



N° 273

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2017.

## 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 2018** (n° 235),

PAR M. JOËL GIRAUD,  
Rapporteur Général  
Député

---

**ANNEXE N° 3**

**ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT**

Rapporteur spécial : M. JACQUES SAVATIER

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	5
<b>DONNÉES CLÉS</b> .....	7
<b>PREMIÈRE PARTIE</b> .....	9
<b>I. PROGRAMME 307 : UNE RÉALLOCATION DES RESSOURCES COHÉRENTES AVEC LA REDÉFINITION DES MISSIONS PRÉFECTORALES</b> .....	11
<b>A. UN EFFORT BUDGÉTAIRE CIBLÉ SUR LES FONCTIONS PRIORITAIRES DU RÉSEAU</b> .....	12
1. Des crédits dégagés pour les actions privilégiées par le PPNG.....	12
2. Des économies sur le pilotage territorial et les fonctions support des préfectures .....	13
<b>B. UNE POLITIQUE DES RESSOURCES HUMAINES FONDÉE SUR LES GAINS D'EFFICIENCE ATTENDUS DE LA RÉORGANISATION DES MISSIONS</b> .....	14
1. Une progression contenue des dépenses de personnel.....	14
2. Une nouvelle baisse des effectifs gagée sur la réorganisation de la délivrance des titres .....	15
<b>II. PROGRAMME 232 : UNE DÉCÉLÉRATION CONJONCTURELLE EN ANNÉE POST ÉLECTORALE</b> .....	17
<b>A. DES RESSOURCES BUDGÉTAIRES STRICTEMENT LIMITÉES ET DÉTERMINÉES PAR L'ORGANISATION DES ÉLECTIONS</b> .....	18
1. Une forte réduction des dépenses à raison du calendrier électoral pour 2018.....	18
2. Des actions plus modestes par leur dotation en crédits : les cultes et la vie associative .....	20
<b>B. UNE STABILISATION OPPORTUNE DES EFFECTIFS DE LA CNCCFP</b> ..	21
1. Un plafond d'emploi maintenu à un niveau inédit de nature à alléger des contraintes dans la gestion des personnels.....	21
2. La préservation des ressources humaines en raison de contrôles plus approfondis.....	22

<b>III. PROGRAMME 216 : LE FINANCEMENT DE BESOINS TRÈS CONTRASTÉS</b> .....	24
<b>A. UNE DYNAMIQUE DE LA DÉPENSE DIFFÉRENCIÉE ENTRE FONCTIONS SUPPORTS ET ACTIONS NOUVELLEMENT INTÉGRÉES</b> .....	26
1. Des variations de dépenses limitées pour les actions correspondant aux prestations logistiques de l'administration centrale .....	26
2. Des actions nouvellement intégrées connaissant de sensibles ajustements .....	27
3. L'impact de la création de la Commission consultative du stationnement payant .....	28
<b>B. VERS UNE BUDGÉTISATION PLUS JUSTE DES DÉPENSES DE CONTENTIEUX ?</b> .....	28
 <b>DEUXIÈME PARTIE : DES CHANTIERS À APPROFONDIR AFIN DE POURSUIVRE LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE</b> .....	31
<b>I. ADAPTER LA PRÉSENCE DE L'ÉTAT AUX MUTATIONS DU TERRITOIRE</b> .....	32
<b>II. RENOUELER L'OFFRE DE SERVICES PUBLICS PAR UN JUSTE USAGE DE LA E-ADMINISTRATION</b> .....	38
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	47
 <b>ANNEXE : PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	49

## PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le projet de loi de finances pour 2018 propose de consacrer à la mission la somme de 2 697,45 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 2 756,92 millions d'euros en crédits de paiement (CP) et de lui affecter 33 366 équivalents temps plein travaillés. La baisse des crédits (– 12,97 % en AE et – 11,28 % en CP) et des emplois par rapport à l'exercice 2017 procède de trois facteurs : la mise en œuvre du plan « Préfectures nouvelles génération » ; le recul des besoins de financement après une année électorale exceptionnelle ; des besoins contrastés s'agissant des fonctions support.

Si cette programmation correspond aux engagements et aux contraintes de la mission, le Rapporteur spécial estime qu'il importe dans le cadre de son exécution de :

- préserver les dépenses de fonctionnement nécessaires à l'entretien du parc immobilier des préfectures et des sous-préfectures (programme 307, action 5) ;

- assurer à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), au-delà des cycles électoraux, des moyens stables pour ses missions de contrôle et pour la réalisation dès que possible des travaux préalables à la dématérialisation de l'envoi et de l'examen des comptes de campagne, ainsi que des comptes annuels des partis et groupements politiques ;

- mener à bien le plan d'action de maîtrise de la dépense contentieuse et remédier à la sous-budgétisation chronique de cette dépense (programme 216, action 6) ;

- veiller au bon déroulement de carrière et à l'exercice du droit à la formation des agents affectés aux anciennes préfectures de région ;

- poursuivre l'effort d'accompagnement engagé par le ministère de l'Intérieur dès 2015 en matière de ressources humaines et à fournir une évaluation des conséquences de la réorganisation préfectorale ;

- entretenir les compétences des agents dont les directions auront fait l'objet de fusion ou de réorganisation ;

