



N° 4125

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2016.

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 2017** (n° 4061),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,
Rapporteure Générale
Députée

ANNEXE N° 3

ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. David HABIB

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. PROGRAMME 307 : SOUTENIR UN RÉSEAU PRÉFECTORAL TENU DE RECENTER SES MISSIONS DANS UN ENVIRONNEMENT NOUVEAU	7
A. PRÉSERVER DES RESSOURCES NÉCESSAIRES AU FINANCEMENT DES PRIORITÉS DU PLAN « PRÉFECTURES NOUVELLE GÉNÉRATION »	7
1. Une atténuation opportune de la contribution apportée au redressement des comptes publics	8
a. Une priorité budgétaire accordée aux actions en rapport avec la mise en œuvre du PPNG	9
b. Une gestion pragmatique des ressources humaines en rapport avec des besoins nouveaux	10
2. Des résultats à confirmer dans la mise en œuvre du recentrage des missions du réseau préfectoral	12
a. Vers une amélioration de la délivrance et du contrôle des passeports, cartes nationales d'identité ?	13
b. La délivrance et du renouvellement des titres de séjour pour les étrangers	15
c. La nécessité d'une coordination territoriale des politiques publiques	16
d. Une réorganisation du contrôle de légalité et de l'expertise juridique	17
B. ADAPTER LE RÉSEAU À LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE ET AUX AVANCÉES DE LA DÉCENTRALISATION	18
1. Poursuivre la rationalisation de l'organisation des services préfectoraux à l'échelle des nouvelles régions.....	19
2. Affiner les modalités d'intervention de l'État à l'échelon infradépartemental.....	21
a. Le rôle des sous-préfets et la carte des cantons	22
b. La mise en œuvre de nouveaux relais de la présence de l'État	22

II. PROGRAMME 232 : CONTRIBUER À LA PLEINE EXPRESSION DE LA VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE	25
A. ORGANISER LES SCRUTINS, AU MEILLEUR COÛT ET DANS LE RESPECT DES LOIS SUR LE FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE...	26
1. Permettre la bonne tenue de scrutins majeurs pour la vie de la Nation et de ses territoires	26
a. Une hausse spectaculaire des crédits et un relèvement des emplois exigés par des opérations électorales multiples et d’envergure	27
b. Des moyens supplémentaires destinés à permettre à la CNCCFP de faire à l’alourdissement de sa charge de travail	29
2. Une démarche de rationalisation des moyens employés dans le déroulement des opérations électorales.....	32
a. La création d’un répertoire électoral unique (REU)	33
b. La dématérialisation des comptes de campagne et le renforcement des outils informatiques de la CNCCFP.....	33
c. La dématérialisation de l’envoi de la propagande électorale	35
B. ENTRETENIR LE PATRIMOINE CULTUEL ET VEILLER AU RESPECT DE LA LAÏCITÉ.....	38
C. FACILITER LES DÉMARCHES DE LA VIE ASSOCIATIVE	40
III. PROGRAMME 216 : MENER À BIEN LA MODERNISATION ENGAGÉE DES FONCTIONS SUPPORTS	43
A. UN BUDGET EN EXPANSION DESTINÉ À LA RÉALISATION DE CHANTIERS MAJEURS POUR LE PILOTAGE DU MINISTÈRE.....	44
1. Vers l’achèvement du schéma pluriannuel de stratégie immobilière	45
2. Un renforcement toujours nécessaire des ressources informatiques.....	46
3. La consolidation des fonctions d’état-major et des services centraux.....	47
4. L’intégration du fonds interministériel de prévention de la délinquance	48
B. LA NÉCESSAIRE PRIORITÉ ACCORDÉE AU DÉVELOPPEMENT DE LA FORMATION ET À LA CONSOLIDATION DE LA FONCTION JURIDIQUE	49
1. Des besoins nouveaux en matière de formation	49
2. Vers un renforcement de la fonction juridique	50
EXAMEN EN COMMISSION	53
Article 52 : Réforme de la propagande électorale.....	54
ANNEXE : PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	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. Au 10 octobre 2016, 93 % des réponses étaient parvenues à la commission des finances.

INTRODUCTION

La mission *Administration générale et territoriale de l'État* (AGTE) constitue le cadre budgétaire de gestion des moyens humains, matériels et financiers dont dispose le ministère de l'intérieur afin d'assumer trois de ses responsabilités fondamentales : garantir l'exercice des droits des citoyens dans le domaine des grandes libertés publiques ; assurer la présence et la continuité de l'État sur l'ensemble du territoire national ; mettre en œuvre à l'échelon local les politiques publiques nationales. Ces moyens se répartissent aujourd'hui au sein de trois programmes : le programme 307 *Administration territoriale*, le programme 232 *Vie politique, culturelle et associative* et le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*.

Le projet de la loi de finances initiale (PLF) pour 2017 propose de consacrer à l'ensemble de ces actions – en incluant le montant prévisionnel des fonds de concours et des attributions de produit –, la somme de 2 980,52 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 2 997,49 millions d'euros en crédits de paiement (CP). **Les crédits demandés s'affichent en nette hausse par rapport aux montants inscrits en loi de finances initiale pour 2016** (de 17,42 % en AE et de 17,59 % en CP), à l'échelle de l'ensemble de la mission comme pour chacun de ses programmes. Ce faisant, après la baisse assez significative enregistrée entre les exercices 2015 et 2016 (– 13,97 % en AE et – 14,12 % en CP), la mission tend à retrouver le niveau maximal des ressources qui ont pu être votées au cours de la législature.

Cette forte croissance des crédits présente – il est vrai – une dimension assez conjoncturelle car, pour une part non négligeable, **elle procède de la nécessité de pourvoir, en 2017, aux dépenses imputables au programme 232, c'est-à-dire aux besoins inhérents à l'organisation des scrutins électoraux.**

Toutefois, on constatera que nonobstant les évolutions de son périmètre et les fluctuations inhérentes au calendrier électoral, la mission dispose de moyens supérieurs à ceux inscrits dans la LFI pour 2012, tant sur le plan de ses ressources financières que sur celui de ses effectifs.

Dans cette perspective, la programmation des ressources prévues par le projet de loi de finances se présente comme une phase de consolidation en cohérence avec des enjeux fondamentaux toujours prégnants en 2017 : en premier lieu, soutenir un réseau préfectoral confronté à la nécessité d'un recentrage de ses missions face un environnement nouveau ; en deuxième lieu, contribuer à l'expression de la vie politique, culturelle et associative ; en dernier lieu, mener à bien la modernisation des fonctions supports.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT (PAR PROGRAMME) ENTRE 2012 ET 2017

(en millions d'euros)

	LFI 2012	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	PLF 2017	Évolution PLF 2017/LFI 2016	Évolution PLF 2017/LFI 2012
307 Administrations territoriales	1 736,54 1 720,97	1 773,99 1 786,13	1 800,09 1 798,43	1 778,68 1 777,88	1 651,05 1 641,80	1 761,32 1 745,77	+ 6,68% + 6,33%	+ 1,43 % + 1,44 %
232 Vie politique, culturelle et associative	421,22 419,20	145,17 143,37	312,32 312,97	438,39 439,15	99,37 99,29	311,63 307,64	+ 213,61 % + 209,84%	- 26,02 % - 26,61 %
216 Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	670,80 690,92	681,18 707,77	888,98 787,72	733,43 751,34	787,99 808,01	907,57 944,08	+ 15,18 % + 16,84%	+ 35,30 % + 36,64 %
TOTAL	2 828,56 2 831,09	2 600,34 2 637,27	3 001,39 2 899,12	2 950,50 2 968,37	2 538,41 2 549,10	2 980,52 2 997,49	+ 17,42 % + 17,59%	SO SO

Source : rapports annuels de performance 2012 à 2015 ; projet annuel de performances pour 2017.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA MISSION ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT (PAR PROGRAMME) ENTRE 2012 ET 2017 ⁽¹⁾

(en millions d'euros)

	LFI 2012 (exécution)	LFI 2013 (exécution)	LFI 2014 (exécution)	LFI 2015 (exécution)	LFI 2016	PLF 2017	Évolution PLF 2017/LFI 2016	Évolution PLF 2017/LFI 2012
307 Administrations territoriales	27 885 (27 376)	27 842 (27 758)	27 554 (27 499)	27 247 (26 562)	26 187	26 346	+ 159	- 1 539
232 Vie politique, culturelle et associative	41 (40)	41 (34)	43 (43)	47 (47)	44	51	+ 7	+ 10
216 Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	5 164 (5 133)	5 798 (5 443)	5 768 (5 399)	6 585 (6 243)	7 320	7 317	- 3	+ 2 153
TOTAL	33 090 (32 549)	33 681 (33 235)	33 365 (32 941)	33 879 (32 852)	33 551	33 714	+ 163	+ 461

Source : rapports annuels de performance 2012 à 2015 ; projet annuel de performances pour 2017.

(1) Ces chiffres intègrent les montants des fonds de concours et des attributions de produits.

I. PROGRAMME 307 : SOUTENIR UN RÉSEAU PRÉFECTORAL TENU DE RECENTRER SES MISSIONS DANS UN ENVIRONNEMENT NOUVEAU

Le programme 307 *Administration territoriale* rassemble les moyens destinés à permettre aux préfetures d'accomplir leurs missions dans les domaines de la sécurité nationale, de la délivrance des titres, du contrôle de légalité, de la coordination des actions ministérielles et des actions de modernisation et de qualité.

Dans le projet de loi de finances initiale pour 2017, pour le financement de l'ensemble de ces actions, le ministère de l'intérieur demande l'inscription d'autorisations d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP) de respectivement 1 761,32 millions d'euros et de 1 745,77 millions d'euros. Après la baisse observée entre les exercices 2015 et 2016 (d'environ 7,18 % en AE et de 7,65 % en CP), ces montants marquent un rétablissement assez net du niveau des ressources, tant en AE (+ 6,68 %) qu'en CP (+ 6,38 %). Par rapport à la loi de finances initiale pour 2012, les crédits de la programmation sont même en hausse (de 1,43 % et de 1,44 %).

Alors que les organisations syndicales ont exprimé à nouveau devant le Rapporteur spécial des inquiétudes légitimes quant au devenir du réseau préfectoral, le PLF pour 2017 paraît, ce faisant, de nature à répondre à une double nécessité : d'une part, préserver les ressources nécessaires aux priorités tracées par le ministère dans le cadre du PPNG ; d'autre part, donner au réseau préfectoral les moyens de revoir son positionnement et son organisation dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale et du remaniement de la carte des régions.

A. PRÉSERVER DES RESSOURCES NÉCESSAIRES AU FINANCEMENT DES PRIORITÉS DU PLAN « PRÉFECTURES NOUVELLE GÉNÉRATION »

Ainsi que le montre le tableau ci-après, le PLF pour 2017 repose sur une hausse des crédits de l'ensemble des actions du programme 307. Par comparaison avec la LFI pour 2016, seule l'action 5 *Animation du réseau* voit ses crédits diminuer – du reste de manière sensible, avec une chute de 11,16 % en AE et de 14,68 % en CP.

À bien des égards, il s'agit là d'une atténuation de la contribution apportée à la réduction des déficits publics d'autant plus opportune que le plan « Préfectures nouvelle génération » doit produire ses premiers effets en 2017, l'année 2016 devant être consacrée à la définition de modalités d'application des réformes envisagées.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 307 (PAR ACTION)
ENTRE 2012 ET 2017 (EN AE ET CP)**

(en millions d'euros)

Action	LFI 2012 ⁽¹⁾	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	PLF 2017	PLF 2017/LFI 2016 ⁽²⁾	PLF 2017 Exc 2012
01 Coordination de la sécurité des personnes et des biens	255,95 252,63	169,24 169,24	174,11 174,11	162,38 162,38	159,02 159,02	165,48 165,48	+ 4,06 % + 4,06 %	- 35,35 % - 34,50 %
02 Réglementations générales, garantie de l'identité et de la nationalité, et délivrance des titres	681,44 679,38	680,57 680,57	682,67 682,67	685,75 685,75	650,94 650,94	728,19 728,19	+ 11,87 % + 11,87 %	+ 6,86 % + 7,18 %
03 Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	185,91 183,62	154,60 154,60	158,41 158,41	149,17 149,17	138,81 138,81	150,02 150,02	+ 8,08 % + 8,08 %	- 19,30 % - 18,30 %
04 Pilotage territorial des politiques gouvernementales	500,56 492,97	552,16 552,16	550,24 550,24	550,37 550,37	487,76 487,63	527,09 526,84	+ 8,06 % + 8,04 %	+ 5,30 % + 6,87 %
05 Animation et soutien du réseau	112,67 112,37	217,43 229,57	234,66 233,03	231,00 230,21	214,51 205,40	190,56 175,25	- 11,16 % - 14,68 %	+ 69,13 % + 55,96 %

Sources : rapports annuels de performance 2012 à 2015 ; projet annuel de performances pour 2017.

(1) Y compris fonds de concours et attributions de produits.

(2) Arrondie au centième.

1. Une atténuation opportune de la contribution apportée au redressement des comptes publics

D'après l'intervention du ministre de l'intérieur au cours du comité technique spécial des préfetures réunies le 9 juin 2015, le plan « Préfetures nouvelle génération » vise à adapter les missions du réseau préfectoral aux besoins de nos concitoyens autant qu'aux ressources publiques. Il repose sur plusieurs principes directeurs :

- permettre aux préfetures de répondre aux enjeux de demain en renforçant les missions prioritaires du ministère de l'intérieur : lutte contre la fraude documentaire, gestion locale des crises, coordination territoriale des politiques publiques, expertise juridique et contrôle de légalité ;

- veiller à l'égalité d'accès au service public de toutes les populations, préserver la qualité du service et simplifier les procédures, éviter les déplacements de l'utilisateur en préfecture ;

- s'appuyer sur les technologies existantes (numérisation, plateformes, téléprocédures, etc.) pour exercer autrement la mission de délivrance de quatre titres (carte nationale d'identité, passeport, permis de conduire, certificat d'immatriculation) ;

- renforcer la sécurisation des titres, la lutte contre les fraudes et le contrôle du ministère de l'intérieur sur la chaîne de délivrance ;

- étudier la possibilité de recourir à un opérateur agissant sous le contrôle du ministère de l'intérieur, pour la réalisation de certaines tâches, en excluant toute privatisation.

Du point de vue du Rapporteur spécial, le PLF pour 2017 accompagne ce vaste mouvement de réorganisation, en proposant une augmentation proportionnée des crédits et une gestion pragmatique des ressources humaines.

a. Une priorité budgétaire accordée aux actions en rapport avec la mise en œuvre du PPNG

● Ainsi, l'**action 2 Réglementations générales, garantie de l'identité et de la nationalité, et délivrance des titres** est la toute première bénéficiaire de ce surcroît de ressources. Les crédits demandés progressent de 11,87 % (en AE et en CP). Fixé à 728,19 millions d'euros, leur montant dépasse même les sommes votées tout au long de la législature, dont le maxima atteint en LFI pour 2012.

Pour l'essentiel, ces moyens consistent en des dépenses de personnel qui s'établissent dans le PLF pour 2017 à environ 675,99 millions d'euros (contre 646,29 millions d'euros en LFI pour 2016). Ils doivent notamment permettre de financer l'implantation des 47 centres d'expertises et de ressources « titres » (CERT) en métropole, plateformes interrégionales chargées de l'instruction des demandes relatives à la délivrance des cartes nationales d'identité, des passeports et des droits a permis de conduire.

Les crédits pour dépenses de fonctionnement (titre 3) demandés pour 2017 (10,02 millions d'euros contre 10,37 millions en LFI pour 2016) visent à couvrir les besoins inhérents à l'achat de titres et de formulaires, ainsi qu'à l'acquisition d'équipements et de matériels de sécurisation des titres.

● L'**action 4 Pilotage territorial des politiques gouvernementales** voit son financement croître de 8,06 % en AE et de 8,04 % en CP, avec des crédits demandés d'un montant respectif de 527,09 millions d'euros et de 526,84 millions d'euros. Cette hausse des crédits concourt au renforcement d'une fonction identifiée comme prioritaire dans le cadre du PPNG. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, ils doivent permettre à **chaque département de mettre en place d'une structure dédiée à la coordination interministérielle**, clairement positionnée dans l'organigramme de chaque préfecture. Cette organisation visant à permettre de structurer une équipe projet auprès du secrétaire général, en appui aux sous-préfets et en relation étroite avec les directions départementales interministérielles (DDI). Dans le cadre du PPNG, la mission de coordination de l'action interministérielle fait partie des missions prioritaires pour lesquelles des effectifs socles ont été définis. Les préfectures pour lesquelles ce niveau n'est pas atteint pourront bénéficier de renforts d'effectifs. Ces évolutions organisationnelles s'accompagnent d'une optimisation de l'utilisation des outils collaboratifs, et d'une offre de formation renforcée pour les agents en charge de ces missions.

