir tableaux figurant à l'Annexe 1 du présent rapport*). Au 1^{er} semestre 2013, le délai moyen de délivrance s'établit à plus de 15 jours, et 37 préfectures n'atteignent pas l'objectif d'une délivrance dans un délai de 13 jours (4 préfectures ont même des délais de délivrance supérieurs à un mois).

De même, en dépit de la modernisation progressive, depuis 2012, de l'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (AGEDREF), outil informatique utilisé depuis 1993 par les préfectures pour gérer les dossiers des étrangers en matière de séjour, d'asile et d'éloignement, le processus de délivrance des titres de séjour reste trop lent et complexe.

Les modalités de délivrance des récépissés aux demandeurs sont très variables et conduisent parfois les étrangers à se déplacer plusieurs fois en préfecture. Le rapport de notre collègue Matthias Fekl, remis au Premier ministre le 14 mai 2013 et intitulé « *Sécuriser les parcours des ressortissants étrangers en France* », rappelle qu'en 2011, le nombre de passages d'étrangers en préfecture s'est élevé à 5 millions, alors que le nombre d'étrangers résidant régulièrement en France ne dépassait pas 3,7 millions. Ce rapport considère que « *la grande majorité des ressortissants étrangers sont obligés d'effectuer des visites régulières en préfecture, généralement coûteuses et surtout anxiogènes* ». Il estime que ces passages ne sont pas toujours utiles, notamment parce que certaines préfectures procèdent à des renouvellements successifs de récépissés⁽¹⁾ faute de pouvoir délivrer dans les délais requis les titres de séjour demandés.

Les associations apportant un soutien aux étrangers dans leurs démarches (Gisti et Cimade) ont dénoncé, lors de leur audition par la Rapporteuse spéciale, les conditions d'accueil particulièrement dégradées des étrangers dans certaines préfectures, telles que celle de la Seine-Saint-Denis, où les queues devant certains guichets atteignent régulièrement 200 à 300 personnes, contraintes d'attendre, parfois la nuit, dans des conditions matériellement très difficiles. La Rapporteuse spéciale a également pu constater, lors d'un déplacement à la préfecture des Hauts-de-Seine, que la gestion des queues dans le service des étrangers s'avérait particulièrement délicate et s'accompagnait de fortes tensions humaines, en dépit de l'aménagement des espaces et des efforts accomplis par les personnels. En matière de demandes d'asile, la Coordination française pour le droit d'asile, aux travaux de laquelle prennent part le Gisti et la Cimade, a relevé qu'en 2012, certaines préfectures étaient très loin de respecter le délai réglementaire de 15 jours pour délivrer aux demandeurs d'asile une autorisation provisoire de séjour⁽²⁾.

En outre, la Cimade a constatée, au mois de septembre 2013, que certaines préfectures avaient presque entièrement renoncé à accueillir physiquement les demandeurs pour certaines étapes de la procédure. Ainsi, selon cette association, à Nantes, la procédure de demande de titre de séjour se déroulait alors seulement par courrier (sur lequel un timbre fiscal de 50 euros doit d'emblée être apposé), sans qu'une information puisse être fournie aux guichets de la préfecture. Certains

(1) Une circulaire du 5 janvier 2012 préconise la délivrance d'un récépissé dès la remise d'un dossier complet par l'étranger. Toutefois, en dépit des précisions apportées par la circulaire et du guide de l'agent d'accueil établi par le Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration, la notion de « dossier complet » donne lieu, dans les préfectures, à des interprétations variables.

(2) Le délai s'élevait par exemple à plus d'un mois à Créteil, Dijon, Nantes et Vannes, à 2 mois à Cergy et Rouen, et à 3 mois ou plus à Lille et Paris.

aspects de l'accueil ont parfois été entièrement dématérialisés et renvoyés à Internet, ce qui ne peut être suffisant : à cette période, à Amiens, les rendez-vous pour déposer une demande de titre de séjour devaient être pris exclusivement par Internet, et il en était de même à Bobigny pour les demandes de renouvellement de titres de séjour.

La Rapporteuse spéciale considère qu'en dépit des difficultés ponctuelles liées aux incidents pouvant survenir dans la gestion des ressources humaines d'une préfecture ou à la configuration inadaptée de certains bâtiments⁽¹⁾, les préfectures devraient toujours s'efforcer de maintenir un accueil physique des étrangers, en complément de l'accueil dématérialisé. Ce dernier est utile pour faciliter les démarches d'une partie des demandeurs et alléger la charge de travail des préfectures, mais il ne peut pas entièrement remplacer l'accueil physique.

2. De nouveaux efforts à poursuivre

Conscient des difficultés existantes, qui résultent largement de la combinaison de l'évolution du droit des étrangers et de la baisse des effectifs intervenues avant 2012, le ministère de l'Intérieur a, fort opportunément, pris récemment des initiatives afin d'améliorer le traitement de certaines demandes déposées en préfecture par les étrangers.

La déconcentration du traitement des demandes de naturalisation, prévue par un décret du 29 juin 2010⁽²⁾, avait entraîné de fortes disparités entre départements, à la fois dans la nature des documents demandés et dans les modalités d'appréciation de l'assimilation⁽³⁾, conduisant à un taux d'acceptation extrêmement variable (de 26 % à 71 % selon les départements). Un décret du 30 août 2013⁽⁴⁾ a dispensé de l'obligation de produire un diplôme ou une attestation linguistique les demandeurs titulaires d'un diplôme délivré dans un pays francophone, à l'issue d'études suivies en français : le niveau linguistique de ces personnes pourra être évalué lors de leur entretien individuel avec un agent de la préfecture. Ce même décret a aussi prévu que l'évaluation des connaissances des demandeurs concernant l'histoire, la culture et la société françaises, prévue par la loi du 16 juin 2011⁽⁵⁾, pourraient être réalisée lors du même entretien, ce qui sera plus simple pour ces usagers. Par ailleurs, pour mieux garantir la qualité et

(1) Dans le cas d'Amiens, la Rapporteuse spéciale a pu constater, lors de sa visite sur place, qu'en dépit des efforts de la préfecture, les bâtiments historiques restent difficile à aménager pour y organiser des queues.