● **L'action 3 Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales** enregistre également une augmentation assez substantielle de ses crédits de 8,08 % (avec 150,02 millions d'euros en AE et CP) par rapport à 2016. L'augmentation concerne exclusivement les dépenses de personnel. Elle doit permettre, en 2017, le renforcement du Pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité de Lyon, avec la création d'un pôle consacré au contrôle budgétaire.

● La dotation de l'**action 1 Coordination de la sécurité des personnes et des biens** progresse quant à elle de 4,06 % en AE et CP, s'établissant à 165,48 millions d'euros. Cette augmentation tient à l'affectation de 185 équivalents temps plein travaillés (ETPT) destinés à renforcer les dispositifs employés pour la lutte contre la fraude documentaire, la gestion des armes, la prévention de la radicalisation, l'application des mesures d'éloignement.

● Malgré la baisse assez sensible de ses crédits, l'**action 5 Animation et soutien du réseau** contribue à la mise en œuvre du PPNG par le biais de l'inscription de deux dépenses dans son périmètre : la prise en charge du coût des dépenses des agents se rendant aux formations (dont l'organisation relève du programme 216), pour un montant estimé de 0,2 million d'euros ; le financement de la pose de bornes de médiation installées au service des usagers, pour un coût évalué à 3 millions d'euros (à raison de l'installation de 1 000 bornes à 3 000 euros l'unité).

b. Une gestion pragmatique des ressources humaines en rapport avec des besoins nouveaux

● Sur le plan des effectifs, le PLF pour 2017 propose de porter le plafond d'emplois autorisés, exprimés en équivalent temps plein, à 26 346 ETPT (contre 26 187 ETPT dans la LFI pour 2016).

L'augmentation de 159 ETPT résulte de trois facteurs :

– en premier lieu, de l'impact des schémas d'emplois pour 2016 et 2017 (+ 82 ETPT) ;

– en deuxième lieu, des corrections techniques apportés au plafond pour 2017 (+ 95 ETPT, dont 81 équivalents intégrés au titre du recrutement des apprentis pour l'année scolaire 2016-2017) ;

– en dernier lieu, des transferts de personnels hors du programme 307 (– 18 ETPT).

En revanche, le schéma d'emploi qui prévoit une réduction des effectifs de 500 équivalents temps plein demeure. Il intègre d'une part, le renfort de 185 ETP, en application des engagements pris par le Président de la République devant le Congrès réuni à la suite des attentats du 13 novembre 2015, d'autre part, les suppressions de postes programmés dans le cadre du PPNG.

En cela, la programmation pour 2017 traduit en toute rigueur les engagements pris par le ministère de l'intérieur et les orientations tracées afin de redéfinir les missions du réseau préfectoral. Certes, elle n'efface sans doute pas l'impact des transferts ou suppressions de postes concédés depuis la loi de finances initiales pour 2012 qu'illustre le tableau ci-après.

EFFECTIFS DU PROGRAMME 307 (PAR ACTION) DEPUIS 2012

(En ETPT)

Action	LFI 2012 (Exécution)	LFI 2013 Exécution	LFI 2014 Exécution	LFI 2015 (Exécution)	LFI 2016	PLF 2017	PLF 2017/LFI 2016	PLF 2017/LFI 2012
01 Coordination de la sécurité des personnes et des biens	4 331	3 000 (2 862)	2 948 (2 815)	2 917 (3 398)	2 870	2 962	+ 92	- 1 369
02 Réglementations générales, garantie de l'identité et de la nationalité, et délivrance des titres	11 936	12 034 (12 527)	11 990 (12 425)	11 861 (11 905)	11 556	11 973	+ 417	+ 37
03 Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	2 950	2 685 (2 587)	2 612 (2 633)	2 583 (2 805)	2 501	2 619	+ 118	- 331
04 Pilotage territorial des politiques gouvernementales	7 378	9 237 (8 933)	9 020 (8 717)	8 923 (7 576)	8 406	8 707	+ 301	+ 1 329
05 Animation et soutien du réseau	781	800 (849)	866 (909)	859 (878)	854	85	- 769	- 696
Total	27 809 (27 376)	27 756 (27 758)	27 436 (27 499)	27 143 (26 562)	26 187	26 346	+ 159	- 1 463

Sources : Rapports annuels de performance de 2012 à 2015 ; projet de performance pour 2017.

On notera cependant que **la contribution du réseau des préfetures et des sous-préfetures a été conséquente en termes de suppressions d'emplois**, du fait de l'accumulation des schémas d'emplois depuis 2010 (12 % de réduction). Entre le 31 décembre 2009 et le 31 décembre 2015, le programme a supprimé 3 322 emplois. Ces suppressions d'emplois ont pu être, pour partie seulement, effectuées en s'appuyant sur les mesures du plan ministériel de modernisation et de simplification sachant que le taux de remplacement des départs à la retraite en 2015 était de 77 %.

Dans ces conditions, du point de vue du Rapporteurs spécial, le PLF pour 2017 comporte un renforcement utile des effectifs pour des missions jugées prioritaires et dont la mise en œuvre requiert des agents sur l'ensemble du territoire.

- Sur le plan des dépenses de personnel, le PLF pour 2017 repose également sur une hausse différenciée des crédits demandés pour l'exécution du programme 307. D'un montant de 1 511,62 millions d'euros (en AE et CP), la dotation demandée est en augmentation de 3,34 % par rapport à l'exercice 2016.

D'après les éléments fournis par le projet annuel de performance, la hausse attendue tient à la fois à la croissance des rémunérations d'activité (+ 3,58 %) et à l'augmentation des cotisations et contributions sociales (+ 3,05 %).

En dehors du relèvement des plafonds d'emplois, les crédits demandés visent à financer le plan de repyramidage de la filière administrative conçue pour accompagner la mise en œuvre du plan PPNG. Il s'agit, en effet, de répondre au renfort des missions prioritaires par l'évolution de la structure des ressources humaines des préfectures à l'horizon 2020. Pour ce faire, le ministère de l'intérieur entend procéder à la suppression de postes de catégorie C pour les remplacer des postes de catégorie A et B. Il prévoit d'organiser des concours internes ou des examens professionnels afin de permettre des reclassements ascendants entre les catégories. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, le repyramidage des effectifs permettra d'atteindre à terme une structure d'emplois composée de 23 % d'agents de catégorie A, de 35 % de d'agents de catégorie B et de 42 % d'agents de catégorie C.

Le PLF pour 2017 doit également couvrir des besoins limités en crédits inhérents à l'application des mesures de revalorisation du point d'indice de la fonction publique (+ 0,6 % au 1^{er} juillet 2016 et + 0,6 % au 1^{er} février 2017), ainsi que les mesures de revalorisation prévues par l'accord relatif à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (protocole PPCR). S'y ajoute une enveloppe catégorielle fixée à 8,8 millions d'euros (comprenant une revalorisation des mesures indemnitaires pour les personnels techniques et administratifs à hauteur de 3,4 millions d'euros).

2. Des résultats à confirmer dans la mise en œuvre du recentrage des missions du réseau préfectoral

De l'ensemble des échanges avec les organisations représentatives des agents des préfectures, il apparaît qu'aujourd'hui encore, subsistent de multiples interrogations quant aux résultats que le plan « Préfectures nouvelle génération » peut permettre d'atteindre. Cette préoccupation se nourrit du sentiment assez répandu d'une succession de réformes n'ayant d'autre finalité que la réduction des effectifs sans que la mission des services ou les besoins auxquels ils doivent répondre ne soient réellement redéfinis.

De fait, ainsi qu'ont pu le relever l'ensemble des organisations syndicales, pas plus qu'à l'occasion de l'examen du PLF pour 2016, on ne dispose véritablement d'une évaluation précise des restructurations opérées dans le réseau préfectoral et des économies que celles-ci auraient pu dégager.

Du point de vue du Rapporteur spécial, ce travail présente un intérêt d'autant plus essentiel que la mise en œuvre du PPNG soulève aujourd'hui des enjeux décisifs en même temps qu'ils ouvrent de nouvelles perspectives pour le bon accomplissement des missions des préfectures.

a. Vers une amélioration de la délivrance et du contrôle des passeports, cartes nationales d'identité ?

La rénovation des procédures au cœur du PPNG (hors titres délivrés aux usagers étrangers) repose sur la généralisation du recours aux télé-procédures et à la dématérialisation des actes pour la délivrance des titres et, notamment de la carte nationale d'identité (CNI), du permis de conduire et des certificats d'immatriculation. Le plan poursuit ainsi un double objectif réitéré devant le Rapporteur spécial par M. Alain Espinasse, directeur de la modernisation et de l'action territoriale, secrétaire général adjoint du ministère de l'intérieur :

– réduire les formalités et démarches accomplies aux guichets des préfectures – déjà en partie transférées aux communes en ce qui concerne les cartes d'identité et les passeports ;

– réaffecter une partie des effectifs sur des missions de contrôle et de lutte contre la fraude, mais aussi sur les missions prioritaires du contrôle de légalité, de la gestion de crise et de la coordination des politiques publiques, sachant que les effectifs consacrés à la délivrance de titres représentent aujourd'hui 29 % des effectifs totaux des préfectures. **Le ministère de l'intérieur escompte ainsi libérer 2000 ETPT de ces tâches inhérentes à la délivrance des titres et en redéployer 700 sur les autres missions prioritaires.**

La lutte contre la fraude documentaire représente aujourd'hui la véritable priorité pour la sûreté des titres délivrés. Les différentes sécurités mises en œuvre dans la fabrication des titres (passeport biométrique, carte nationale d'identité, titre de séjour étranger et permis de conduire au format unique européen) ont permis de limiter considérablement leur falsification ou leur contrefaçon. Dorénavant, la fraude consiste essentiellement en la falsification des pièces présentées à l'appui des demandes de titres. Les tentatives d'obtention frauduleuse de titres concernent majoritairement les demandes de titres de séjour, de cartes nationales d'identité et de passeports.

C'est la raison pour laquelle suivant la directive nationale établie pour la période 2016-2019, des cellules de lutte contre la fraude seront rattachées à chacune des plateformes de délivrance de titres existantes ou à créer dans le cadre de PPNG dans une logique de contrôle interne. Chaque préfecture de département sera dotée d'un référent fraude à temps complet.

Typologie des fraudes observées dans le cadre de la délivrance des titres en 2015

En 2015, les préfetures ont détecté plus de 10 000 cas de fraude relative à la délivrance des titres. Les tentatives d'obtention induue concernent essentiellement les demandes de titres de séjour (30 %), d'échange de permis de conduire étrangers en permis français (17 %), de cartes nationales d'identité (23 %), de passeports (15 %) et de certificats d'immatriculation des véhicules (12 %).

En ce qui concerne les demandes de titres de séjour, les fraudes concernent principalement les tentatives d'obtention induue de cartes « parents d'enfant français » (22 % des demandes frauduleuses), et les demandes d'admission exceptionnelle au séjour (18,50 %).

En matière de titres d'identité et de voyage (CNI et passeports), les demandes frauduleuses de titres relèvent pour deux-tiers de demandes de titres avec à l'appui de faux documents (faux actes de naissance et faux certificats de nationalité française), et pour un tiers de tentatives d'usurpation d'identité.

Source : Réponses au questionnaire budgétaire.

Conformément aux instructions en vue de l'application du PPNG⁽¹⁾, le ministère de l'intérieur a mis en place à ce jour **47 plateformes spécialisées interrégionales – les centres d'expertise et de ressource des titres (CERT) – chargées d'instruire les demandes relatives aux cartes d'identité, aux passeports, ainsi qu'aux cartes grises et permis de conduire**. Ces démarches devront être désormais accomplies en ligne et non plus en préfeture. 21 plateformes seront ainsi dédiées aux cartes d'identité et aux passeports, 20 aux permis de conduire, 5 aux cartes grises, et une aux permis de conduire étrangers.

Si dresser un bilan du dispositif serait prématuré, il apparaît en revanche indispensable de **veiller à ce que le transfert de la délivrance des titres vers les CERT donne lieu à un maintien du service rendu**.

De fait, nonobstant l'impact des variations saisonnières, **les éléments disponibles à la date du 1^{er} juillet 2016 fournissent l'indice de difficultés récurrentes pour certaines préfetures qui sont susceptibles d'induire un allongement des délais de délivrance des titres**. Il ressort ainsi des questionnaires budgétaires que le délai moyen de traitement des demandes de carte d'identité accuse une dégradation plus ou moins significative pour 52 départements. En ce qui concerne les permis de conduire, le délai moyen de traitement s'allonge dans les préfetures de 36 départements.

(1) Précisées par la troisième Directive nationale d'orientation des préfetures et sous-préfetures pour la période 2016-2018, établie en décembre 2015.

**ÉVOLUTION DES DÉLAIS D'INSTRUCTION
DES DEMANDES DE TITRE DANS LES PRÉFECTURES ENTRE 2013 ET 2016**

	2013	2014	2015	1 ^{er} semestre 2016	Objectifs 2016
Délai de traitement des demandes de CNI	8,8	8,2	9,4	10,5	10 jours
Délai de traitement des demandes de passeports biométriques	6,3	6,1	6,7	6,3	7 jours
Délai de traitement des demandes de SIV au guichet	30	29,9	30	27,6	45 minutes
Délai de traitement des opérations SIV en temps différé	6,5	6,2	7,3	6,7	7 jours
Délai de traitement du titre "Permis de conduire"	15	16,7	11,4	11,3	13 jours
Délai de traitement des premières demandes d'admission au séjour	111	116	114	108,4	90 jours
Délai de traitement des demandes de renouvellement de séjour	41	44	44	43,8	30 jours
Délai d'instruction des demandes de naturalisation par décret	201	194	185	175,6	150 jours

Source : Réponses au questionnaire budgétaire.

Au-delà du nombre des agents affectés à l'accomplissement de ces tâches, se pose nécessairement la question des conditions de l'information des usagers du service public sur l'état d'avancement de leurs demandes et les démarches qu'elles nécessitent. C'est la raison pour laquelle **le Rapporteur spécial estime souhaitable que soient déployées, aussi rapidement que possible, des bornes d'accès** qui, selon le Secrétaire général du ministère de l'intérieur, doivent permettre aux usagers d'obtenir des informations pertinentes et leur éviter d'errer entre les services. D'après les éléments fournis par les conseillers du cabinet du ministre de l'intérieur, ce dispositif pourrait donner lieu au déploiement – sur le modèle des outils développés par la direction générale des Finances publiques (DGFIP) – de postes en libre-service destinés aux publics les plus éloignés de l'usage des instruments numériques.

b. La délivrance et du renouvellement des titres de séjour pour les étrangers

Les évolutions apportées par la loi du 7 mars 2016⁽¹⁾ à la législation relative au séjour des étrangers sur le territoire national devraient contribuer à réduire l'activité des préfetures.

Il en va ainsi de la création de la carte de séjour pluriannuelle qui, par sa durée et la possibilité donnée d'obtenir une carte de résident, devrait éviter la répétition, à compter du 1^{er} novembre 2016, des démarches pour l'obtention du récépissé nécessaire au maintien sur le territoire.

(1) Loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France.

Toutefois, en dehors de l'instruction des demandes relatives à l'obtention de la nationalité française, désormais traitées par des plateformes interdépartementales ⁽¹⁾, **les préfetures conservent la responsabilité de la délivrance et du contrôle de nombreux titres de séjour dans le nouveau cadre fixé par le législateur.**

Dans le cadre du PPNG, le ministère de l'intérieur prévoit de généraliser et de systématiser l'usage des nouvelles technologies de l'information et de la communication pour l'accomplissement d'un certain nombre de démarches (avec par exemple, l'envoi d'information par messages SMS ou la prise de rendez-vous en ligne). Les travaux engagés autour du développement de l'administration numérique des étrangers en France permettront également le déploiement de nouveaux outils pour améliorer le service rendu.

L'application de la loi sur le droit des étrangers emportera également pour les préfetures la nécessité d'une nouvelle politique de contrôle, compte tenu des obligations que ce texte met à la charge des personnes désireuses d'obtenir un titre de séjour régulier sur notre sol (par exemple, la mise en place de parcours comprenant des formations à des niveaux de langue plus élevés ou la création du « *passport talents* »).

La mise en place de guichets uniques d'accueil des demandeurs d'asile, déployés sur l'ensemble du territoire national, est effective. Il conviendra de veiller à leur bon dimensionnement, dans un contexte qui sera probablement marqué par la poursuite de l'augmentation des flux de demandeurs d'asile accueillis par la France. Le renouvellement des attestations de demande continuera en parallèle à être assuré par les préfetures de département, au plus près des lieux d'hébergement des demandeurs.

La potentielle complexité de ses missions implique nécessairement qu'une attention particulière soit portée non seulement aux moyens des préfetures, mais également aux conditions dans lesquelles elles accueillent l'ensemble de ces publics, dès lors qu'en l'état actuel de leurs missions et suivant les éléments fournis par les organisations syndicales, les services étrangers rencontrent dans certaines préfetures de grandes difficultés.

c. La nécessité d'une coordination territoriale des politiques publiques

Cette orientation majeure du PPNG repose sur la mise en place, auprès des secrétaires généraux des préfetures départementales, d'une équipe structurée dont la mission consisterait à assister le représentant de l'État dans la coordination des politiques conduites à l'échelle locale.

(1) Au vu des résultats positifs d'une expérimentation engagée sur la base des conclusions d'un rapport de l'Inspection générale de l'Administration, il a été proposé de procéder au regroupement de l'ensemble services chargés de l'instruction des demandes de naturalisation au sein de plateformes interdépartementale. Ce dispositif devait se déployer jusqu'à la fin de l'année 2015 et permettre de ramener à une quarantaine le nombre de sites chargés du traitement des demandes d'acquisition de la nationalité française. 43 plateformes doivent être déployées à terme.

Suivant l'analyse développée devant le Rapporteur spécial par les conseillers du cabinet du ministre de l'intérieur, il s'agit de répondre à un besoin mis en lumière par la mise en œuvre de la réforme de l'administration territoriale de l'État (*Réate*) : celui de mettre à la disposition des préfets les compétences de collaborateurs spécialistes qui leur permettraient de renforcer la qualité du dialogue avec les services et d'agir plus efficacement avec les directions départementales interministérielles. Le PPNG repose sur l'idée que le préfet doit pouvoir développer une vision locale des politiques publiques conduites dans la circonscription dont il a la charge et être en mesure de trancher entre des intérêts souvent contradictoires. D'après les conseillers du ministre, la création de ces équipes mobiliserait de l'ordre de 300 personnes pour l'ensemble des préfetures.

Du point de vue du Rapporteur spécial, la question du rôle que doit jouer le Préfet sur son territoire se pose en effet, alors que les services de l'État s'organisent en plusieurs réseaux sur lesquels il ne peut pas nécessairement exercer son autorité. Cette problématique prend un relief tout particulier en ce qui concerne la lutte contre le chômage : de fait, bien qu'elles soient régulièrement chargées de mettre en œuvre des plans de mobilisation pour l'emploi, les préfetures ne possèdent pas nécessairement les outils et les compétences pour coordonner l'action publique.

d. Une réorganisation du contrôle de légalité et de l'expertise juridique

En application de la directive nationale d'orientation 2010-2015, la plupart des préfetures des départements centralisent aujourd'hui l'exercice du contrôle de légalité. Les services des sous-préfetures assurent, dans les faits, uniquement un rôle de traitement des actes papiers (avec la réception et le traitement des actes en fonction des priorités nationales et locales de contrôle) : elles sont les interlocuteurs des élus locaux tandis que la préfeture réalise le contrôle des actes au fond, ainsi que la rédaction des lettres d'observation.

Le PPNG repose sur plusieurs orientations :

– redéfinir les priorités de contrôle et réviser la liste des actes transmissibles ;

– accroître le rôle du Pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL) : disposant d'une compétence nationale depuis le 1^{er} janvier 2007, ce pôle a pour mission de fournir un appui technique aux équipes des préfetures ; au-delà du strict contrôle de légalité, ses attributions comprennent, depuis septembre 2016, l'accompagnement des préfetures sur les dossiers complexes nécessitant un haut niveau d'expertise juridique ; dans le cadre du PPNG, il est envisagé de lui adjoindre un pôle d'appui au contrôle budgétaire.

En outre, la création dans chaque préfeture d'une « direction de la citoyenneté et de la légalité » doit favoriser la mutualisation des compétences juridiques. Les préfetures pourront aussi s'appuyer sur des pôles d'appui juridique spécialisés, en cours de création.

À l'évidence, le rôle nouveau conféré à des pôles spécialisés et la centralisation de l'exercice du contrôle de légalité au sein des préfectures appellent une poursuite des efforts de dématérialisation réalisés pour la transmission des actes des collectivités territoriales.

Ainsi que le montrent les indicateurs de la maquette de performance pour 2017, alors que le taux de contrôle des actes prioritaires reçus en préfecture avoisine les 100 %, celui des actes télétransmis par le biais du système d'information @CTES tend à plafonner. La prévision actualisée pour 2016 porte en effet sur 48 % d'actes télétransmis contre 46,1 % en 2015 et 40 % en 2014.

Certes, la progression de la télétransmission dépend essentiellement de la volonté des collectivités d'y adhérer. Cela étant, il importe également de créer chez les émetteurs les conditions d'une confiance pérenne et de sécuriser les modalités de transmission de leurs actes.

Dans cette optique, on relèvera avec intérêt la volonté exprimée par le ministère de l'intérieur de procéder à la réécriture du cahier des charges de la transmission et d'assurer le développement de nouvelles versions d'@CTES susceptibles de répondre aux besoins suivants :

- permettre l'interconnexion avec les autres systèmes d'information de l'État afin de rationaliser les échanges ;
- rendre plus aisé l'envoi des actes d'urbanisme et des marchés publics dématérialisés ;
- faciliter l'exercice du contrôle de légalité par les agents des préfectures et des sous-préfectures.

B. ADAPTER LE RÉSEAU À LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE ET AUX AVANCÉES DE LA DÉCENTRALISATION

Outre la définition des modalités d'application du plan « Préfectures nouvelle génération », l'année 2016 aura été marquée par l'engagement d'une nouvelle réforme de l'administration territoriale, destinée à tirer les conséquences de l'évolution des compétences des collectivités territoriales ainsi que de leur assise géographique.

En l'occurrence, la réorganisation du réseau préfectoral vise à adapter l'implantation et le rôle de ses services à l'entrée en vigueur de la nouvelle carte des régions ⁽¹⁾, ainsi qu'à l'affirmation des métropoles et à la nouvelle organisation territoriale de la République ⁽²⁾, même si en soi, l'impact des trois textes qui

(1) *En application de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.*

(2) *Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.*

portent cette réforme territoriale demeure assez limité du point de vue des compétences du réseau préfectoral ou de l'affectation des agents.

En conclusion de ses travaux sur le projet de loi de finances pour 2016, notre collègue Romain Colas observait que la réorganisation ainsi amorcée présentait deux caractéristiques : d'une part, un renforcement affirmé du rôle des services régionaux dans la coordination et la définition des priorités stratégiques locales ; d'autre part, une volonté de proximité réaffirmée, mais dont il convenait de définir les modalités à l'échelon infradépartemental ⁽¹⁾.

Cette analyse conserve aujourd'hui toute sa pertinence. S'il paraît prématuré de dresser un bilan définitif des modifications apportées au réseau préfectoral, deux besoins ressortent néanmoins de l'examen de la situation en 2016 : en premier lieu, la poursuite de la rationalisation de l'organisation des services à l'échelle des nouvelles régions ; en second lieu, une définition plus fine des modalités d'intervention de l'État à l'échelon infradépartemental.

1. Poursuivre la rationalisation de l'organisation des services préfectoraux à l'échelle des nouvelles régions

Depuis 2016, la carte des régions métropolitaines issues de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 est entrée en vigueur. La France continentale compte désormais 13 régions contre 22 depuis 1982. 7 régions résultent d'un regroupement. C'est le cas des régions : Nouvelle Aquitaine (issue de la fusion de l'Aquitaine, de Poitou-Charentes et du Limousin) ; Auvergne-Rhône Alpes ; Bourgogne Franche-Comté ; Grand Est (réunissant les anciennes régions Champagne-Ardennes, Lorraine et Alsace) ; Hauts-de-France (constituée du Nord-Pas-de-Calais et de la Picardie) ; Normandie (Haute et Basse Normandie), Occitanie (formée des anciennes régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon).

La réorganisation du réseau préfectoral procède des principes directeurs énoncés dans le cadre des deux communications présentées au Conseil des ministres les 22 et 31 juillet 2015. Les choix arrêtés par le Gouvernement consistent à :

– **instaurer dans chacune des régions issues d'une fusion, un poste unique de préfet de région**, de recteur de région académique, de directeur général d'agence régionale de santé et d'un seul directeur régional pour chaque réseau ministériel ;

– **spécialiser les différents sites des directions régionales des administrations de l'État par métier**, d'ici à 2018 ;

(1) M. Romain Colas, *Rapport n° 3096, annexe n° 3*, Administration générale et territoriale de l'État, octobre 2014, pp. 31 à 38.

– **maintenir les sites existants pour l’implantation des directions régionales**, avec des effectifs comparables à ceux actuellement affectés ; en revanche, à compter du 1^{er} janvier 2016, les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale et des directions départementales chargées de la cohésion sociale doivent être situées au siège des futures directions régionales ;

– **implanter le tiers des sièges des directions régionales hors des chefs-lieux**, afin de prendre en compte les spécificités de chaque territoire ;

– **conforter le rôle de coordination et de programmation des préfets de région et renforcer leurs services afin d’assurer la mutualisation du fonctionnement entre services déconcentrés** : la réforme en cours consacre la pleine responsabilité des préfets de région dans la définition d’une stratégie territoriale interministérielle, en collaboration avec les directeurs régionaux et les préfets des départements, et en associant les services territoriaux des établissements publics de l’État ; dans cette optique, les secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR) vont ainsi être réorganisés en deux pôles, l’un chargé de l’animation régionale des politiques publiques et de la coordination interministérielle ⁽¹⁾, l’autre veillant au pilotage interministériel de la nouvelle charte de la déconcentration ⁽²⁾, à la mise en œuvre des actions de modernisation, ainsi qu’à la mutualisation des moyens de fonctionnement des services déconcentrés ;

– **poursuivre la rationalisation des moyens de fonctionnement et la mutualisation des fonctions support des administrations de l’État** (immobilier, achats, plateforme ressources humaines), suivant des modalités qui devaient être précisées par les ministères concernés en septembre 2015 et mises en œuvre à compter de 2017 ; d’après les réponses au questionnaire budgétaire, la généralisation des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) vise à permettre la réduction du nombre d’implantations par la localisation sur un même site de plusieurs services.

Pour l’essentiel, ces orientations ont été traduites dans l’organisation du réseau préfectoral depuis le 1^{er} janvier 2016. Il ressort toutefois des analyses développées devant le Rapporteur spécial par l’ensemble des organisations syndicales que leur application ne va pas sans difficultés, en particulier dans les nouvelles grandes régions issues de regroupements.

Les critiques portent en premier lieu sur le choix même de l’implantation des services. Dans des régions dont la superficie a été considérablement étendue, la répartition des directions sur plusieurs sites paraît parfois problématique dans la mesure où elle implique des problèmes de locaux et des déplacements sur de plus longues distances. L’étendue des nouvelles régions tendrait également à rendre plus difficile l’exercice pratique du droit à la formation. En outre, l’implantation

(1) Ce pôle devrait être responsable du dialogue avec les collectivités territoriales et assurer le suivi du pilotage (élaboration, révision, suivi et évaluation) des contrats de plan État-région.

(2) Décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration.

des services ne paraît pas nécessairement optimale par rapport à celle des services des nouvelles régions, celles-ci n'ayant pas toujours arrêté un nouveau schéma d'organisation en 2016.

Par ailleurs, ainsi que le relèvent les réponses au questionnaire budgétaire, la réduction du nombre de budgets opérationnels de programme (BOP) métropolitains de 22 à 13 a pu créer un temps des sureffectifs dans les secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR) dissous, ainsi que dans les préfetures de région dessaisies du suivi des missions régionales. Une cinquantaine d'emplois mis en réserve par le responsable du programme 307, puis délégués en gestion ont suffi à résorber l'intégralité des sureffectifs pour lesquels aucune solution RH n'était identifiée. L'objectif de réduction de 30 % des effectifs des SGAR des régions dont le périmètre a évolué est déjà atteint.

En second lieu, plusieurs représentants des organisations syndicales ont tenu à relayer le sentiment de déclassement que pouvaient ressentir les agents travaillant pour les préfetures ayant perdu le statut de chef-lieu de région. Ces fonctionnaires considéreraient ne pas pouvoir valoriser les compétences acquises et pâtir d'une certaine centralisation des moyens au profit des préfetures des nouvelles grandes régions.

Du point de vue du Rapporteur spécial, **ces griefs doivent conduire le ministère de l'intérieur à poursuivre l'effort d'accompagnement qu'il a engagé dès 2015 en matière de ressources humaines. Il importe également qu'une évaluation de l'implantation des services sur plusieurs sites, ainsi que des possibilités offertes par les nouvelles technologies de l'information et les visio-conférences soit réalisée afin de procéder aux ajustements qui pourraient être nécessaires.**

2. Affiner les modalités d'intervention de l'État à l'échelon infradépartemental

Dans sa feuille de route du 21 juillet 2014, le Gouvernement s'était donné pour objectif de faire émerger une nouvelle carte des services publics, qui intègre la refonte du réseau des sous-préfetures, s'articule avec les schémas départementaux d'accessibilité aux services publics et met en cohérence les différents modèles d'implantation et d'espaces mutualisés. Ces schémas devaient être élaborés à compter du 1^{er} janvier 2016 par chaque préfet de département, en collaboration avec les présidents d'intercommunalité et les conseils départementaux.

Au cours de l'année 2016, le ministère de l'intérieur a apporté un certain nombre de précisions aux deux questions posées relatives à la présence de l'État à cette échelle : il s'agit du rôle et de l'implantation des sous-préfets, ainsi que de la mutualisation des services publics.

a. Le rôle des sous-préfets et la carte des cantons

Dans le cadre de la troisième directive nationale d'orientation des préfetures et sous-préfetures pour la période 2016-2018, le ministre de l'intérieur a réaffirmé le rôle que devaient continuer à jouer les sous-préfetures pour affirmer la présence de l'État.

Outre le maintien de leur intervention aux premiers stades du contrôle de légalité, les sous-préfets doivent contribuer au développement d'une ingénierie territoriale en accompagnant les projets locaux.

À l'occasion de l'inauguration de la Maison de l'État de Fontenay-le-Comte, le 16 septembre 2016, le ministre de l'intérieur a annoncé l'engagement d'**une réforme tendant à la modification de l'étendue des arrondissements dans 72 départements**. Cette réforme consiste notamment à mettre en cohérence le nombre d'arrondissements avec la carte intercommunale et le cas échéant à procéder à des fusions et des jumelages. Elle implique en outre une rénovation des missions confiées aux sous-préfets et aux sous-préfetures.

Cette démarche s'inspire des enseignements tirés de la refonte de la carte des sous-préfetures des départements d'Alsace et de la Moselle. Au terme d'une large concertation menée par les préfets avec les acteurs locaux en 2014, il a été ainsi procédé à la suppression de huit arrondissements et à la fermeture de six sous-préfetures au 1^{er} janvier 2015.