(2) Décret n° 2010-725 du 29 juin 2010 relatif aux décisions de naturalisation et de réintégration dans la nationalité française.

(3) L'article 21-24 du code civil dispose : « Nul ne peut être naturalisé s'il ne justifie de son assimilation à la communauté française, notamment par une connaissance suffisante, selon sa condition, de la langue, de l'histoire, de la culture et de la société françaises, dont le niveau et les modalités d'évaluation sont fixés par décret en Conseil d'Etat, et des droits et devoirs conférés par la nationalité française ainsi que par l'adhésion aux principes et aux valeurs essentiels de la République. »

(4) Décret n° 2013-794 du 30 août 2013 portant modification du décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993 relatif aux déclarations de nationalité, aux décisions de naturalisation, de réintégration, de perte, de déchéance et de retrait de la nationalité française.

(5) Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.

l'objectivité de l'évaluation du niveau d'intégration de l'étranger, un second décret du 30 août 2013 ⁽¹⁾ a prévu d'expérimenter, pendant un an dans la région Lorraine, la conduite de l'entretien d'assimilation par une commission composée du préfet (ou de son représentant) et de deux personnalités désignées en raison de leurs connaissances de l'histoire, de la culture et de la société françaises.

Le ministère de l'Intérieur a également indiqué à la Rapporteur spéciale qu'un projet de loi était en préparation pour donner une nouvelle dynamique aux titres de séjour pluriannuels, qui ont l'avantage de permettre de sécuriser le parcours des étrangers en situation régulière. Rappelons que, selon le rapport précité de Matthias Fekl, les titres pluriannuels n'ont représenté, en 2011, que 2 % de l'ensemble des cartes de séjour temporaires délivrées. Grâce à ce projet de loi, le titre de séjour pluriannuel deviendrait ainsi le titre de séjour de référence, tandis qu'un titre de séjour spécifique serait créé pour les talents internationaux. Enfin, ce texte devrait comporter des dispositions visant à simplifier les règles applicables aux étrangers en matière de droit au séjour et de droit du travail. Il est vrai que ces règles sont devenues particulièrement complexes, ce qui nuit à leur intelligibilité pour les demandeurs et rend leur application plus difficile pour les personnels des services des étrangers dans les préfectures, qui n'ont bien souvent pas le temps de se former autant qu'il serait nécessaire.

La Rapporteur spéciale approuve ces nouvelles approches et appelle le ministère de l'Intérieur à poursuivre ses efforts pour réduire les risques d'arbitraire ou de variations excessives dans les modalités d'application des procédures aux étrangers. En effet, pour cette catégorie d'usagers comme pour les autres, l'État doit adapter son organisation concrète de l'accueil aux besoins constatés sur le terrain, afin de préserver, sur l'ensemble du territoire national, la dignité des personnes et l'égalité de traitement entre usagers – exigences fondamentales auxquelles l'État ne saurait renoncer en dépit des contraintes budgétaires. À cet égard, il apparaît fondamental d'œuvrer à l'uniformisation de l'ensemble des procédures entre préfectures et de définir clairement l'ensemble des pièces justificatives nécessaires à la constitution d'un dossier de demande de titre.

(1) Décret n° 2013-795 du 30 août 2013 modifiant l'article 26 du code civil et tendant à expérimenter de nouvelles modalités d'instruction des demandes de naturalisation et de réintégration ainsi que des déclarations de nationalité souscrites à raison du mariage.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de M. Manuel Valls ministre de l'Intérieur, lors de la commission élargie du 30 octobre 2013 à 16 heures 15 ⁽¹⁾, la commission des Finances examine les crédits de la mission Administration générale et territoriale de l'État et l'article 61, rattaché.

*Suivant l'avis favorable de la Rapporteuse spéciale, la Commission **adopte** les crédits de la mission Administration générale et territoriale de l'État.*

Elle examine ensuite l'article 61 rattaché et l'amendement de suppression II-100.

*

* *

(1) Le compte rendu de la commission élargie peut être consulté sur le site internet de l'Assemblée nationale à l'adresse : http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2014/commissions_elargies/

Article 61
Dématérialisation partielle de la propagande électorale

(art. 17, 18 et 23 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen)

Texte du projet de loi :

I.— La loi n°77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen est ainsi modifiée :

1° L'article 17 est ainsi rédigé :

« *Art. 17.* - Quinze jours avant le scrutin, il est institué dans chaque département, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis-et-Futuna, à Mayotte, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon une commission de propagande chargée d'assurer l'envoi et la distribution des bulletins de vote de chaque liste de candidats dans chaque mairie de la circonscription.

« La commission électorale mentionnée à l'article 7 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République est chargée d'assurer l'envoi et la distribution des bulletins de vote de chaque liste de candidats dans chaque ambassade ou poste consulaire de la circonscription.

« Pendant la campagne électorale, des exemplaires des circulaires et bulletins de vote sont tenus à la disposition des électeurs dans les mairies, selon des modalités fixées par décret.