D'après les éléments fournis au cours de leur audition par les conseillers du ministre de l'Intérieur, la réforme de la carte des cantons pour le reste du pays pourrait intervenir au 1^{er} janvier 2018. Elle concernerait 249 des 335 cantons existants.

b. La mise en œuvre de nouveaux relais de la présence de l'État

À ce jour, il existe deux dispositifs permettant une mutualisation de l'accès aux services publics :

– les maisons de services publics (MSP) ou relais de services publics (RSP, qui sont des MSP labellisées, loi du 12 avril 2000) visent à organiser un accueil de grande proximité principalement pour le compte des opérateurs et entreprises de service public (caisses d'allocations familiales, caisses primaires d'assurance maladie, Urssaf, EDF, SNCF, La Poste, etc.) Dans le cadre de l'examen de la loi NOTRE, le Gouvernement a exprimé l'ambition de créer 1 000 maisons de services au public d'ici 2017, contre 360 relais de service public créés à ce jour ;

– les « maisons de l'État », structures destinées à regrouper en un même lieu des services de proximité de l'État ou d'opérateurs nationaux, ceux-ci conservant une indépendance fonctionnelle ; elles ont pour objectif d'offrir aux services de proximité une plus grande visibilité, une meilleure accessibilité, une optimisation de leurs moyens et des possibilités de meilleure articulation interministérielle entre des missions et des métiers complémentaires.

D'après les déclarations publiques du ministre de l'intérieur et les éléments recueillis au cours de ses auditions par le Rapporteur spécial, le développement des « maisons de l'État » constitue aujourd'hui l'outil dont le développement apparaît privilégié. Ces structures offriraient en effet aux services de proximité une plus grande visibilité, une meilleure accessibilité, une optimisation de leurs moyens (mutualisation des coûts immobiliers ou autres) et des possibilités de meilleure articulation interministérielle entre des missions et des métiers complémentaires.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, on dénombre aujourd'hui 91 maisons de l'État, existantes ou en projet, dans 63 départements. 30 espaces mutualisés, créés ou lancés entre 2005 et 2014 dans 23 départements, qui peuvent être considérés comme des « maisons de l'État avant l'heure ». Depuis la publication de la circulaire du 15 octobre 2014, 24 maisons de l'État, dans 21 départements, ont été créées ou sont en cours de création (dont une par élargissement d'un espace mutualisé préexistant).

Selon les estimations communiquées au Rapporteur spécial par les conseillers du ministre de l'Intérieur, le développement des « maisons de l'État » pourrait permettre de dégager une économie estimée à un million d'euros.

II. PROGRAMME 232 : CONTRIBUER À LA PLEINE EXPRESSION DE LA VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE

Le programme 232 retrace les moyens matériels et humains dont dispose le ministère de l'intérieur afin de garantir aux citoyens le respect de leurs droits à prendre part à la vie électorale, à la vie associative et à l'exercice de leur liberté religieuse. Il se compose de cinq actions : les actions 1 à 3 se rapportent aux ressources allouées à la vie politique ; l'action 4 a trait aux cultes et l'action 5 à la vie associative.

Le projet de loi de finances pour 2017 prévoit d'affecter à l'ensemble de ces actions environ 331,63 millions d'euros en autorisations d'engagement et 307,64 millions d'euros en crédits de paiement. Ces chiffres marquent une hausse spectaculaire par rapport aux montants inscrits en loi de finances initiale pour 2016 : dans son ensemble, le programme 232 voit ses crédits croître de respectivement 213,61 % en AE et de 209,84 % en CP, sans retrouver toutefois le niveau des sommes inscrites en loi de finances initiale pour 2012.

Ainsi que le montre le tableau ci-après, cette évolution tient certes essentiellement au poids structurel et aux variations des dépenses relatives à l'organisation des élections (actions 2 et 3).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 232 (PAR ACTION) ENTRE 2012 ET 2017 (EN AE ET CP)

(en millions d'euros)

	LFI 2012	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	PLF 2017	Évolution PLF 2017/LFI 2016	Évolution PLF 2017/LFI 2012
01- Financement des partis	76,26 72,00	76,26 76,26	68,67 68,67	68,70 68,70	68,70 68,70	68,67 68,67	+ 0 %	- 9,95 %
02- Organisation des élections	338,70 339,69	62,55 59,59	236,56 236,05	361,92 361,52	23,00 22,23	230,44 229,05	+ 901,91 % + 930,36 %	- 31,96 % - 32,57 %
03- Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques	3,97 5,22	3,69 4,85	4,90 6,05	5,59 6,74	4,75 5,90	9,65 7,05	+ 103,16 % + 19,49 %	+ 143,07 % + 19,49 %
04- Cultes	2,01 2,01	2,29 2,29	2,11 2,11	2,08 2,08	2,86 2,40	2,78 2,78	- 2,80 % + 15,83 %	+ 38,31 %
05- Vie associative	0,29 0,29	0,37 0,37	0,79 0,79	0,13 0,13	0,89 0,89	0,89 0,89	+ 0 % + 0 %	+ 206,90 %
TOTAL	421,23 419,21	145,16 143,36	313,03 313,67	438,42 439,17	100,20 100,12	312,43 308,44	+ 211,81 % + 208,07 %	- 25,83 % - 26,42 %

Sources : rapports annuels de performance 2012 à 2015 ; projet annuel de performances pour 2017.

Néanmoins, au-delà des moyens dégagés afin de soutenir cette dépense conjoncturelle, la programmation des crédits paraît pertinente car elle comporte des moyens propres à favoriser la réalisation des trois objectifs qui lui sont assignés : en premier lieu, assurer l'organisation des scrutins au meilleur coût et dans le respect des lois sur le financement de la vie publique ; en deuxième lieu, entretenir le patrimoine culturel et veiller au respect de la laïcité ; en troisième lieu, faciliter les démarches de la vie associative.

A. ORGANISER LES SCRUTINS, AU MEILLEUR COÛT ET DANS LE RESPECT DES LOIS SUR LE FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE

Le PLF pour 2017 repose sur deux orientations qui participent pleinement de cet objectif : d'une part, le renforcement des ressources nécessaires à l'organisation des élections et à l'application de la législation sur le financement des campagnes électorales et des partis politiques ; d'autre part, la recherche de possibles économies et la modernisation dans le déroulement des opérations électorales.

Si la démocratie n'a pas de prix, elle a un coût. C'est la raison pour laquelle le Rapporteur spécial se félicite, par ailleurs, de ce que pour le quatrième exercice consécutif, le projet de budget préserve les ressources consacrées au financement de l'aide publique aux partis et aux groupements politiques. L'action 1 voit ainsi le montant de ses crédits inchangés⁽¹⁾, établis à 68,67 millions d'euros depuis la loi de finances initiale pour 2014. Si leur montant représente un gel de la dotation et un recul par rapport aux sommes inscrites en 2013, les crédits de l'action tendent néanmoins à procurer aux partis politiques les moyens d'une indépendance qui contribue à prévenir le retour à d'anciennes pratiques de financement répréhensibles. C'est dans cette optique que le Rapporteur spécial juge tout aussi indispensable d'en maintenir le niveau.

1. Permettre la bonne tenue de scrutins majeurs pour la vie de la Nation et de ses territoires

Contrairement à l'exercice précédent, l'année 2017 se caractérise par la nécessité de pourvoir à l'organisation des élections nationales et locales les plus mobilisatrices parmi les scrutins prévus par la Constitution ou par la loi.

Le calendrier prévoit en l'occurrence la tenue successive :

– des élections territoriales de Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna, Saint-Martin et Saint-Barthélemy (en mars 2017) ;

– de l'élection du Président de la République (les 23 avril et 7 mai 2017) ;

– des élections législatives (les 11 et 18 juin 2017) ;

– de l'élection des sénateurs de la série 1 (le 24 septembre 2017) ;

– des élections à l'Assemblée de Corse (en décembre 2017) : en conséquence, les crédits en titre 2 et hors-titre 2 correspondants seront prévus dans le cadre du PLF pour 2018.

Du nombre des candidatures déposées pour ces différents scrutins et de la mobilisation des électeurs que ceux-ci peuvent susciter, découlent nécessairement deux obligations budgétaires pour 2017 : d'une part, couvrir des besoins des

(1) Dans le cadre de l'examen du PLF pour 2014, le Parlement a décidé une réduction de 10 % des crédits de l'aide publique au financement des partis.

dépenses prévisionnelles en très forte croissance pour l'organisation des élections ; d'autre part, donner à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) les moyens de remplir ses missions face à l'alourdissement conjoncturel de sa charge de travail.

a. Une hausse spectaculaire des crédits et un relèvement des emplois exigés par des opérations électorales multiples et d'envergure

Le PLF pour 2017 prévoit d'affecter 230,44 millions d'euros en AE et 229,05 millions d'euros en CP à l'action 2. Par rapport à l'exercice 2016, ces chiffres représentent une croissance des crédits demandés de 901,91 % en AE et de 930,36 % en CP.

Les ressources dégagées pour l'action 2 doivent permettre d'assurer l'apurement des restes à payer pour les exercices antérieurs, soit la somme d'environ 1,76 million d'euros à la date du 31 décembre 2016. Dans la compatibilité arrêtée au 31 décembre 2015, les engagements non couverts par des paiements comptabilisés accusent une baisse de 96,56 %. Ils équivalent à 0,57 % du montant des crédits de paiement ouverts pour l'exercice 2017.

Par ailleurs et surtout, le PLF pour 2017 prévoit d'allouer environ 278,90 millions d'euros au paiement des dépenses engagées au cours du nouvel exercice, soit 284,64 millions d'euros. Ces engagements correspondent pour l'essentiel (75 %) à des dépenses de fonctionnement destinées à permettre de :

– **verser les remboursements forfaitaires des frais de campagne** aux candidats, pour un montant estimé à 86,5 millions d'euros (en AE et en CP), soit 50 % des dépenses de fonctionnement dont : 58,8 millions d'euros au titre du remboursement des dépenses de campagne des candidats à l'élection présidentielle et 27 millions d'euros pour les candidats aux élections législatives ;

– **régler les dépenses relatives à la propagande électorale, évaluées à 53,3 millions d'euros** (en AE et en CP), ce qui représente 31 % des crédits de fonctionnement : ce chiffre estimatif comprend les frais de la commission de propagande pour les différentes élections organisées en 2017 (16,9 millions d'euros de crédits hors titre 2), 16,9 millions d'euros au titre de l'acheminement de la propagande électorale et 19,6 millions d'euros pour le remboursement forfaitaire de la propagande électorale.

– **couvrir les autres frais de l'administration centrale**, estimés à 20 millions d'euros (en AE et en CP), dont 9 millions d'euros pour l'élection présidentielle et 11 millions d'euros pour les candidats aux élections législatives : ce montant tient compte des transferts au bénéfice du ministère des affaires étrangères et du développement international (soit 11,3 millions d'euros) destinés à couvrir le coût du vote des Français de l'étranger ⁽¹⁾, ainsi que les campagnes d'information sur la dématérialisation de la propagande à destination des électeurs.

(1) En 2017, le ministère des Affaires étrangères et du développement international (MAEDI) devra financer l'élection présidentielle, ainsi que l'élection des députés des Français de l'étranger dans le cadre de 11 circonscriptions et avec trois modes de votation.

Les mises en paiement des dépenses relatives au remboursement de la propagande électorale et des dépenses de campagne devraient intervenir dans le courant de l'exercice 2017 pour les candidats à l'élection présidentielle. En raison de la date de tenue du renouvellement de l'Assemblée nationale et des délais nécessaires à l'examen des comptes de campagne, les règlements relatifs aux élections législatives s'échelonnent nécessairement sur la seconde moitié de l'exercice 2017 et pour partie en 2018. Pour des motifs identiques, les remboursements devraient également intervenir en 2018. Dans ces conditions, suivant les réponses aux questionnaires budgétaires, la moitié du montant prévisionnel des remboursements forfaitaires des élections législatives et la totalité des crédits consacrés à cette dépense pour les élections sénatoriales devront être demandés dans le projet de loi de finances pour 2018.

Du point de vue des dépenses de personnel, la programmation des crédits de l'action 2 comprend une « enveloppe » de 22,5 millions d'euros au titre des indemnités pour les travaux supplémentaires et pour les travaux de mise sous pli. D'après les éléments fournis par le projet annuel de performance (PAP), 85 % de ces crédits de titre 2 devraient être consommés en 2017. L'élection présidentielle devrait donner lieu au versement des sommes les plus importantes (11,3 millions d'euros), par comparaison à celles mobilisées au titre des élections législatives (10,8 millions d'euros), des élections sénatoriales (0,4 million d'euros), ou encore des élections partielles (0,2 million d'euros) et ultra-marines (0,05 million). On notera que cette budgétisation inclut une économie sur le titre 2 liée à la suppression du paiement d'indemnités de mise sous pli de la propagande électorale en raison de la modernisation de sa diffusion.

L'évaluation des besoins en crédits pour le financement de l'organisation des élections en 2017

L'évaluation des crédits nécessaires à l'organisation de l'élection du Président de la République, des élections législatives et des élections sénatoriales, procède de deux sortes de données.

D'une part, le ministère de l'intérieur prend en considération le montant des dépenses moyennes constatées lors des derniers scrutins de référence.

D'autre part, la prévision intègre les facteurs ayant une incidence sur le coût des scrutins, à savoir :

- l'importance du corps électoral suivant le scrutin ;
- le nombre estimé de candidats, dont les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés au premier tour, ce seuil ouvrant droit au remboursement du coût du papier, de l'impression des bulletins de vote, affiches, circulaires et aux frais d'affichage (art. L. 167 du code électoral), ainsi que le nombre de candidats présents au second tour ;
- l'anticipation du nombre de candidats susceptibles d'obtenir le nombre de suffrages requis afin de pouvoir prétendre au remboursement de leurs frais de campagne et les frais de propagande électorale (soit au moins 5 % des suffrages exprimés aux élections législatives et aux élections sénatoriales au scrutin proportionnel et les candidats ayant obtenu 10 % des suffrages exprimés aux élections sénatoriales au scrutin majoritaire).
- l'évolution estimée des tarifs d'acheminement postal.

Pour les scrutins organisés en 2017, le ministère de l'Intérieur a fondé ses demandes de crédits sur les hypothèses suivantes du point du nombre des candidatures :

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

Ces hypothèses reposent sur les valeurs moyennes constatées lors des derniers scrutins identiques.

Source : Réponses au questionnaire budgétaire.

b. Des moyens supplémentaires destinés à permettre à la CNCCFP de faire à l'alourdissement de sa charge de travail

Dans le PLF pour 2017, le renforcement des moyens de la CNCCFP se matérialise par **un accroissement très sensible des crédits comme des effectifs.**

Le projet propose ainsi de porter les autorisations d'engagement de 4,75 millions d'euros à **9,65 millions d'euros**, soit un quasi doublement de leur montant (soit une hausse de + 103,16 %) après la baisse enregistrée entre 2015 et 2016 (– 15,02 %). Le montant des crédits de paiement demandés marque quant à lui une progression de 19,49 % (après une diminution des crédits de 12,46 % par rapport à l'exercice 2015).

Du point de vue des effectifs, la programmation pour 2017 repose sur un relèvement du plafond à 51 équivalents temps plein (ETPT), contre 44 ETPT en 2016.

Les crédits affectés à l'action 3 du programme 232 doivent permettre à la commission d'assurer, dans le cadre de la programmation pour 2017 :

– **la couverture des dépenses de personnel** : d'un montant prévu de 4,25 millions d'euros par le PLF, ces crédits connaissent une hausse de 25 % (après une baisse de 24,2 % par rapport au budget 2015) ; ils ont pour objet la rémunération des postes d'agents permanents (38 ETPT ⁽¹⁾) et de vacataires (dans la limite de 13 ETPT) ;

– **le financement des dépenses de fonctionnement** que constituent : le loyer, le surloyer et les charges locatives (1,3 million d'euros) ; les dépenses d'impression, d'affranchissement de routage et les autres frais de fonctionnement inhérents au contrôle des comptes (estimées à 1 million d'euros contre 0,05 million en 2016) ; les dépenses informatiques (0,6 million d'euros contre 750 000 euros prévus en 2016) ; les dépenses de fonctionnement courant et les diverses dépenses d'équipement et d'aménagement des locaux en prévision de la forte activité générée par le contrôle des comptes de campagne dans le cadre des scrutins organisés en 2017 (0,5 million contre 400 000 euros en 2016).

À ce titre, il incombera en effet à la CNCCFP de garantir une sécurisation renforcée des zones dédiés au contrôle des comptes et de permettre une densification des locaux qui doivent accueillir, outre les personnels permanents, des personnels de renfort, ainsi que des rapporteurs invités à travailler exceptionnellement sur place pour des raisons de sécurité.

Les crédits de fonctionnement demandés (dépense de titre 3) augmentent très sensiblement en autorisations d'engagement : de 1,35 million à 5,40 millions d'euros. Le montant des crédits de paiement progresse de manière plus modérée en s'établissant à 2,80 millions d'euros contre 2,50 millions d'euros en 2016.

En dehors de l'engagement des trois dernières années du bail de neuf ans (dont six ans fermes) conclu pour ses locaux, cette évolution apparaît nettement corrélée au dynamisme prévisible des activités de contrôle que la commission nationale exerce dans le cadre des deux missions confiées par le législateur : d'une part, s'assurer du respect par les candidats de l'obligation de tenir un compte de campagne et d'engager des dépenses dans la limite des plafonds fixés par la loi ; d'autre part, veiller au respect par les partis et groupements politiques de l'obligation de rendre publique leur comptabilité.

(1) En principe, il s'agit de postes pourvus par des agents, fonctionnaires ou non, recrutés sur contrat d'une durée comprise entre 1 et 3 ans.

Or, les textes adoptés par le Parlement sous la présente législature tendent à conférer à la CNCCFP un rôle croissant et non dénué d'exigences dans la mise en œuvre de la législation sur le financement des campagnes électorales et des partis politiques.

Il en va ainsi du contrôle des obligations comptables des partis et groupements politiques. Ainsi, la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence financière de la vie politique ⁽¹⁾ habilite désormais la commission à demander « *le cas échéant, communication de toutes les pièces comptables et de tous les justificatifs nécessaires au bon accomplissement de sa mission de contrôle* ». Or, si la communication de pièces comptables et leur analyse ont ainsi enrichi l'instruction de la Commission, elles ont également rendu plus complexe le travail de la CNCCFP sur les comptes dans des délais contraints mais inchangés. En application de cette même loi, il incombe également à la commission de recueillir auprès des partis et groupements politiques la liste des personnes leur ayant consenti un don ou versé une cotisation afin de veiller au respect des plafonds prévus par le législateur.

On notera en outre que si le recours aux services d'experts extérieurs, faculté reconnue par la loi 2016-508 du 25 avril 2016 ⁽²⁾, peut assurer la Commission de compétences utiles dans l'accomplissement de ses contrôles, leur rémunération n'en représente pas moins une charge nouvelle pour son budget.

Dans ce même texte, en réduisant le délai d'imputation des dépenses dans les comptes de campagne d'un an avant l'élection à six mois, le législateur a entendu simplifier les obligations des candidats. Toutefois, suivant l'analyse de la CNCCFP, cette réduction des délais d'imputation des dépenses des candidats ne semble pas de nature à modifier pour elle la contrainte des délais qui pèsent sur l'instruction des comptes. En effet, la loi ne modifie pas le temps imparti à la CNCCFP pour examiner la réalité des dépenses dans de multiples comptes et ne lui permet pas d'assurer un contrôle *a posteriori*. Toutefois, la Commission estime que la durée retenue pour l'imputation des dépenses aux comptes de campagne pourrait favoriser une diminution du contentieux relative aux frais de communication des candidats et des élus en période électorale. De fait, elle contribuerait à faire coïncider la durée de la campagne d'un point de vue financier avec les interdictions prescrites par le code électoral des achats de publicité ou de promotion des réalisations de collectivités.

(1) Article 17 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence financière de la vie politique modifiant l'article 11-7 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988.

(2) Article 3 de la loi n° 2016-508 du 25 avril 2016 de modernisation de diverses règles applicables aux élections.

Dès lors, **apporter à la Commission nationale de nouveaux moyens s'impose à l'évidence comme une nécessité objective que renforce le constat des diligences qu'elle devra accomplir :**

– contrôler les comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle, aux élections législatives et sénatoriales ;

– contrôler les comptes des partis politiques soumis aux obligations comptables inscrites dans la loi du 11 mars 1988⁽¹⁾ – dont le nombre va croissant : en 2016, 451 partis sont tenus de déposer des comptes au titre de l'exercice précédent, contre 378 en 2013, 408 en 2014 et 431 en 2015 ;

– contrôler les comptes de campagne des candidats aux élections partielles, ainsi que les recours gracieux et contentieux des candidats aux élections présidentielles et législatives ;

– améliorer et renforcer le dispositif d'archivage et de consultation des comptes qui revêt une importance de plus en plus grande ;

– poursuivre le programme de développement informatique : il s'agit de développer un outil qui facilite la réception et le traitement de la liste des personnes ayant consenti annuellement à verser un ou plusieurs dons ou cotisations que les partis doivent adresser chaque année à la CNCCFP ; la mise en place d'une telle application pourrait permettre d'envisager, sous réserve d'études juridiques et techniques, la réalisation de projets de dématérialisation des échanges entre les groupements et partis politiques et la Commission nationale.

2. Une démarche de rationalisation des moyens employés dans le déroulement des opérations électorales

En conclusion de ses travaux sur les crédits de la mission prévus par le PLF pour 2016⁽²⁾, notre collègue Romain Colas avait souligné la nécessité d'une réflexion portant sur les simplifications et modernisations possibles, notamment dans le domaine de l'organisation des élections. Au vu des performances pour le moins aléatoires enregistrées s'agissant du coût des scrutins, il considérait que le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication pouvait favoriser un allègement des procédures et, par conséquent, une rationalisation des ressources publiques en personnels et en crédits budgétaires.

Du point de vue du Rapporteur spécial, ce besoin demeure. Dans cette optique, il serait utile que soit engagée une modernisation des pratiques et des procédures fondées sur la concrétisation de trois mesures dont l'intérêt n'est plus

(1) *Articles 7 à 16 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.*

(2) *M. Romain Colas, Rapport n° 3096, annexe n° 3, Administration générale et territoriale de l'État, octobre 2014, pp. 42 à 46.*

fondamentalement discuté : en premier lieu, la création d'un répertoire électoral unique ; en deuxième lieu, la dématérialisation des comptes de campagne ; en dernier lieu, la dématérialisation de la propagande électorale.

a. La création d'un répertoire électoral unique (REU)

Ce dispositif vise à centraliser les opérations d'inscription et de radiation des listes électorales au sein d'un répertoire unique et permanent dont seront extraites les listes autrefois établies et tenues par les communes.

La loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 ⁽¹⁾ qui l'institue en confie la gestion et la mise à jour à l'Institut national de la Statistique et des Études économiques (INSEE). La révision des listes, qui était exercée jusque-là par une commission administrative dans chaque bureau de vote, revient désormais aux maires. Elle pourra avoir lieu toute l'année, et non plus une seule fois par an.

En application des articles L. 16 et L. 17 du code électoral, « [l]e répertoire électoral unique comprend les noms, prénoms, date et lieu de naissance, domicile ou lieu de résidence de chaque électeur, ainsi que toutes autres informations définies par décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, nécessaires à la bonne tenue du répertoire ». Le code fait également obligation aux maires de transmettre « l'ensemble des informations mentionnées [...] à l'Institut national de la statistique et des études économiques. En cas de déménagement d'un électeur au sein de la commune, le maire informe dans un délai de sept jours l'Institut national de la statistique et des études économiques de son changement d'adresse ainsi que, le cas échéant, du changement d'affectation de bureau de vote ».

Le PLF pour 2017 prévoit d'allouer 1 million d'euros en AE et CP à la création de ce répertoire. D'après les éléments fournis par le projet annuel de performance, l'essentiel de la dépense sera inscrit en loi de finances dans le cadre des deux exercices suivants, les textes fixant au 31 décembre 2019 l'échéance pour sa mise en service opérationnelle.

b. La dématérialisation des comptes de campagne et le renforcement des outils informatiques de la CNCCFP

Certes, ainsi que l'a rappelé au Rapporteur spécial M. François Logerot, Président de la CNCCFP, ce grand chantier suppose à l'évidence de régler certaines questions préalables aux incidences financières et juridiques.

Il va de soi que cette évolution majeure de la procédure de dépôt et de contrôle des dépenses ne produira tous ses effets qu'à la condition que l'ensemble des acteurs acceptent de coopérer et de faire usage des équipements nécessaires. Il en résulte donc la nécessité de repenser le cadre juridique et, en conséquence, de procéder à la révision des procédures de contrôle et de certains textes

(1) Article 2 de la loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales.

réglementaires. Du reste, la mise en place de ce nouvel outil impliquera assurément des moyens financiers et humains.

Dans cette perspective, la Commission a indiqué vouloir engager dès cet automne une étude de faisabilité juridique et technique, relative à la dématérialisation du traitement des comptes de campagne et des comptes des partis politiques. Réalisés avec les conseils de deux cabinets spécialisés, les travaux d'évaluation devaient débiter en octobre 2016 et donner lieu à l'achèvement d'une première étude préalable au mois de janvier 2017. Cette étude vise à apporter des réponses pertinentes à des enjeux que soulèvent certaines options envisagées. Il en va ainsi du caractère éventuellement obligatoire de la dématérialisation pour les candidats, de la création d'un portail propre à la commission ou commun avec les préfetures et le ministère de l'Intérieur, de l'authentification du déposant ou encore de l'autorisation éventuelle de la Commission nationale informatique et libertés (CNIL) pour la mise en place des traitements de masse des données numérisées.

Par ailleurs, pour des raisons de sécurité, la CNCCFP juge nécessaire de mener une réflexion approfondie sur les garanties de confidentialité, d'intégrité et de disponibilité des données dématérialisées, problèmes dont la résolution pourrait créer des charges financières supplémentaires non négligeables.

En outre, il apparaît indispensable de travailler en collaboration étroite avec le ministère de l'intérieur dans la mesure où des échanges nombreux existent avec les préfetures, notamment au travers de l'application Périclès, et que le passage du papier au numérique impliquera nécessairement des changements au plan législatif.

Dans ces conditions, la CNCCFP estime que le second semestre 2018 et l'année 2019 pourraient être l'échéance la plus raisonnable pour engager un processus de dématérialisation.

Du point de vue du Rapporteur spécial, l'importance des préalables ne doit pas détourner les pouvoirs publics de cet objectif. La dématérialisation du traitement des comptes de campagne, depuis l'envoi du compte par le candidat jusqu'au dépôt aux Archives nationales, se révèle être une opération techniquement envisageable et qui, de surcroît, permettrait de lever certaines contraintes dans la procédure de contrôle des comptes de campagne.

En effet, la dématérialisation du contrôle des comptes de campagne permettrait d'alléger les tâches liées à la réception et à l'instruction des documents. Elle serait également de nature à régler des questions pratiques mais de plus en plus essentielles, telles que l'archivage des documents reçus et établis par la Commission. Leur volume ne permet pas en effet un entreposage durable dans ses locaux. Les problèmes d'accès et de consultation de centaines de pièces se trouvant dans des bâtiments des Archives nationales à Fontainebleau, du fait de la fragilité des édifices observées en mars 2014 puis du constat d'une inondation en sous-sol, montrent que la conservation des documents constitue également un enjeu.

L'avenir des archives de la CNCCFP entreposées à Fontainebleau

Le 28 mars 2014, le ministère de la culture et de la communication a pris la décision d'interdire l'accès de deux des bâtiments (unités U1 et U2) du site des Archives nationales à Fontainebleau. Prise en urgence, cette mesure était motivée par les conclusions du diagnostic technique établi par l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC) faisant état de dégradations structurelles évolutives importantes sur ces bâtiments, risquant de porter atteinte à la sécurité des personnes.

Initialement destinée à permettre la pose d'instrument pour la surveillance et le contrôle des mouvements du bâtiment, une nouvelle intervention réalisée en décembre 2014 a révélé l'existence d'une inondation au cinquième sous-sol. Conséquence d'une panne des pompes de relevage des bâtiments, ce sinistre touche près de 13 kilomètres linéaires (kml) de documents.

Des mesures d'urgence ont été prises, tandis qu'un marché d'extraction et de traitement de l'ensemble (désinfection par rayonnement gamma, dépoussiérage, reconditionnement) a été lancé en mai 2016.

Sur la base de trois scénarios élaborés par l'OPPIC, la ministre de la culture et de la communication a décidé, en juin 2016, la fermeture définitive du site de Fontainebleau, à échéance de quatre ans. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, la fermeture doit s'accompagner, d'une part, du déménagement des fonds d'archives conservés (soit 90 kml) vers le site de Pierrefitte-sur-Seine. D'autre part, le département de l'archivage électronique et des archives audiovisuelles devrait être réinstallé vers le site de Paris.

D'ici fin 2018, 54 magasins supplémentaires seront équipés sur le site de Pierrefitte-sur-Seine. Les opérations de déménagement qui suivront dureront environ une année.

D'après la CNCCFP, de plus amples informations concernant l'avenir des Archives du site de Fontainebleau et les possibilités de stockage de substitution notamment sur leur site de Pierrefitte pouvaient être communiquées lors de la rencontre annuelle des correspondants archives des opérateurs et grands corps de l'État, prévue les 11 et 12 octobre 2016.

Pour l'instant il n'est toutefois pas envisagé de louer des surfaces d'archives complémentaires avant 2018.

Source : Réponses à un questionnaire adressé à la CNCCFP à la suite de son audition.

Pour le Rapporteur spécial, **ces exigences ne rendent que plus nécessaire l'amorce d'une planification de cette évolution indispensable** dans l'exercice du contrôle de l'application de la législation sur le financement des campagnes électorales.

c. La dématérialisation de l'envoi de la propagande électorale

L'article 52 du PLF pour 2017 propose au Parlement de mettre fin à l'envoi des circulaires et des bulletins de vote sous format papier au domicile des électeurs pour deux scrutins organisés en 2017. Ceux-ci pourraient en prendre connaissance par le biais d'**une mise en ligne des documents sur un site internet public. Les bulletins de vote et les circulaires des candidats pourraient être également consultés dans chaque mairie, ainsi que dans les préfectures et sous-préfectures.**

Dans le cadre de la programmation pour 2017, **cette mesure ne vaudrait que pour l'élection des députés, y compris ceux élus par les Français établis hors du territoire national, et pour l'élection présidentielle**, moyennant une modification du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 ⁽¹⁾.

D'après les informations communiquées au Rapporteur spécial par le cabinet du ministère de l'intérieur, le Gouvernement adresserait aux électeurs, au début de l'année 2017, un courrier les informant des nouvelles modalités de diffusion de la propagande électorale et leur indiquant l'adresse du site internet public sur lequel ils pourraient prendre connaissance des documents correspondants.

Certes, on peut comprendre qu'une majorité de nos collègues ait pu juger inopportun l'abandon de l'envoi de la propagande papier au domicile de chaque électeur à l'occasion d'un certain nombre de scrutins locaux. Dans le cas des élections départementales, régionales ou aux assemblées de Guyane et de Martinique, la dématérialisation de la propagande n'allait sans doute pas de soi, compte tenu de la nouveauté des modes de scrutins ou au regard de l'inégale notoriété auprès de l'électorat des hommes et des femmes présentant leurs candidatures dans des scrutins de liste.

Du point de vue du Rapporteur spécial, **ce raisonnement ne saurait être tenu en ce qui concerne l'élection du Président de la République et les élections législatives. Compte tenu de la publicité donnée par les médias à ces deux scrutins et de leurs caractéristiques (uninominales à deux tours), il apparaît en effet que l'envoi de documents papier ne constitue pas nécessairement le meilleur vecteur d'information pour nos concitoyens.**

De surcroît, au cours du débat sur la dématérialisation de la propagande électorale dans le cadre des élections départementales, régionales et aux assemblées de Guyane et de Martinique, plusieurs intervenants ont fait valoir qu'à ce jour, **aucune étude n'établissait un lien entre la réception par les électeurs de la propagande électorale et leur propension à exercer leur droit de suffrage.** Remise au ministre de l'intérieur et au secrétaire d'État chargé du budget en juillet 2015 ⁽²⁾, la revue de dépenses consacrée à l'organisation des élections conclut même plutôt à l'inefficacité de cette pratique. En effet, l'inspection générale de l'administration et le contrôle général économique et financier soulignent que **beaucoup d'électeurs ne reçoivent pas la propagande, ou trop tard : ainsi, aux élections européennes de 2014, près de 7 % des courriers ont été retournés en mairie, faute d'une adresse correcte, auxquels il faut ajouter des erreurs de documents entre circonscriptions ou encore des retards d'acheminement.** À l'inverse, à l'occasion de l'examen de l'ordonnance n° 2016-488 du 21 avril 2016 relative à la consultation locale sur les projets

(1) Décret n°2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

(2) Inspection générale de l'Administration et Contrôle général économique et financier, Revue de dépenses - rapport sur l'organisation des élections, juillet 2015, p. 14.

susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement ⁽¹⁾, l'Assemblée générale du Conseil d'État a considéré que **le développement de l'accès à l'internet était désormais suffisamment important pour permettre ce mode d'information du public sans envoi de propagande imprimée au domicile.**

Des expériences récentes tendent d'ailleurs plutôt à confirmer cette conclusion. Il en va ainsi dans le cas des cinq départements pilotes qui, pour les élections départementales de mars 2015, ont testé la dématérialisation de la propagande électorale sur la base du volontariat des candidats. Le bilan de cette expérimentation a pu fonder le Gouvernement à procéder à la généralisation de la dématérialisation lors de l'élection des conseillers régionaux organisée les 6 et 13 décembre 2015 dans le cadre de ces départements pilotes. En outre, d'après les évaluations préalables des articles du PLF pour 2017, la plateforme de dématérialisation de la propagande expérimentée par le ministère de l'intérieur pour les élections s'étant tenues en 2015 (élections départementales et élections régionales et des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique) aurait donné pleinement satisfaction.