« Chaque liste de candidats désigne un mandataire qui participe aux travaux des commissions mentionnées aux alinéas précédents avec voix consultative. »

2° L'article 18 est ainsi modifié :

a) Au deuxième alinéa, les mots : « , affiches, circulaires » sont remplacés par les mots : « et affiches » ;

b) Au troisième alinéa, les mots : « des bulletins, affiches et circulaires » sont remplacés par les mots : « des bulletins et affiches ».

3° L'article 23 est ainsi modifié :

a) Après le premier alinéa, il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« II. - Toutefois, pour l'application du 1° de l'article 10 de la même loi organique, « l'envoi ou la remise aux électeurs des circulaires ou des bulletins de vote » s'entend de la mise en ligne des circulaires et des bulletins de vote des listes de candidats prévue à l'article 17 de la présente loi. » ;

b) Au deuxième alinéa devenu troisième, les mots : « II.- Toutefois, par dérogation », sont remplacés par les mots : « III.- Par dérogation » ;

c) Le III et le IV deviennent respectivement le IV et le V.

II.— Les dispositions du I sont applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis-et-Futuna.

Observations et décisions de la Commission :

Cet article tend à modifier la législation régissant l'organisation des élections européennes sur l'ensemble du territoire national, afin de dématérialiser les modalités d'information des électeurs sur ces élections, ce qui doit permettre à la fois des économies pour le budget de l'État et un meilleur respect de l'environnement.

Il est utile de rappeler que peuvent trouver leur place dans la seconde partie de la loi de finances des dispositions qui entrent dans le champ du paragraphe II de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Ledit paragraphe ne se borne pas à prévoir, dans ses 1° à 6°, que doivent y être fixés les montants des autorisations d'engagement, des crédits de paiement et du plafond des reports, ainsi que les plafonds d'emplois, ou encore le régime des garanties octroyées par l'État et des dettes qu'il prend en charge ou reconnaît. Il permet aussi, dans le b) de son 7°, de faire figurer en seconde partie de la loi de finances des « *dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année* ».

Or, l'économie de 27,6 millions d'euros attendue de cette dématérialisation de la propagande électorale aura bien un impact sur des dépenses prévues pour l'organisation des élections européennes du mois de mai 2014. Ainsi, selon le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014, ces dépenses, figurant à l'action 2 du programme 232 (*Vie politique, culturelle et associative*) de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*, devraient atteindre 13,7 millions d'euros pour les dépenses de personnel et 56,7 millions d'euros pour les dépenses de fonctionnement – dont 14 millions d'euros pour le remboursement forfaitaire des dépenses de campagne des candidats et 3,8 millions d'euros pour l'acheminement de la propagande vers les mairies.

Le **paragraphe I** de cet article tend, pour rendre possible cette dématérialisation de la propagande électorale aux élections européennes, à modifier les articles 17, 18 et 23 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, qui concernent les commissions départementales de propagande, leurs dépenses et celles des candidats, ainsi que les modalités de vote des Français de l'étranger pour les élections européennes.

Son 1° a pour objet de modifier en ce sens les missions de la commission de propagande instituée dans chaque département, 15 jours avant les élections européennes, en application de l'article 17 de la loi du 7 juillet 1977. À l'heure actuelle, la loi confie à cette commission le soin de faire envoyer et distribuer les documents de propagande électorale, en précisant qu'un mandataire, désigné par chaque liste de candidats et disposant d'une voix consultative, peut participer aux travaux de la commission. Chaque électeur reçoit ainsi à son domicile une enveloppe de propagande contenant les listes des candidats et les bulletins de vote

correspondants. Lors des élections européennes de 2009, ces opérations ont concerné en moyenne une vingtaine de listes par circonscription électorale, ce qui a représenté au total 10 000 tonnes de papier au niveau national. Rappelons que, depuis la loi du 11 avril 2003⁽¹⁾, les élections européennes ne sont plus organisées en une unique circonscription nationale, mais en 8 grandes circonscriptions⁽²⁾ réunissant chacune plusieurs régions (7 circonscriptions en France hexagonale et 1 circonscription outre-mer⁽³⁾).

Pour éviter ces envois à domicile, consommateurs en papier et en carburant, il est proposé que la commission de propagande doive désormais uniquement veiller à l'acheminement des bulletins de vote dans les mairies, où les électeurs pourront les récupérer lors du scrutin. Une distribution équivalente devra être effectuée, pour les Français de l'étranger, dans les ambassades et consulats français des pays concernés, sous le contrôle d'une commission électorale de trois magistrats (un magistrat administratif, un magistrat judiciaire et un magistrat financier), déjà prévue à l'article 7 d'une loi organique du 31 janvier 1976⁽⁴⁾ – en pratique, pour les Français de l'étranger, les listes peuvent déjà être diffusées par voie électronique depuis une loi du 22 juillet dernier⁽⁵⁾. La suppression des acheminements au domicile des électeurs permettra à l'État d'économiser les frais d'impression, de mise sous pli et d'affranchissement correspondant, pour un montant total de dépenses estimé à 27,6 millions d'euros pour l'an prochain. Il convient de souligner que, d'après le ministère de l'Intérieur, sur une vingtaine de pays de l'Union européenne dont la situation a été étudiée, seul le Royaume-Uni n'a pas encore opté pour une semblable dématérialisation de cette information électorale.

En contrepartie de la suppression des envois sous enveloppe, la commission de propagande et cette commission électorale devront bien sûr rendre accessibles sur Internet ces bulletins de vote, mais aussi les listes des candidats. En outre, chacune d'entre elles sera accompagnée d'un enregistrement sonore. Cet enregistrement constitue une innovation qui permettra de compléter utilement l'information des électeurs. Le texte précise qu'il reviendra au ministre de l'Intérieur de désigner les sites Internet sur lesquels ces informations seront

(1) 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.

(2) Circonscription Nord-Ouest réunissant les régions Basse-Normandie, Haute-Normandie, Picardie et Nord-Pas-de-Calais ; circonscription Ouest réunissant les régions Bretagne, Pays de la Loire et Poitou-Charentes ; circonscription Est réunissant les régions Alsace, Lorraine, Champagne-Ardenne, Bourgogne et Franche-Comté ; circonscription Sud-Ouest réunissant les régions Aquitaine, Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon ; circonscription Sud-Est réunissant les régions Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Corse ; circonscription Massif central-Centre réunissant les régions Centre, Auvergne et Limousin ; circonscription Île-de-France réunissant la région Île-de-France et les Français établis hors de France.

(3) La circonscription ultramarine est divisée en 3 sections, regroupant chacune les collectivités situées dans un océan distinct : l'océan Atlantique pour Saint-Pierre-et-Miquelon, la Guadeloupe, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, la Martinique et la Guyane ; l'océan Indien pour La Réunion et Mayotte ; l'océan Pacifique pour la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie et les îles Wallis et Futuna.

(4) Loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République.

(5) Loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France.

accessibles (en pratique, il devrait s'agir des sites du ministère et des préfectures) – il serait d'ailleurs préférable de préciser dans le texte que cette désignation aura lieu par arrêté ministériel.

Enfin, pour prendre en compte la situation des électeurs qui n'auraient pas accès à Internet, les mairies devront, dans des conditions fixées par décret, tenir à leur disposition des exemplaires de la propagande électorale.

Le 2^o du paragraphe I de cet article tire les conséquences logiques de la suppression de l'envoi sous enveloppe des documents de propagande électorale, en supprimant la référence correspondante à l'article 18 de la loi du 7 juillet 1977, concernant les dépenses de papier et d'impression remboursées par l'État aux listes ayant obtenu au moins 3 % des suffrages exprimés.

Le 3^o du même paragraphe procède à une coordination à l'article 23 de la loi du 7 juillet 1977, en ce qui concerne la signification du 1^o de l'article 10 de la loi organique n^o 96-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République. Celui-ci permet actuellement de déroger à l'interdiction de toute propagande électorale à l'étranger pour « *l'envoi ou [] la remise aux électeurs des circulaires et bulletins de vote des candidats effectués par les ambassades et les postes consulaires* ». Il serait désormais précisé que, dans le cas des élections européennes, la propagande électorale étant dématérialisée, les références à l'envoi ou à la remise de ces documents aux électeurs visent en réalité la mise en ligne de ces mêmes documents sur Internet dans les conditions prévues par la loi : dans cet espace virtuel, la propagande électorale sera diffusée par l'État et non plus purement et simplement interdite.

Enfin, le **paragraphe II** de cet article tend à rendre applicables dans les collectivités ultramarines de l'océan Pacifique l'ensemble des changements prévus à cet article. En effet, contrairement aux départements et régions d'outre-mer (DOM-ROM) relevant de l'article 73 de la Constitution qui sont régies par le principe d'assimilation législative y rendant de plein droit applicables les lois et règlements de droit commun ⁽¹⁾, la Polynésie française et les îles Wallis-et-Futuna, régies par l'article 74 de la Constitution, et la Nouvelle-Calédonie, régie par son titre XIII, relèvent du principe de spécialité législative. Cela signifie que les lois et règlements ne peuvent y être applicables que lorsqu'ils l'ont expressément prévu, et sous réserve de ne pas empiéter sur les compétences propres que leurs statuts, fixés par loi organique, ont attribuées à ces collectivités jouissant d'un fort degré d'autonomie.

(1) Il ne s'agit pas nécessairement d'un complet alignement sur le droit applicable en métropole, car le premier alinéa de l'article 73 de la Constitution prévoit également que, dans les DOM-ROM, les lois et règlements peuvent être adaptés lorsque les « caractéristiques et contraintes particulières » de ces collectivités le justifient.

La Rapporteuse spéciale constate que ni la loi organique du 19 mars 1999⁽¹⁾, ni celle du 12 avril 1996⁽²⁾, ni la loi du 29 juillet 1961⁽³⁾, qui définissent respectivement le statut de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et des îles Wallis et Futuna, ne font obstacle à l'application de règles de droit commun en matière d'élection de représentants français au Parlement européen. L'article 26 de la loi précitée du 7 juillet 1977 rend d'ailleurs d'ores et déjà les dispositions de la loi applicables dans ces trois collectivités ultramarines⁽⁴⁾, sous réserve de l'organisation du scrutin le samedi, plutôt que le dimanche, en Polynésie française et dans les collectivités situées dans l'océan Atlantique, afin de tenir compte du décalage horaire avec le territoire hexagonal. Afin qu'il en soit de même des nouveaux changements prévus par le projet de loi de finances en matière de dématérialisation de la propagande électorale, le principe de spécialité législative régissant ces trois collectivités oblige bien le législateur à prévoir, là encore expressément, que ces dispositions y seront bien applicables comme sur le reste du territoire national.

Sur le fond, ne pas étendre aux trois collectivités ultramarines de l'océan Pacifique les changements apportés à la législation relative à l'élection des représentants français au Parlement européen n'aurait pas été justifié par leurs spécificités. En effet, la population de ces collectivités ultramarines est, autant que celle des autres, en mesure d'utiliser Internet et doit pouvoir bénéficier de l'information étendue (en particulier les enregistrements sonores des candidats) que le nouveau système de propagande électorale rendra possible pour ces élections. En outre, les gains environnementaux et financiers attendus de la dématérialisation de cette propagande y seront d'autant plus importants que le transport des documents y apparaît contraignant, en raison tant de l'insularité que de l'éloignement des trois collectivités.