À certains égards, la consultation réactive à la construction d'un aéroport à Notre-Dame-des-Landes, organisée le 26 juin 2016, peut également illustrer l'absence de corrélation entre dématérialisation de la propagande et mobilisation des électeurs. Avec un taux de 51,08 %, la participation a atteint des niveaux comparables à des consultations similaires alors que de fait, seul un courrier d'information avait été envoyé au domicile des électeurs, ce qui pouvait les inciter à prendre connaissance d'une documentation plus complète sur un site internet mis en place à cette occasion. On notera qu'aucun recours n'a été déposé.

En revanche, les chiffres montrent le poids certain des dépenses lié à cet envoi dans le coût final d'organisation des différents scrutins. Le tableau ci-après en offre une illustration qui porte sur les élections organisées en 2014 et 2015.

COÛT FINAL DE L'ORGANISATION DES ÉLECTIONS DE 2014 ET 2015

(en millions d'euros)

	Coût final de l'organisation de l'élection	Montant des dépenses de personnel	Montant des dépenses de propagande électorale
Élections municipales de mars 2014	142,49	6,47	59,67
Élections des représentants au Parlement européen de mai 2014	98,90	5,91	59,69
Élections départementales de mars 2015	156,55	6,92	79,18

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

(1) L'ordonnance a introduit à l'article L. 123-26 du code de l'environnement la possibilité de dématérialiser le dossier d'information sur le projet qui fait l'objet de la consultation des électeurs et qui « est mis en ligne sur le site de la Commission nationale du débat public au moins quinze jours avant la date fixée pour la consultation ».

Il ressort également des évaluations préalables des articles du projet de loi de finances que la propagande électorale constituerait un poste de dépense prépondérant dans le coût d'organisation des scrutins de 2017 : ces dépenses devraient ainsi représenter 143,7 millions d'euros pour l'élection du Président de la République, soit 60,66 % du coût de l'élection ; pour les élections législatives, l'estimation s'élève à 96,7 millions d'euros, ce qui équivaut à 52,99 % du coût total pour ce type de scrutin.

D'après les estimations du projet annuel de performance, la modernisation des modalités de diffusion de la propagande proposée au PLF pour 2017, au travers notamment de la fin de l'envoi de la propagande papier au domicile de chaque électeur et de la mise en ligne sur un site internet public des circulaires et des bulletins de vote des candidats, pourrait permettre une économie de l'ordre de 168,9 millions d'euros (dont 150,7 millions d'euros en dépenses de personnel).

Aujourd'hui, hormis le Royaume-Uni, aucun autre État membre de l'Union européenne ne procède à l'envoi de propagande officielle papier au domicile des électeurs : il revient aux partis politiques ou aux candidats de s'en charger s'ils le jugent utile.

Sur la base de ces éléments, le **Rapporteur spécial estime qu'il conviendrait d'examiner à nouveau la possibilité d'une dématérialisation de l'envoi de la propagande électorale**, étant entendu que l'application d'une telle mesure devrait être adaptée aux spécificités des scrutins et admettre des exceptions dans certaines parties du territoire national, telles que les collectivités d'outre-mer.

B. ENTRETENIR LE PATRIMOINE CULTUEL ET VEILLER AU RESPECT DE LA LAÏCITÉ

Tel est l'objet de l'action 4 *Cultes*, que le projet de loi de finances pour 2017 propose de doter de 2,78 millions d'euros (en AE et CP). Par rapport à l'exercice 2016, les autorisations d'engagement demandées accusent une baisse de 2,80 % tandis que les crédits de paiement augmentent de 15,83 %.

Constituées de crédits d'investissement (titre V) et d'intervention (titre VI), ces ressources doivent permettre d'assurer le financement de deux grands types de dépenses à un niveau stable par rapport à 2016 :

– les travaux relevant de la responsabilité de l'État, en application du régime concordataire de 1801, portant sur les grands séminaires et palais épiscopaux de Metz et de Strasbourg : destinés à assurer la pérennité de ce patrimoine (réfection de toitures et de menuiseries extérieures) et la mise en sécurité des édifices, ils devraient donner lieu à l'engagement de crédits pour dépenses d'investissement d'un montant de 660 000 euros en AE et CP ;

– les subventions versées, d’une part, aux communes au titre des travaux que celles-ci sont tenues de réaliser sur les édifices culturels et, d’autre part, aux cultes catholique (74 %), protestant (22 %) et israélite (4 %) au titre de la prise en charge de leurs frais d’administration, pour un montant global de près de 1,28 million d’euros.

Comme en 2016, le PLF pour 2017 comporte une dotation qui participe de la mise en œuvre du plan de lutte anti-terroriste. Son montant est porté à 0,8 million d’euros (contre 0,6 million dans le cadre de la LFI précédente) afin de soutenir le développement des deux mesures qui sous-tendent cette action.

Il s’agit, en premier lieu, du financement **de diplômes universitaires (DU) de formation civile et civique, destinée aux imams de France et aux responsables du culte musulman**. Cette formation vise à prévenir des comportements de radicalisation en favorisant l’émergence d’une génération d’imams francophones, parfaitement au fait de l’environnement politico-institutionnel dans lequel ils professent leur foi. À partir de début 2017, l’obtention du DU sur le fait religieux et la laïcité constituera un préalable au recrutement d’aumôniers du secteur hospitalier, militaire et pénitentiaire.

Les crédits demandés dans le cadre du PLF pour 2017 visent à répondre à deux besoins :

– d’une part, le **développement du réseau des établissements universitaires qui dispensent les formations** : alors qu’en 2014, six universités délivraient cet enseignement⁽¹⁾, on recense aujourd’hui 14 diplômes universitaires⁽²⁾ ; 5 autres diplômes devraient voir le jour en 2017 (pour un coût moyen de 15 000 euros) et un DU à distance sera proposé dès le début de l’année ; en outre, conformément aux déclarations du ministre de l’intérieur, la formation linguistique des imams devra être renforcée, en particulier préalablement à l’inscription en DU de formation civile et civique ;

– d’autre part, la couverture des frais de déplacement permettant le suivi et l’évaluation de ces formations financées, ainsi que des réunions bi-annuelles de coordination.

En second lieu, la programmation pour 2017 comporte l’objectif de **relancer les recherches en islamologie et sur l’islam de France**.

Alors que ce champ d’étude universitaire apparaît en perte de vitesse, il est prévu de mobiliser 0,3 million d’euros (en AE et CP) afin de financer huit nouveaux projets de recherche, dans le cadre d’un pilotage conjoint avec le ministère de l’enseignement supérieur et de la recherche.

(1) Il s’agissait en l’occurrence des Instituts catholiques de Paris, Lyon, Strasbourg, Aix et Bordeaux.

(2) D’après le projet annuel de performance pour 2017, cinq DU ont été ouverts en 2015 (Mayotte, Paris-Sud, Paris 1, Lille et Toulouse). Nantes et La Réunion ont proposé leur diplôme au début de 2016 et devaient être imitées par l’Université de Rennes en septembre de cette même année.

C. FACILITER LES DÉMARCHES DE LA VIE ASSOCIATIVE

Dans le cadre du projet de loi de finances initiale, la réalisation de cet objectif passe notamment par l'entretien et le perfectionnement du répertoire national des associations (RNA) dont le financement constitue la finalité essentielle de l'action 5 *Vie associative*.

Opérationnel sur l'ensemble du territoire national⁽¹⁾, implanté sur le réseau intranet des services de l'État (réseau ADER), le RNA se voit assigner plusieurs fonctions :

- permettre aux préfetures, sous-préfetures et directions départementales interministérielles de tenir le greffe des associations dites loi de 1901 dans le cadre d'un réseau national, et à l'ensemble des services de l'État de consulter les données communicables de ces associations ;

- produire des statistiques en matière de démographie associative ;

- servir de support à la dématérialisation des déclarations des associations, dans le cadre de la démarche « *e-crédation* ».

Lancé le 6 février 2014, le tél-service « *e-modification/e-dissolution* » donne aujourd'hui la possibilité aux usagers d'effectuer en ligne la modification du titre, de l'objet, du siège social, des coordonnées de gestion, des statuts, de la liste des personnes chargées de l'administration de l'association, de la composition de l'union ou de la fédération, de la liste des établissements, l'actualisation de la situation patrimoniale ou sa dissolution. Ce nouveau service supplémentaire utilise les technologies numériques sans nouvelle saisie des informations déjà déclarées et permet de traiter des dossiers conformes pour l'administration.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, on dénombrait plus de 28 602 e-modifications/e-dissolutions déposées au 31 juillet 2016 alors qu'à la même date en 2015, seulement 6 000 modifications et dissolutions avaient été déclarées par voie dématérialisée.

Les crédits demandés dans le cadre du PLF pour 2017, soit un montant stable de 0,89 million d'euros (en AE et CP), ont essentiellement pour objets la maintenance du socle technique, ainsi que le traitement des évolutions du RNA. Ils devraient permettre :

- de payer les coûts récurrents de maintien en condition opérationnelle des plateformes (licences, garantie de la non-perte des données, disponibilité de l'application) ;

(1) À l'exception des départements d'Alsace-Moselle, compte tenu de la spécificité du droit local applicable.

– d’achever la migration des serveurs actuels vers des plateformes dotées d’un socle technique plus sécurisé et récent ;

– de mettre à jour la passerelle avec la Direction de l’information légale et administrative responsable du *Journal officiel* ;

– de mettre en place une tierce maintenance applicative pour prendre en charge les corrections de bugs, le développement des futures évolutions, notamment réglementaires.

III. PROGRAMME 216 : MENER À BIEN LA MODERNISATION ENGAGÉE DES FONCTIONS SUPPORTS

Le programme 216 porte sur les crédits et sur les ressources humaines dévolus aux fonctions de pilotage du ministère de l'intérieur (activités d'état-major, d'expertise, de conseil et de contrôle). Il a également pour objet les moyens de gestion de différentes prestations mutualisées pour ses directions et ses services, ainsi que l'ensemble des crédits relatif à ses affaires juridiques et contentieuses.

Le projet de loi de finances initiales pour 2017 prévoit de consacrer au programme 216 en 2017 environ 898,10 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 934,61 millions d'euros en crédits de paiement (CP) 776,19 millions d'euros et un peu plus de 796,19 millions en crédits de paiement (CP). En incluant les fonds de concours et les attributions de produits, la demande du ministère de l'Intérieur porte sur des montants de respectivement 907,57 millions d'euros en AE et 944,08 millions d'euros en CP, en progression de respectivement 15,18 % et de 16,84 % par rapport à l'exercice 2016.

La programmation budgétaire repose également sur un plafond d'emploi en légère baisse, à 7 317 équivalents temps plein (ETPT) contre 7 320 ETPT en 2016. L'évolution du plafond résulte notamment :

- de l'effet des mesures de transfert pour 2017 (– 13 ETPT) ;
- du recrutement sur le programme 216 de 49 apprentis ;
- de la création de 10 emplois au titre de la gestion de l'asile ;
- de la prise en charge du ministère de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales et du secrétariat d'État (+45 ETPT) ;
- de l'impact du schéma d'emploi (– 88 ETPT), qui tient compte de l'extension en année pleine du schéma d'emploi 2016 et de celui attendu en 2017 (– 50 ETPT).

Certes, il convient de prendre en considération l'effet – au moins sur le plan des crédits – de l'intégration au périmètre du programme d'une nouvelle action, relative au Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), dotée d'environ 80,42 millions d'euros dans le PLF pour 2017. Pour autant, le tableau ci-après montre que la hausse des crédits demandés concerne l'ensemble des actions du programme et peut présenter un caractère substantielle pour certains d'entre elles.

Ce faisant, la programmation proposée pour 2017 s’inscrit pleinement dans la trajectoire suivie tout au long de la législature et qui vise à raffermir le pilotage et la conduite des politiques de l’Intérieur. Elle présente deux traits essentiels : un budget en expansion destiné à la réalisation de chantiers de modernisation majeurs pour le pilotage du ministère ; une priorité accordée à la consolidation de la fonction juridique et au développement de la formation.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 216 (PAR ACTION)
ENTRE 2012 ET 2017 (EN AE ET CP)**

(en millions d’euros)

Action	LFI 2012	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	PLF 2017	Évolution PLF 2017/ LFI 2016	PLF 2017/ LFI 2016
01 État-major et services centraux	62,27 62,27	383,79 384,18	382,94 383,34	343,16 343,16	353,93 353,98	368,65 368,65	+4,16 % +4,14 %	+ 492,02 % + 492,02 %
03 Système d’information de communication	146,06 146,06	54,25 54,25	53,37 53,15	50,77 50,77	73,28 71,19	85,47 87,56	+16,63 % +22,99 %	- 41,48 % - 40,05 %
04 Action sociale et formation	222,27 222,27	38,32 38,32	38,82 38,82	39,05 39,05	38,42 38,42	42,94 42,94	+11,76 %	- 80,68 %
05 Affaires immobilières	119,81 139,94	85,62 111,82	214,00 112,57	108,24 126,15	117,22 139,26	111,23 145,65	- 5,11 % + 4,59 %	- 7,16 % + 4,08 %
06 Affaires juridiques et contentieuses	82,00 82,00	82,05 82,05	77,45 77,45	63,33 63,33	43,30 43,30	55,00 55,00	+27,02 %	- 32,93 %
08 Immigration, asile et intégration	38,38 38,38	37,15 37,15	41,50 41,50	39,56 39,56	37,91 37,91	39,07 39,07	+3,06 % +3,06 %	+ 1,80 %
09 Sécurité et éducation routières	SO SO	SO SO	80,89 80,89	89,32 89,32	123,94 123,94	124,79 124,79	+0,69 %	SO
10 Fonds interministériel de prévention de la délinquance (nouveau)	SO SO	SO SO	SO SO	SO SO	SO SO	80,41 80,41	SO SO	SO
Total	670,79 690,92	681,18 707,77	888,97 787,72	733,43 751,34	788,00 808,00	907,57 944,08	+15,17 % +16,84 %	+ 35,30 % + 36,64 %

Sources : rapports annuels de performance 2012 à 2015 ; projet annuel de performances pour 2017.

A. UN BUDGET EN EXPANSION DESTINÉ À LA RÉALISATION DE CHANTIERS MAJEURS POUR LE PILOTAGE DU MINISTÈRE

Du point de vue du Rapporteur spécial, l’augmentation des crédits proposée dans le cadre du PLF pour 2017 se justifie d’autant mieux qu’en théorie, la mission *Administration générale et territoriale de l’État* demeure soumise à une certaine contrainte budgétaire dans le cadre de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour la période 2014-2019.

Il s’agit en outre de maintenir les bons résultats obtenus en terme de performance (tout particulièrement dans la fonction achat) en menant à bien des projets qui améliorent l’organisation du ministère et l’efficacité de ses fonctions supports. Il importe également de faire face aux nouvelles menaces pesant sur la sécurité publique, au travers de l’action du FIPD.