La Commission rejette l'amendement puis elle adopte l'article 61.

(1) Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

(2) Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

(3) Loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer.

(4) Il en va de même à Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy et Saint-Martin, qui, bien qu'ils relèvent de l'article 74 de la Constitution, sont dans ce domaine régis, comme les DOM-ROM, par le principe d'assimilation législative. Ce régime législatif a été défini dans leurs statuts par la loi n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer (DSIOM), dont les dispositions ont été codifiées, pour cet aspect, aux articles L.O. 6213-1 (Saint-Barthélemy), L.O. 6313-1 (Saint-Martin) et L.O. 6413-1 (Saint-Pierre-et-Miquelon) du code général des collectivités territoriales.

ANNEXE 1 : ÉVOLUTION DE LA PERFORMANCE DES PRÉFECTURES POUR LA DÉLIVRANCE DES TITRES D'IDENTITÉ, CARTES GRISES ET PERMIS DE CONDUIRE

DÉLAI DE DÉLIVRANCE DES CARTES GRISES EN TEMPS RÉEL

Numéro du département	Nom du département	Délai en 2012 (en minutes)	Délai en 2013 ⁽¹⁾ (en minutes)
Préfectures atteignant l'objectif			
58	NIÈVRE	12	9
48	LOZÈRE	9	10
51	MARNE	22	12
2A	CORSE DU SUD	17	14
28	EURE ET LOIR	13	15
3	ALLIER	18	15
62	PAS DE CALAIS	23	15
2B	HAUTE CORSE	13	17
54	MEURTHE ET MOSELLE	18	17
36	INDRE	17	17
1	AIN	17	17
52	HAUTE MARNE	19	18
972	MARTINIQUE	14	19
971	GUADELOUPE	24	19
65	HAUTES PYRÉNÉES	20	20
47	LOT ET GARONNE	22	20
21	COTE D'OR	20	20
2	AISNE	29	20
11	AUDE	25	21
18	CHER	17	21
15	CANTAL	18	22
10	AUBE	22	22
974	RÉUNION	24	22
64	PYRÉNÉES ATLANTIQUES	26	22
86	VIENNE	22	22
79	DEUX SEVRES	23	23
4	ALPES DE HAUTE PROVENCE	23	23
78	YVELINES	31	23
5	HAUTES ALPES	20	24
39	JURA	21	24
60	OISE	26	24
6	ALPES MARITIMES	28	25
23	CREUSE	19	25
32	GERS	22	25
7	ARDÈCHE	22	25
55	MEUSE	13	26
85	VENDÉE	23	26
72	SARTHE	29	26
9	ARIÈGE	24	26
66	PYRÉNÉES ORIENTALES	45	26
94	VAL DE MARNE	35	26
61	ORNE	13	26
76	SEINE MARITIME	29	26
40	LANDES	22	27
45	LOIRET	33	27

(1) Résultats du premier semestre 2013.

Numéro du département	Nom du département	Délai en 2012 (en minutes)	Délai en 2013 ⁽¹⁾ (en minutes)
63	PUY DE DÔME	24	27
27	EURE	28	27
41	LOIR ET CHER	13	27
17	CHARENTE MARITIME	19	27
19	CORRÈZE	22	27
38	ISÈRE	27	27
22	COTES D'ARMOR	24	28
50	MANCHE	22	28
30	GARD	23	28
24	DORDOGNE	29	29
67	BAS RHIN	24	29
88	VOSGES	28	29
68	HAUT RHIN	29	29
70	HAUTE SAÔNE	31	30
14	CALVADOS	34	30
82	TARN ET GARONNE	30	30
53	MAYENNE	31	30
69	RHÔNE	31	31
84	VAUCLUSE	31	31
37	INDRE ET LOIRE	28	31
80	SOMME	25	31
8	ARDENNES	31	32
16	CHARENTE	41	32
83	VAR	69	32
46	LOT	33	33
71	SAÔNE ET LOIRE	37	34
56	MORBIHAN	26	34
89	YONNE	44	34
59	NORD	41	35
12	AVEYRON	25	35
81	TARN	31	35
34	HÉRAULT	33	36
92	HAUTS DE SEINE	37	36
91	ESSONNE	36	36
29	FINISTÈRE	33	37
57	MOSELLE	34	37
976	MAYOTTE	45	38
42	LOIRE	41	38
87	HAUTE VIENNE	34	39
43	HAUTE LOIRE	30	39
49	MAINE ET LOIRE	32	40
13	BOUCHES DU RHÔNE	36	40
74	HAUTE SAVOIE	44	40
73	SAVOIE	58	40
44	LOIRE ATLANTIQUE	32	40
26	DRÔME	62	40
35	ILLE ET VILAINE	43	41
90	TERRITOIRE DE BELFORT	43	43
973	GUYANE	31	43
95	VAL D'OISE	41	43
31	HAUTE GARONNE	40	45
Préfectures n'atteignant pas l'objectif			
25	DOUBS	39	46
93	SEINE SAINT DENIS	51	46
77	SEINE ET MARNE	38	48
33	GIRONDE	50	54
Résultats non communiqués			
75	PARIS	n.c.	n.c.

Source : ministère de l'Intérieur.

DÉLAI DE DÉLIVRANCE DES PERMIS DE CONDUIRE EN TEMPS DIFFÉRÉ

Numéro du département	Nom du département	Délai en 2012 (en nombre de jours)	Délai en 2013 ⁽¹⁾ (en nombre de jours)
Préfectures atteignant l'objectif			
46	LOT	2	3
48	LOZÈRE	2	3
90	TERRITOIRE DE BELFORT	3	4
972	MARTINIQUE	4	4
3	ALLIER	2	4
4	ALPES DE HAUTE PROVENCE	4	4
58	NIÈVRE	3	4
64	PYRÉNÉES ATLANTIQUES	1	5
49	MAINE ET LOIRE	4	5
65	HAUTES PYRÉNÉES	8	5
75	PARIS	14	5
18	CHER	7	5
92	HAUTS DE SEINE	5	5
76	SEINE MARITIME	6	5
10	AUBE	5	5
23	CREUSE	8	6
91	ESSONNE	5	6
88	VOSGES	11	6
95	VAL D'OISE	5	7
83	VAR	10	7
87	HAUTE VIENNE	3	7
61	ORNE	7	7
974	RÉUNION	3	7
63	PUY DE DÔME	9	7
30	GARD	5	7
6	ALPES MARITIMES	7	7
971	GUADELOUPE	8	7
57	MOSELLE	6	7
52	HAUTE MARNE	6	7
73	SAVOIE	7	8
89	YONNE	4	8
70	HAUTE SAÔNE	5	8
28	EURE ET LOIR	11	9
5	HAUTES ALPES	3	9
78	YVELINES	8	9
93	SEINE SAINT DENIS	22	9
14	CALVADOS	10	10
9	ARIÈGE	5	10
42	LOIRE	6	10
25	DOUBS	9	10
60	OISE	9	10
13	BOUCHES DU RHÔNE	4	10
8	ARDENNES	5	10
2	AISNE	12	10
82	TARN ET GARONNE	5	11
39	JURA	13	11
31	HAUTE GARONNE	7	11
94	VAL DE MARNE	5	11
973	GUYANE	20	11
15	CANTAL	11	11
26	DROME	9	11
66	PYRÉNÉES ORIENTALES	8	11
43	HAUTE LOIRE	17	11

(1) Résultats du premier semestre 2013.

Numéro du département	Nom du département	Délai en 2012 (en nombre de jours)	Délai en 2013 ⁽¹⁾ (en nombre de jours)
54	MEURTHE ET MOSELLE	6	12
56	MORBIHAN	4	12
12	AVEYRON	13	12
67	BAS RHIN	11	12
2B	HAUTE CORSE	6	13
69	RHÔNE	11	13
27	EURE	8	13
41	LOIR ET CHER	10	13
37	INDRE ET LOIRE	5	13
22	COTES D'ARMOR	6	13
Préfectures n'atteignant pas l'objectif			
86	VIENNE	7	14
16	CHARENTE	6	14
55	MEUSE	8	14
17	CHARENTE MARITIME	12	14
7	ARDÈCHE	7	15
53	MAYENNE	12	15
36	INDRE	5	15
35	ILLE ET VILAINE	13	15
47	LOT ET GARONNE	8	15
84	VAUCLUSE	13	16
11	AUDE	12	16
74	HAUTE SAVOIE	11	16
72	SARTHE	8	16
1	AIN	9	17
19	CORRÈZE	6	17
24	DORDOGNE	13	17
34	HÉRAULT	13	17
44	LOIRE ATLANTIQUE	9	18
85	VENDEE	14	19
45	LOIRET	12	19
81	TARN	8	20
38	ISÈRE	10	20
77	SEINE ET MARNE	9	20
80	SOMME	14	20
51	MARNE	13	21
71	SAÔNE ET LOIRE	11	22
68	HAUT RHIN	12	23
2A	CORSE DU SUD	2	24
40	LANDES	11	25
29	FINISTÈRE	14	25
59	NORD	15	26
50	MANCHE	13	27
32	GERS	4	27
21	COTE D'OR	10	32
79	DEUX SEVRES	12	35
62	PAS DE CALAIS	20	42
33	GIRONDE	32	60
Résultats non communiqués			
976	MAYOTTE	n.c.	n.c.

Source : ministère de l'Intérieur.

DÉLAI DE DÉLIVRANCE DES CARTES NATIONALES D'IDENTITÉ

Numéro du département	Nom du département	Délai en 2012 (en nombre de jours)	Délai en 2013 ⁽¹⁾ (en nombre de jours)
Préfectures atteignant l'objectif			
90	TERRITOIRE DE BELFORT	1,0	1,0
27	EURE	8,2	1,7
4	ALPES DE HAUTE PROVENCE	2,2	1,9
976	MAYOTTE	2,0	2,0
9	ARIEGE	2,1	2,0
91	ESSONNE	13,0	2,1
10	AUBE	1,6	2,1
2B	HAUTE CORSE	4,0	2,2
41	LOIR ET CHER	2,0	2,3
23	CREUSE	1,9	2,5
57	MOSELLE	3,2	2,6
972	MARTINIQUE	1,7	2,6
37	INDRE ET LOIRE	1,4	2,6
89	YONNE	6,6	2,6
48	LOZÈRE	2,6	2,7
5	HAUTES ALPES	2,5	2,8
39	JURA	2,6	2,9
87	HAUTE VIENNE	1,3	3,0
72	SARTHE	6,7	3,0
36	INDRE	2,5	3,2
26	DROME	4,6	3,9
15	CANTAL	4,4	4,0
11	AUDE	1,9	4,0
45	LOIRET	3,3	4,1
973	GUYANE	3,1	4,2
18	CHER	2,8	4,2
43	HAUTE LOIRE	4,7	4,8
32	GERS	3,7	4,8
61	ORNE	2,8	4,9
54	MEURTHE ET MOSELLE	3,3	5,1
2A	CORSE DU SUD	6,8	5,1
44	LOIRE ATLANTIQUE	8,1	5,2
73	SAVOIE	6,7	5,4
988	NOUVELLE CALEDONIE	5,4	5,7
24	DORDOGNE	5,6	5,7
2	AISNE	5,9	6,1
86	VIENNE	4,2	6,1
3	ALLIER	6,4	6,1
58	NIÈVRE	2,5	6,4
83	VAR	5,1	6,5
69	RHÔNE	4,5	6,6
46	LOT	5,3	6,8
71	SAÔNE ET LOIRE	3,1	6,9
975	SAINTE PIERRE ET MIQUELON	7,1	7,0
60	OISE	4,1	7,1
8	ARDENNES	4,6	7,1
12	AVEYRON	7,3	7,3
92	HAUTS DE SEINE	5,5	7,4
6	ALPES MARITIMES	5,8	7,4
62	PAS DE CALAIS	6,4	7,5
25	DOUBS	8,2	7,5
31	HAUTE GARONNE	5,8	7,6
95	VAL D'OISE	6,5	7,6
17	CHARENTE MARITIME	3,2	7,8
50	MANCHE	4,6	7,9
75	PARIS	5,6	7,9