1. Vers l'achèvement du schéma pluriannuel de stratégie immobilière

Engagée depuis 2008, la mise en œuvre du schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) s'ordonne autour de quatre grands axes :

– le maintien et le renforcement de l'îlot Beauvau, centre stratégique décisionnel et opérationnel regroupant les fonctions d'état-major auprès du ministre ;

– l'organisation d'un pôle de services de la police nationale à l'ouest de Paris (police judiciaire, et renseignement intérieur) ;

– l'établissement d'un état-major des services d'administration centrale de la gendarmerie nationale (DGGN) à Issy-les-Moulineaux (Hauts-de-Seine) ;

– la recherche d'un site domanial unique qui, à l'horizon 2020-2030, accueillerait l'ensemble des directions supports du ministère.

Dans le cadre de ces orientations, révisées en 2012 et 2014, il était prévu en 2016 :

– l'achèvement du programme de réhabilitation du centre interministériel de formation de Lognes (Seine-et-Marne), opération engagée en 2014 et destinée à améliorer les conditions d'accueil des auditeurs et des stagiaires, ainsi que les performances énergétiques de l'ensemble immobilier ;

– la finalisation de l'achat du site de Levallois-Perret par crédit-bail (d'une durée estimative de dix à quinze ans pour un montant de 200 millions d'euros environ, l'option d'achat devant être exercée avant le 30 septembre 2016) ; la prolongation du bail civil d'Asnières et des travaux de sécurisation des sites de la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) ;

– l'achèvement de l'installation des directions et des services sur le site du pôle Garance, immeuble situé dans le vingtième arrondissement de Paris, acquis par le biais d'une vente future en l'état d'achèvement et livré le 7 août 2015 ;

– la réalisation de travaux d'entretien et d'aménagement destiné à la conservation du parc immobilier, pour 1,5 million d'euros.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, au 1^{er} septembre 2016, le ministère a réduit ses implantations, passant de 35 sites en 2009 à 17 aujourd'hui.

Le PLF pour 2017 propose d'allouer à l'**action 5 Affaires immobilières** des autorisations d'engagements en baisse de 5,11 % (à 111,23 millions d'euros) et des crédits de paiement en hausse de 4,59 % par rapport à l'exercice 2016.

Pour l'essentiel, ces crédits doivent permettre de couvrir des dépenses en fonctionnement portant sur :

– les loyers de l’administration centrale (51 millions d’euros en AE et 50,9 millions d’euros en CP) ;

– les loyers budgétaires (21,3 millions d’euros en AE et en CP)

– la location avec option d’achat (LOA) du siège de la DGGN : 10,4 millions d’euros en AE et en CP comprenant les loyers et charges d’exploitation du site ;

– le crédit-bail immobilier de l’immeuble Garance, soit des frais financiers (2,1 millions d’euros en CP) ;

– le crédit-bail immobilier du pôle renseignement de Levallois (pour 16 millions d’euros en CP).

Les crédits pour dépenses d’investissement (crédits de titre V) prévues dans le cadre de la programmation pour 2017 représentent, quant à eux, 13 millions d’euros en AE et 24,1 millions d’euros en CP. Ils visent notamment à couvrir les dépenses de l’administration centrale ayant pour objet :

– le remboursement du capital de la LOA de la DGGN à Issy-les-Moulineaux et du crédit-bail immobilier du site de Garance ;

– le financement des mesures de sécurisation des accès des sites du ministère de l’Intérieur (dont 3,8 millions d’euros prévus dans le cadre du pacte de sécurité), de rationalisation des périmètres immobiliers (aménagement de locaux nécessaires aux modifications de périmètres ministériels), ainsi que de réaménagement suite aux mouvements de services, d’entretien locatif et de sécurité incendie ;

– la réalisation des travaux immobiliers nécessaires à la mise en place de la commission du contentieux du stationnement payant (CCSP) installée à Limoges (pour un montant de 2,9 millions d’euros).

2. Un renforcement toujours nécessaire des ressources informatiques

Dans le cadre du PLF pour 2017, le ministère de l’Intérieur propose d’augmenter les crédits de **l’action 3 *Système d’information et de communication*** de 16,63 % en AE et de 22,99 % en CP en les portant aux montants respectifs de 85,47 millions d’euros et 87,56 millions d’euros.

Cet effort se justifie en premier lieu par le constat de certaines contre-performances dont rend compte l’indicateur 2.2 « *Efficiences informatiques et bureautiques* ». Le sous-indicateur « *nombre d’heures d’indisponibilité des applications* » apparaît en hausse par rapport à 2015 (avec 35 heures suivant la prévision actualisée pour 2016) et ne devrait pas connaître d’amélioration en 2017. Il en va de même du « *ratio d’efficiences bureautiques* », qui rapporte les dépenses informatiques et bureautiques au nombre de postes fonctionnels du ministère.

En second lieu, il s'avère souhaitable de faire évoluer ou de déployer un certain nombre d'outils informatiques qui touchent aux fonctions support (par exemple, la gestion des ressources humaines) et métiers du ministère de l'Intérieur ou qui conditionne son insertion au sein des réseaux interministériels.

Dans le cadre du PLF pour 2017, les crédits affectés à l'action 03 devraient ainsi permettre l'engagement ou la poursuite d'un certain nombre de projets ou d'opérations. On retiendra en particulier :

- la conduite de nombreux chantiers de rénovation de câblage et éléments actifs de réseaux sur le parc de préfectures et sous-préfectures, destinés à permettre notamment l'usage de la vidéo-conférence ;

- le lancement d'un projet destiné à augmenter la sécurité (chiffrement et filtrage) des 2 000 réseaux clients du ministère de l'intérieur contre la cyber délinquance : d'après une étude préalable, il s'agirait d'une opération à conduire sur trois ans et dont le coût est estimé à 17 millions d'euros en investissement et à 4 millions d'euros en fonctionnement annuel ; de manière concomitante, un réseau dédié très sécurisé est en cours de déploiement fin 2016 pour véhiculer les flux sensibles classifiés pour 300 sites ;

- l'évolution de l'offre de service « ALFRESCO », destinée à la mise en place d'un environnement collaboratif entre l'État et les collectivités territoriales ;

- l'engagement des travaux nécessaires à la refonte du système d'information des ressources humaines (SIRH-Dialogue 1) par le projet Dialogue 2 : le nouveau SIRH devrait être déployé à partir du 1^{er} trimestre 2018 sur des sites pilotes ; sa mise en service ne s'achèvera qu'au début de l'année 2019, compte tenu de l'organisation des élections professionnelles au dernier trimestre 2018.

3. La consolidation des fonctions d'état-major et des services centraux

L'action 1 *État-major et services centraux* voit les crédits demandés augmenter de 4,16 % en AE et de 4,14 % en CP, avec une dotation de 368,65 millions d'euros. Nonobstant les possibles changements de périmètre intervenus au fil des exercices, le PLF pour 2017 confirme donc le renforcement des moyens de conduite et de pilotage des politiques du ministère de l'Intérieur opéré depuis 2012.

Essentiellement constituées de crédits pour dépenses de personnel (crédits de titre II), les ressources affectées par le PLF pour 2017 traduisent l'effort fourni en faveur du fonctionnement courant des services centraux (y compris les cabinets ministériels, les services d'état-major et l'inspection générale de l'administration). La programmation comporte ainsi un renforcement des effectifs des personnels administratifs et des personnels techniques.

S'agissant des dépenses de fonctionnement, on notera par ailleurs le financement des actions de communication réalisées dans le cadre du plan « Préfectures nouvelle génération » (pour un montant de 1,5 million d'euros).

4. L'intégration du fonds interministériel de prévention de la délinquance

Tel est l'objet de la création de l'action 10 – *Fonds interministériel de prévention de la délinquance* (FIPD) qui résulte du transfert de crédit en provenance du programme 122 *Concours spécifiques et administration*. Par comparaison avec l'exercice 2016, le PLF pour 2017 prévoit de lui allouer la somme de 80,4 millions d'euros (en AE et CP) contre environ 69,40 millions d'euros.

Créé par la loi du 5 mars 2007⁽¹⁾, le FIPD est « *destinée à financer la réalisation d'actions dans le cadre des plans de prévention de la délinquance et dans le cadre de la contractualisation mise en œuvre entre l'État et les collectivités territoriales en matière de politique de la ville.* » En outre, la loi de finances pour 2016 étend l'action du FIPD au financement des actions de prévention de la radicalisation.

Le fonds comprend deux volets distincts : le financement de la vidéo-protection et celui des autres actions de prévention. Le comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR) est chargé de fixer les orientations et de coordonner l'utilisation des crédits de ce fonds, notamment leur répartition nationale.

Le FIPD bénéficie depuis 2015 de crédits pour renforcer la lutte contre le terrorisme et en particulier pour financer des actions de sécurisation de lieux culturels et de prévention de la radicalisation.

L'essentiel des crédits du Fonds vise à financer des dépenses d'intervention (pour un montant de 58,3 millions d'euros), dont 70 % sont destinés à des programmes d'actions ayant pour publics les jeunes exposés à la délinquance.

Dans le cadre de la programmation pour 2017, il convient de noter que les crédits de l'action 10 ont également pour objet le versement d'une subvention pour charges de service public au groupement d'intérêt public (GIP) « *Réinsertion et citoyenneté* », pour un montant de 22 millions d'euros. Créée au début de l'année 2016, au terme d'une convention signée entre l'État et l'Établissement public d'insertion de la Défense (EPIDe), cette structure a pour mission la gestion des centres de prévention de la radicalisation⁽²⁾. Son financement participe donc de la mise en œuvre du plan d'action contre le terrorisme et la radicalisation, lequel prévoit de créer un centre par région dédié à l'accueil des personnes radicalisées ou en voie de radicalisation avec hébergement.

(1) Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

(2) Le premier centre a été ouvert le 1^{er} juillet 2016 dans le département d'Indre-et-Loire.

B. LA NÉCESSAIRE PRIORITÉ ACCORDÉE AU DÉVELOPPEMENT DE LA FORMATION ET À LA CONSOLIDATION DE LA FONCTION JURIDIQUE

La définition d'une offre de formation adaptée aux besoins des agents et à leur effectif constitue manifestement la condition de la réussite de la vaste réorganisation dans laquelle le ministère de l'Intérieur se trouve engagé. Cet enjeu ne doit cependant pas occulter, pour le bon accomplissement des missions du ministère, le renforcement de sa fonction juridique.

1. Des besoins nouveaux en matière de formation

Certes, la maquette de performance pour 2017 tend à rendre compte de l'attention que porte le ministère de l'Intérieur à l'efficacité de la gestion des ressources humaines (objet de l'indicateur 2.1). Ainsi, le taux de couverture des besoins de formation à la prise de poste enregistre une augmentation constante de sa valeur entre 2014 et 2016.

Pour autant, ainsi que s'en sont inquiétés les représentants des organisations syndicales, la mise en œuvre du plan « Préfectures nouvelle génération » exige qu'un effort particulier soit consenti dès lors qu'il implique l'affectation des agents sur de nouvelles missions ne correspondant pas nécessairement à leur expérience professionnelle antérieure. Selon leur analyse, ce problème revêt potentiellement une acuité particulière, en ce qui concerne la délivrance des titres – même si suivant les réponses aux questionnaires budgétaires, la mise en place de chaque nouveau centre d'expertise et de ressources « titres » (CERT) s'effectuera prioritairement par l'affectation des agents chargés, dans la même préfecture ou sous-préfecture, de la délivrance des titres concernés.

Dans cette perspective, l'accroissement des crédits de l'action 4 *Action sociale et formation*, que le PLF pour 2017 propose d'augmenter de 11,76 % par rapport à 2016, répond à un impératif.

D'après le projet annuel de performance, ces ressources nouvelles devraient permettre l'abondement du budget de formation de 2,1 millions d'euros. L'effort porterait en priorité sur les personnels et les cadres affectés sur les CERT, soit 1 800 personnes. La programmation pour 2017 comporte également le lancement de l'offre de formation relative aux nouvelles missions prioritaires des préfectures définies par la directive nationale d'orientation relative à la période 2016-2019, avec l'organisation de parcours professionnalisants.

2. Vers un renforcement de la fonction juridique

Par rapport à l'exercice 2016, le PLF pour 2017 se caractérise par une assez nette augmentation des crédits alloués à l'action 06 – *Affaires juridiques et contentieuses*. Avec une dotation de 55 millions d'euros (en AE et CP), celle-ci voit ses ressources augmenter de 27,02 %, évolution qui tranche avec la réduction continue des crédits ouverts par rapport aux dépenses de contentieux.

On rappellera cependant qu'en 2016, le ministère de l'Intérieur évaluait lui-même la dépense tendancielle en matière de contentieux à 90 millions d'euros, sur la base de la moyenne des dépenses enregistrées aux cours des trois années précédentes.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION 06 PAR RAPPORT AUX DÉPENSES DE CONTENTIEUX

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015	2016
Crédits ouverts Action 06- <i>Affaires juridiques et contentieuses</i>	82	77,4	63,3	43,30
Dépenses de contentieux	110,58	85,73	107,61	ND

Source : réponses au questionnaire budgétaire pour le PLF 2016.

En 2016, le ministère de l'Intérieur a poursuivi l'application du plan d'action élaboré par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) sur la base de l'examen des facteurs de dépenses récurrents en matière de contentieux et qui devait entrer dans une deuxième phase en 2015.

Ce plan repose notamment sur :

– l'élaboration et la diffusion d'une circulaire aux préfets sur les bonnes pratiques en matière de gestion des demandes de concours de la force publique ;

– l'étude de la faisabilité d'une plateforme centralisée du traitement des indemnisations liées aux accidents de la circulation, en collaboration avec la Préfecture de police de Paris ;

– la mise en œuvre d'un guide de bonnes pratiques en ce qui concerne la protection fonctionnelle des fonctionnaires.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, la mise en œuvre du plan d'action en 2016 a donné lieu :

– **à des mesures destinées au renforcement de l'expertise juridique dans les territoires** : il s'agit de conforter les compétences des personnels des préfectures tout en limitant le recours à des prestations externes ; l'objectif est de diminuer les annulations contentieuses, source de condamnation à des frais irrépétibles ou au versement d'indemnités et de limiter le recours aux avocats, grâce à une défense directe de l'État par les préfectures et, à défaut, de restreindre les dépenses en estimant de manière systématique le coût du recours à leurs services ;

– à la **rationalisation et l’harmonisation du traitement des accidents de la circulation** : à cette fin, le traitement des dossiers d’accidents de la Gendarmerie nationale a été recentralisé au ministère de l’Intérieur, à compter du 1^{er} janvier 2016 ;

– une **généralisation possible du pilotage régional des crédits contentieux à compter** : sur la base des résultats obtenus, l’expérimentation menée dans les Pays de la Loire et en Provence-Alpes-Côte d’Azur en 2015 a été reconduite et étendue aux régions Bretagne et Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées, les résultats obtenus montrant que le cadre régional se révèle plus adapté pour la simplification et le renforcement du dialogue de gestion, ainsi que l’amélioration du pilotage budgétaire et des mutualisations de moyens entre les préfetures de département d’une même région ;

– le renforcement des capacités de pilotage des dépenses en matière de contentieux, avec notamment le **déploiement de l’application « suivi informatisé des affaires juridiques » (SIAJ)** effectif depuis le 1^{er} janvier 2016 dans l’ensemble des SGAMI

D’après les réponses au questionnaire budgétaires, outre la poursuite des actions engagées afin d’améliorer la performance dans la gestion des crédits contentieux, l’action du ministère de l’Intérieur en 2017 poursuivra trois objectifs principaux.

• Il s’agit en premier lieu de la **création de pôles d’appui juridique**. Conçue dans le cadre des conclusions du groupe de travail consacré à l’expertise juridique et au contrôle de légalité formé en 2015, cette mesure vise à renforcer de la sécurité juridique de l’action des préfetures, tant au moment de l’édiction des actes que de leur défense contentieuse.

Dans cette optique, les pôles d’appui juridique pourront offrir leur expertise aux préfetures faisant appel à leurs services dans quatre domaines pour lesquels le nombre de ces structures variera. Il s’agit :

– de la police administrative et de la sécurité routière (à laquelle seraient affectés quatre pôles) ;

– des refus de concours de la force publique et de la responsabilité de l’État (domaine de compétence de deux pôles) ;

– du contentieux statutaire (matière mobilisant un pôle) ;

– de la commande publique (dans laquelle un pôle sera spécialisé).

Des besoins plus importants et immédiats ayant été identifiés en matière de police administrative et de sécurité routière, deux pôles d’appui dédiés seront mis en place à l’automne 2016 à Dijon et à Orléans.