(1) Résultats du premier semestre 2013.

Numéro du département	Nom du département ⁽¹⁾	Délai en 2012 (en nombre de jours)	Délai en 2013 ⁽¹⁾ (en nombre de jours)
68	HAUT RHIN	13,6	8,2
80	SOMME	5,9	8,2
47	LOT ET GARONNE	4,4	8,3
7	ARDÈCHE	4,8	8,4
70	HAUTE SAÛNE	4,2	8,4
55	MEUSE	4,4	8,5
78	YVELINES	5,6	8,6
974	RÉUNION	7,9	8,7
38	ISÈRE	5,8	8,8
85	VENDEE	6,4	8,9
28	EURE ET LOIR	6,7	8,9
14	CALVADOS	5,4	9,0
63	PUY DE DÔME	7,9	9,2
51	MARNE	9,2	9,2
52	HAUTE MARNE	10,5	9,4
42	LOIRE	8,0	9,5
64	PYRÉNÉES ATLANTIQUES	7,8	9,5
22	COTES D'ARMOR	4,9	9,5
34	HÉRAULT	5,6	10,0
Préfectures n'atteignant pas l'objectif			
88	VOSGES	13,8	10,1
77	SEINE ET MARNE	11,4	10,5
74	HAUTE SAVOIE	16,9	10,5
1	AIN	10,5	10,6
16	CHARENTE	6,7	10,6
76	SEINE MARITIME	7,7	10,7
33	GIRONDE	10,2	11,1
53	MAYENNE	7,1	12,1
66	PYRÉNÉES ORIENTALES	9,4	12,3
971	GUADELOUPE	13,0	13,5
67	BAS RHIN	6,7	13,6
21	COTE D'OR	7,4	14,0
81	TARN	5,8	14,0
29	FINISTÈRE	8,9	14,1
40	LANDES	6,4	14,4
987	POLYNÉSIE FRANÇAISE	9,1	14,7
59	NORD	11,3	14,9
84	VAUCLUSE	6,9	15,0
13	BOUCHES DU RHÔNE	12,9	15,0
93	SEINE SAINT DENIS	7,2	15,7
79	DEUX SEVRES	9,6	15,7
65	HAUTES PYRÉNÉES	6,6	16,1
82	TARN ET GARONNE	17,1	17,4
56	MORBIHAN	5,3	17,6
35	ILLE ET VILAINE	18,9	19,8
49	MAINE ET LOIRE	13,2	20,1
30	GARD	13,3	22,8
19	CORRÈZE	12,9	29,6
94	VAL DE MARNE	22,6	29,9

Source : ministère de l'Intérieur.

DÉLAI DE DÉLIVRANCE DES PASSEPORTS BIOMÉTRIQUES

Numéro du département	Nom du département	Délai en 2012 (en nombre de jours)	Délai en 2013 ⁽¹⁾ (en nombre de jours)
Préfectures atteignant l'objectif			
41	LOIR ET CHER	6	6
2A	CORSE DU SUD	10	6
81	TARN	7	6
4	ALPES DE HAUTE PROVENCE	6	6
62	PAS DE CALAIS	9	6
45	LOIRET	7	7
86	VIENNE	7	7
90	TERRITOIRE DE BELFORT	7	7
23	CREUSE	7	7
9	ARIEGE	8	7
37	INDRE ET LOIRE	8	7
57	MOSELLE	7	7
49	MAINE ET LOIRE	8	7
15	CANTAL	7	7
46	LOT	7	7
2B	HAUTE CORSE	8	8
44	LOIRE ATLANTIQUE	8	8
17	CHARENTE MARITIME	8	8
72	SARTHE	8	8
22	COTES D'ARMOR	8	8
43	HAUTE LOIRE	8	8
48	LOZÈRE	8	8
91	ESSONNE	16	8
70	HAUTE SAÛNE	7	8
38	ISÈRE	8	8
3	ALLIER	8	8
65	HAUTES PYRÉNÉES	9	8
10	AUBE	8	9
87	HAUTE VIENNE	7	9
61	ORNE	8	9
84	VAUCLUSE	7	9
5	HAUTES ALPES	9	9
53	MAYENNE	8	9
54	MEURTHE ET MOSELLE	7	9
11	AUDE	8	9
68	HAUT RHIN	11	9
88	VOSGES	7	9
83	VAR	8	9
58	NIÈVRE	8	9
71	SAÛNE ET LOIRE	8	9
89	YONNE	9	9
2	AISNE	9	10
42	LOIRE	9	10
6	ALPES MARITIMES	10	10
80	SOMME	8	10
69	RHÔNE	8	10
31	HAUTE GARONNE	11	11
16	CHARENTE	8	11
28	EURE ET LOIR	10	11
73	SAVOIE	8	11
14	CALVADOS	8	11
973	GUYANE	11	11
51	MARNE	10	11
12	AVEYRON	12	11
972	MARTINIQUE	12	11
976	MAYOTTE	12	11

(1) Résultats du premier semestre 2013.

Numéro du département	Nom du département	Délai en 2012 (en nombre de jours)	Délai en 2013 ⁽¹⁾ (en nombre de jours)
8	ARDENNES	10	12
47	LOT ET GARONNE	8	12
82	TARN ET GARONNE	10	12
18	CHER	9	12
60	OISE	10	12
52	HAUTE MARNE	9	12
25	DOUBS	9	12
36	INDRE	10	12
24	DORDOGNE	11	13
1	AIN	11	13
78	YVELINES	10	13
92	HAUTS DE SEINE	11	13
95	VAL D'OISE	10	13
7	ARDÈCHE	9	13
26	DROME	11	13
67	BAS RHIN	10	13
59	NORD	12	13
85	VENDEE	13	13
77	SEINE ET MARNE	13	14
63	PUY DE DÔME	12	14
27	EURE	11	14
39	JURA	12	15
13	BOUCHES DU RHÔNE	10	15
55	MEUSE	10	15
975	SAINTE PIERRE ET MIQUELON	12	15
971	GUADELOUPE	18	15
Préfectures n'atteignant pas l'objectif			
29	FINISTÈRE	14	16
50	MANCHE	13	16
93	SEINE SAINT DENIS	12	16
988	NOUVELLE CALÉDONIE	21	16
34	HÉRAULT	10	16
40	LANDES	9	17
66	PYRÉNÉES ORIENTALES	12	19
974	RÉUNION	19	20
64	PYRÉNÉES ATLANTIQUES	14	20
79	DEUX SEVRES	13	20
30	GARD	16	20
19	CORRÈZE	13	21
56	MORBIHAN	9	22
74	HAUTE SAVOIE	25	22
94	VAL DE MARNE	14	27
33	GIRONDE	20	28
76	SEINE MARITIME	13	28
35	ILLE ET VILAINE	28	35
21	COTE D'OR	22	41
Résultats non communiqués			
32	GERS	4	n.c.
75	PARIS	n.c.	n.c.
987	POLYNÉSIE FRANÇAISE	n.c.	n.c.

Source : ministère de l'Intérieur.

ANNEXE 2 : LISTE DES AUDITIONS ET DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LA RAPPORTEUSE SPÉCIALE

Secrétariat général du Ministère de l'Intérieur

- M. Didier Lallement, secrétaire général
- M. Thierry Gentilhomme, directeur de l'évaluation, de la performance et des affaires financières et immobilières
- Mme Sophie Thibault, directrice de la modernisation et de l'action territoriale

Syndicat national FO des personnels de préfecture

- Mme Christine Marot, secrétaire générale
- Mme Marie-Line Mistretta, conseillère nationale

Assemblée des départements de France (ADF)

- M. Gérard Miquel, sénateur, président du conseil général du Lot
- M. Philippe Herscu, chef de service chargé des territoires

Association des petites villes de France (APVF)

- M. Michel Vergnier, député, maire de Guéret, membres du bureau de l'APVF
- M. Florent Yann Lardic, conseiller pour les politiques territoriales

Association d'entraide des usagers de l'administration (ADUA)

- Mme Josette Mondino, présidente
- M. Alain Danel, secrétaire général

Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI)

- M. Stéphane Maugendre, président du GISTI

Cimade – Service œcuménique d’entraide

- Mme Marie Hénocq, responsable de la commission chargée des migrants
- Mme Sarah Belaisch, responsable des actions et de la communication

Préfecture de la région Picardie et du département de la Somme

- M. Jean-Charles Geray, Secrétaire général de la préfecture
- Mme Isabelle Cathelain, chef du bureau des ressources humaines
- Mme Élisabeth Danielewski, chef du bureau de l’Accueil du public et de la circulation
- Mme Camille Destrehem, contrôleur de gestion
- Mme Marie-Frédérique Hendrycks-Allard, chef du bureau de l’immigration, de l’intégration et de la nationalité
- Mme Christiane Hosten, directrice des titres et de la citoyenneté
- M. Damien Maelstaf, chef du bureau de la sécurité civile
- M. Olivier Nguyen, directeur des moyens de l’État
- Mme Marie-Line Pigeon, chef du bureau des élections et du conseil aux collectivités locales
- M. Frédéric Pigeon, directeur du pôle gestion du secrétariat pour les affaires régionales

Sous-préfecture de Montdidier

- M. Bernard Florin, sous-préfet
- M. Zakaria Heddar, secrétaire général
- Mme Nathalie Bernard, adjointe au secrétaire général
- Mme Élisabeth Bizot, adjointe administrative principale
- Mme Céline Crosnier, secrétaire administrative

Préfecture des Hauts-de-Seine

- M. Pierre-André Peyvel, Préfet des Hauts-de-Seine
- M. Christian Pouget, Secrétaire général de la préfecture
- Mme Marie-José Delros, directrice de l'immigration et de l'intégration
- Mme Catherine Goussard, directrice de la réglementation et de l'environnement
- M. Éric Barbier, secrétaire de section du Syndicat autonome des préfetures et de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur (SAPACMI)
- Mme Hélène Creuser, secrétaire de section du syndicat CFDT
- Mme Mireille Nita-Comlar, secrétaire de section du syndicat FO des personnels de préfecture