● **Le renforcement de la sécurité des actes juridiques** constitue le second axe de l'action du ministère en 2017. L'objectif est d'élaborer un cahier des charges des formations juridiques, lesquelles devront porter tant sur la sécurisation des décisions administratives (compétence de l'auteur de l'acte, délégations, procédures, formes, etc.) que sur le contentieux (modalités de la défense, examen du fond, etc.).

La création des pôles d'appui juridique doit également permettre ainsi de démultiplier les formations auprès des agents de préfectures. Les thématiques particulières des polices administratives et du droit des étrangers doivent être prioritairement traitées, compte tenu de leur importance dans la part de l'activité des unités opérationnelles (UO) et de leur impact budgétaire sur le programme 216.

● En dernier lieu, le ministère de l'Intérieur entend **développer une politique de défense contentieuse proactive**. À cette fin, la DLPAJ devrait mettre à disposition des pôles d'appui juridique, dès leur mise en place, des bibliothèques de paragraphes argumentés pour la défense contentieuse, voire de mémoires-types, dès lors que le thème s'y prête, comme elle le pratique déjà, pour l'ensemble des préfectures, en matière de contentieux des étrangers. La généralisation de la veille jurisprudentielle et la systématisation de la politique d'appels et de cassation pour des contentieux coûteux doivent également soutenir cette démarche.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l’audition de M. Christian Eckert, secrétaire d’État chargé du budget et des comptes publics (voir le compte rendu de la commission élargie du 3 novembre 2016 à 9 heures 30 ⁽¹⁾), la commission des finances examine les crédits de la mission Administration générale et territoriale de l’État (David Habib, rapporteur spécial)

*Suivant l’avis favorable du rapporteur spécial, la commission **adopte** les crédits de la mission Administration générale et territoriale de l’État.*

La commission examine ensuite l’article 52 rattaché.

*

* *

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2017/commissions_elargies/

Article 52 **Réforme de la propagande électorale**

Texte du projet de loi :

Le code électoral est modifié comme suit :

1° Au premier alinéa de l'article L. 165, les mots : « envoyer aux électeurs » sont remplacés par les mots : « remettre à la commission instituée à l'article L. 166 » ;

2° À l'article L. 166 :

a) Au premier alinéa, les mots : « de tous les documents de propagande électorale » sont remplacés par les mots : « des bulletins de vote de chaque candidat dans chaque mairie »

b) Après le premier alinéa sont insérés trois alinéas ainsi rédigés :

« La commission envoie à la préfecture de département ainsi qu'à chaque sous-préfecture et à chaque mairie de leur circonscription électorale un exemplaire imprimé de la circulaire de chaque candidat que les électeurs pourront consulter.

« Elle met en ligne le bulletin de vote et la circulaire de chaque candidat sur le site internet désigné par arrêté du ministre de l'intérieur.

« Sans préjudice de l'application du troisième alinéa, en Guyane, en Guadeloupe, en Martinique, à La Réunion, 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, la commission assure l'envoi et la distribution des circulaires imprimées aux électeurs. » ;

3° Le cinquième alinéa de l'article L. 330-6 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Les ambassades et les postes consulaires tiennent à disposition des électeurs dans leurs locaux, pour consultation, un exemplaire imprimé de la circulaire de chaque candidat. Le bulletin de vote et la circulaire de chaque candidat sont mis en ligne sur le site internet désigné par arrêté du ministre des affaires étrangères. » ;

4° À l'article L. 395, les mots : « n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique » sont remplacés par les mots : « n° 2016-.... du .. décembre 2016 de finances pour 2017 ».

Observations et décisions de la Commission :

Le présent article propose de supprimer l'envoi de la propagande électorale sur format papier au domicile des électeurs pour deux scrutins organisés en 2017 : l'élection des députés ; l'élection des députés représentants les Français de l'étranger. En lieu et place, il prévoit que les bulletins de vote et les circulaires (ou professions de foi) pourront être consultés sur un site internet désigné par arrêté du ministre de l'Intérieur. Les électeurs pourront également prendre connaissance des circulaires des candidats à la préfecture de département, ainsi qu'à chaque sous-préfecture et à chaque mairie de leur circonscription électorale.

À cette fin, le projet de loi de finances modifie les articles L. 165 et L. 166 du code électoral afin de :

– poser le principe de la remise de la propagande électorale à la commission chargée du recueil et d’envoi de ses supports, en remplacement de l’envoi aux électeurs (1° de l’article 52 du projet de loi de finances) ;

– organiser la mise à disposition des bulletins de vote des candidats dans les mairies, ainsi qu’à la préfecture du département et dans les sous-préfectures des circonscriptions électorales ; réserver l’envoi des circulaires dans les seuls locaux du réseau préfectoral (a) et premier alinéa du b) du 2° de l’article 52 du projet de loi de finances) ;

– prévoir la mise en ligne des bulletins de vote et des circulaires des candidats sur un site internet désigné par arrêté du ministre de l’Intérieur (deuxième alinéa du b) du 2° de l’article 52).

Tout en posant le principe de la dématérialisation de la propagande électorale pour ces territoires, le troisième alinéa du b) du 2° permet le maintien de l’envoi sous format papier au domicile des électeurs des circonscriptions des collectivités d’outre-mer relevant des articles 73 et 74 de la Constitution. Entrent ainsi dans le champ de cette dérogation : d’une part, la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et la Réunion, ainsi que Mayotte ; d’autre part, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, ainsi que les îles Wallis-et-Futuna.

Modifiant le cinquième alinéa de l’article L. 330-6 du code électoral, le 3° du présent article établit des règles similaires pour l’élection des députés représentant les Français de l’étranger en ce qui concerne la mise à disposition des bulletins de vote et des circulaires des candidats : ces documents pourront être consultés sur un site internet, seules les professions de foi étant mis à disposition des électeurs dans les ambassades et les postes consulaires.

*

* *

La commission examine les amendements II-CF40 de Mme Véronique Louwagie, II-CF43 de Mme Marianne Dubois, II-CF53 de M. Dominique Baert, II-CF102 de M. Razzy Hammadi, et II-DN1 de M. Daniel Boisserie, portant suppression de l’article.

Mme Véronique Louwagie. Cet amendement vise à supprimer l’article 52 relatif à la dématérialisation des supports de la propagande électorale. Beaucoup d’arguments ont déjà été développés en faveur du maintien de la propagande envoyée au domicile et j’y souscris. J’ajoute que nous devons aussi prendre en considération la fracture numérique : dans un certain nombre de territoires, les accès ne sont pas assurés. En outre, certaines personnes ont des difficultés à maîtriser les outils numériques. Notre démocratie doit donc maintenir ce lien fort avec les électeurs.

Mme Marianne Dubois. Je défends le même amendement en faisant valoir, en outre, que la dématérialisation des supports de la propagande électorale pourrait pénaliser nombre d'imprimeries locales.

M. Dominique Baert. Cet argument me paraît effectivement recevable. L'amendement de suppression que je défends repose également sur l'idée que la démocratie doit demeurer au sein de chacun des foyers. Les professions de foi permettent de savoir quels sont les différents candidats et les choix qu'ils proposent. Comme le disait notre collègue Marc Dolez, cela me paraît être un fondement de la démocratie.

M. Razzy Hammadi. J'adhère totalement à l'ensemble des arguments qui viennent d'être présentés en faveur de la suppression de cet article.

M. David Habib, rapporteur spécial. Sur ce sujet, nous sommes dans un processus long. La dématérialisation de la propagande électorale se fera inéluctablement, mais cela prendra du temps. Il ne faut pas toutefois que ce dossier devienne un dossier politique. Je rappelle que cette initiative avait été décidée par la majorité précédente ; elle est aujourd'hui poursuivie par le ministre de l'intérieur et je souhaite que les uns et les autres, nous prenions le temps d'y réfléchir. L'élection présidentielle est une élection extrêmement médiatisée et les personnes qui ne connaissent pas l'identité et les idées d'un candidat doivent donc être assez rares. Par ailleurs, nous devons mettre à profit notre expérience d'élus locaux : 10 % des circulaires envoyées aux électeurs sont retournées. Il y a à la fois un problème d'adresse et de listes électorales que l'on ne peut pas négliger car cela représente plusieurs millions de circulaires qui ne sont pas distribuées. En outre, on ne peut pas établir de lien entre la dématérialisation de la propagande et la désaffection de nos concitoyens pour les consultations électorales. Chacun sait que la participation traduit d'autres problèmes que ceux qui découlent de l'envoi, ou pas, de documents papiers. En tant que responsables politiques, nous devrions prendre le temps de réfléchir à ces questions sans imputer à la dématérialisation de la propagande toutes les difficultés que nous pouvons rencontrer sur le terrain.

Mme Claudine Schmid. Je pense qu'il faudrait mener aussi une réflexion sur les listes électorales et les données qu'elles comportent. Pour les Français de l'étranger, nous avons la possibilité de recueillir l'adresse électronique. S'il devait y avoir dématérialisation – maintenant ou à plus long terme –, il faudrait au préalable que les adresses électroniques figurent sur les listes électorales également pour les Français de métropole, de sorte qu'ils puissent recevoir les documents des candidats. À la différence des élections présidentielles, pour les élections législatives, les électeurs ne sont pas nécessairement bien informés et un envoi reste nécessaire. Ce préalable est indispensable à la dématérialisation, quitte à ce que les citoyens se désinscrivent s'ils ne souhaitent pas recevoir via leur adresse électronique la propagande de tel ou tel candidat.

M. Dominique Raimbourg, Président de la commission des lois. Je suis favorable à la suppression de cet article, mais je ne suis pas hostile à opérer une distinction en matière de diffusion de la propagande entre l'élection présidentielle et les élections législatives. Pour ces dernières, la dématérialisation ne me paraît pas possible. Elle serait très injuste car elle offrirait une prime aux candidats sortants. En revanche, une discussion sur la dématérialisation pour l'élection présidentielle me paraît concevable. Cela étant, la réception des documents agit comme une piqûre de rappel pour les électeurs, notamment de la date des consultations. Il y a là une difficulté à laquelle il faudrait que nous réfléchissions.

M. Olivier Marleix. Comme souvent – pour ne pas dire toujours –, le Président de la commission des lois parle avec une véritable sagesse. Le sujet est celui de l’atteinte au principe d’égalité devant la loi et cette préoccupation est évidemment beaucoup plus forte pour les élections législatives. Quand on dit que 20 % de nos compatriotes n’ont pas accès à internet, ce taux peut être encore plus élevé dans certaines circonscriptions. Pour les petits candidats aux élections législatives, ce serait effectivement une discrimination terrible car tous n’ont pas forcément les moyens de faire imprimer les documents, de les déposer dans les boîtes aux lettres ou de mobiliser des gens pour le faire.

M. Pascal Popelin. Je reviens d’abord sur la question des listes électorales. Nous y avons travaillé en adoptant un texte qui prendra effet après 2017, parce que nous ne voulions pas modifier les règles avant ces grandes échéances nationales. Cette loi a vocation à résorber le problème des « mal inscrits ». Nous pouvons donc être fiers de l’avoir votée sous cette législature.

En ce qui concerne la connaissance des dates des élections, pour les présidentielles, je crois chaque citoyen éclairé sur celles-ci et sur les candidats en présence. En revanche, il est vrai que pour les autres scrutins – les élections législatives, d’autres élections locales –, la réception des documents de propagande électorale, le mercredi ou le jeudi, rappelle utilement que le premier tour est organisé le dimanche suivant. De plus, les règles ne sont pas les mêmes. Pour l’élection présidentielle, on sait que seuls deux candidats sont qualifiés au second tour. Pour les autres scrutins, le fait de recevoir la profession de foi du second tour permet à beaucoup de nos concitoyens de savoir qui sont les candidats encore en lice. C’est un argument supplémentaire en faveur du vote de l’amendement de suppression de cet article.

Mme Marie-Christine Dalloz. J’ai été très étonnée de lire dans le rapport de David Habib qu’il considérait que « [l]’envoi de document papier ne constitue pas nécessairement le meilleur vecteur d’information pour nos concitoyens ». La disparité entre les territoires dans l’accès à internet doit être prise en compte. Dans ma circonscription, beaucoup de communes se trouvent en « zones blanches ».

La propagande envoyée aux électeurs comprend deux documents : le bulletin de vote et la profession de foi. Je considère aujourd’hui que l’envoi du bulletin de vote ne relève pas d’une obligation. Je reviens d’une mission d’observation en Moldavie pour l’élection présidentielle. Les électeurs y reçoivent des documents, mais aucun bulletin de vote n’est envoyé au domicile. Ils sont seulement mis à disposition dans les bureaux de vote. Nous pourrions simplifier nos procédures. Les candidats sont tenus d’imprimer leur bulletin de vote en double exemplaire, l’un adressé au domicile des électeurs, l’autre remis aux mairies. Nous pourrions convenir de n’envoyer les bulletins qu’à la mairie puisque c’est le lieu du vote.

M. Paul Molac. Je voudrais revenir sur l’argument du gâchis que constitueraient les 10 % de circulaires qui ne parviennent pas aux électeurs. Les enquêtes d’opinion montrent que 78 % des Français déclarent prendre connaissance de la propagande électorale qui leur est adressée. Par rapport à toute autre publicité, c’est un chiffre excellent. On ne peut donc pas parler de gâchis.

Je note par ailleurs que si 17 % des habitants n’ont pas accès à internet, sur les 83 % qui restent, 16 % ne l’utilisent pas, probablement parce qu’ils ont des difficultés à le faire. La fracture numérique concerne donc près de 30 % de nos concitoyens. Dans ces conditions, je reprendrais volontiers l’idée de Claudine Schmid. Sur le modèle des procédures qui permettent de déclarer ses revenus sur internet, et non plus sur format papier, nous pourrions réaliser, par exemple dans les périodes d’inscription sur les listes électorales, des campagnes d’information afin d’inciter nos concitoyens à indiquer s’ils souhaitent encore recevoir la propagande électorale à domicile. Par ce biais, nous enclencherions un mouvement qui nous conduirait, à terme, à ne plus envoyer de propagande sous format papier.

Mme Monique Rabin. Nous devons prendre en considération la nécessité d'utiliser la numérisation des services comme un levier. Je vous invite à lire le rapport de la Cour des comptes qui a été remis en février 2016 au Comité d'évaluation et de contrôle. Parmi les quinze leviers de modernisation recensés, il y en a qui me semblent plus prioritaires que la dématérialisation de la propagande électorale pour réaliser des économies. S'il se dégage dans cette salle une relative unanimité, c'est que nous avons conscience qu'il ne s'agit pas seulement d'un problème administratif mais d'une question de démocratie.

*Malgré l'avis défavorable du rapporteur spécial, la commission **adopte** les amendements. En conséquence, l'article 52 est **supprimé**.*

*

* *

ANNEXE : PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Organisations syndicales des personnels du ministère de l'Intérieur

- M. Benoît Banzept, membre du Conseil Fédéral de la CFTC FAE
- M. Philippe Vollot, secrétaire national de la FSU
- MM. David Lecocq, secrétaire général de l'USPATMI-CGT et Frédéric Guillo, adjoint au secrétaire général de la préfecture de police
- MM. Paul Afonso, secrétaire général et Jacques Mercier, premier secrétaire général adjoint de l'UNSA-Intérieur-ATS

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

- M. François Logerot, président
- M. Régis Lambert, secrétaire général
- Mme Marie-Thérèse Merny, secrétaire générale adjointe

Ministère de l'Intérieur – Cabinet du ministre

- Mme Lisa Merger, chargée de mission administration territoriale
- Mme Magalie Debatte, conseillère budgétaire et modernisation
- Mme Lucie Rigaux, adjointe au chef de bureau BPMAT

Syndicat FO préfecture

- Mme Christine Marot, secrétaire générale
- Mme Marie-Line Mistretta, secrétaire générale adjointe
- M. Romuald Deliencourt, conseiller syndical national

Ministère de l'Intérieur

- M. Alain Espinasse, directeur de la modernisation et de l'action territoriale, secrétaire général adjoint
- Mme Sylvie Calves, Chef du bureau des élections et des études politiques
- M. Antoine Gobelet, directeur financier
- M. Yves Seguy, sous-directeur de l'administration territoriale
- M. Antoine Guérin, chef de service, adjoint au directeur des ressources humaines, chargé de la mission gouvernance ministérielle des ressources humaines.