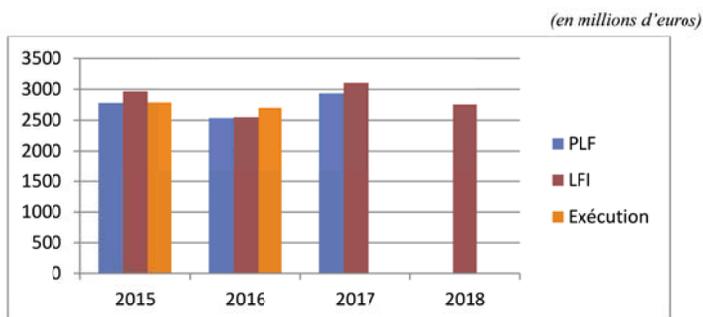
- apporter un soin tout particulier aux schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public ;

- dégager tous les moyens nécessaires au déploiement du dispositif de « points numériques » à l'échelle du réseau des préfectures et des sous-préfectures ;



## DONNÉES CLÉS

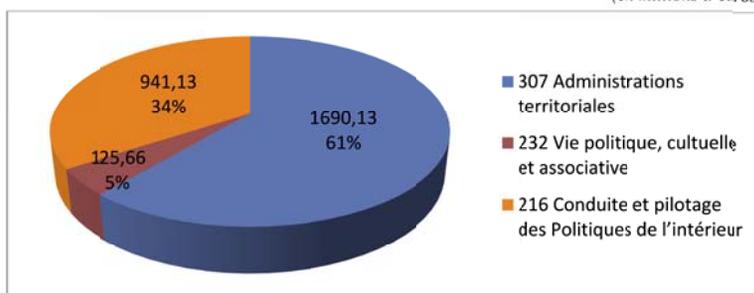
### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT DEPUIS 2015



Sources : rapports annuels de performances 2013 à 2016 et projet annuel de performances pour 2018.

### RÉPARTITION DES CRÉDITS DE PAIEMENT PAR PROGRAMME DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018

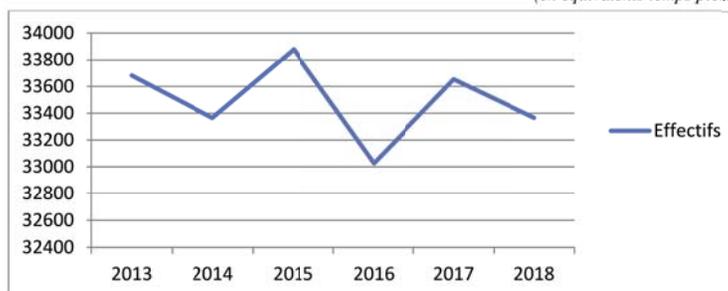
(en millions d'euros)



Source : rapports annuels de performances.

### ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA MISSION ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT (PAR PROGRAMME) DEPUIS 2013

(en équivalents temps plein)



Sources : rapports annuels de performances 2013 à 2016 ; projet annuel de performances pour 2018.



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 entre 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 loi de finances initiale pour 2018 propose de consacrer à la mission **2 697,45 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 2 756,92 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**. En incluant le montant prévisionnel des fonds de concours et des attributions de produit, soit un peu plus de 60,34 millions d'euros, les AE s'élèveraient à 2 757,79 millions d'euros et les CP à 2 817,26 millions d'euros. Le montant des crédits demandés au titre des dépenses de personnel s'établit à 2 018,83 millions d'euros contre 2 039,22 millions d'euros aux termes de la loi de finances initiale (LFI) pour 2017.

## PREMIÈRE PARTIE

**Avec un recul de respectivement 12,97 % et de 11,28 %**, les AE et les CP s'inscrivent en **très nette baisse par rapport aux montants alloués par la LFI pour 2017**. La réduction des crédits de la mission vaut pour chacun des trois programmes qui la constituent.

Ainsi que le montre le tableau ci-après, le PLF pour 2018 ramène ces ressources budgétaires dans la fourchette basse des dotations inscrites en loi de finances initiale depuis 2013.

Pour autant, les montants demandés sont en rapport avec la consommation effective des crédits constatée par les lois de règlements des comptes successives sur la même période.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION  
ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT DEPUIS 2013**

*(en millions d'euros)*

		<b>LFI 2013</b>	<b>LFI 2014</b>	<b>LFI 2015</b>	<b>LFI 2016</b>	<b>LFI 2017</b>	<b>PLF 2018</b>	<b>PLF 2018/ LFI 2017</b>
		<b>(exécution)</b>	<b>(exécution)</b>	<b>(exécution)</b>	<b>(exécution)</b>			
<b>307 Administrations territoriales</b>	AE	1 773,99 (1 751,49)	1 800,09 (1 755,13)	1 778,68 (1 754,04)	1 651,05 (1 664,55)	1 706,30	<b>1 694,46</b>	- 0,69 %
	CP	1 786,13 (1 751,95)	1 798,43 (1 746,48)	1 777,88 (1 752,29)	1 641,80 (1 669,54)	1 690,74	<b>1 690,13</b>	- 0,04 %
<b>232 Vie politique, culturelle et associative</b>	AE	145,17 (151,80)	312,32 (279,95)	438,39 (308,74)	99,37 (185,87)	474,06	<b>122,34</b>	- 74,19 %
	CP	143,37 (150,69)	312,97 (278,53)	439,15 (267,76)	99,29 (232,82)	470,07	<b>125,66</b>	- 73,27 %
<b>216 Conduite et pilotage des Politiques de l'intérieur</b>	AE	681,18 (674,23)	888,98 (927,96)	733,43 (749,74)	787,99 (828,35)	919,16	<b>880,65</b>	- 4,19 %
	CP	707,77 (704,51)	787,72 (770,94)	751,34 (768,63)	808,01 (797,21)	945,67	<b>941,13</b>	- 0,48 %
<b>TOTAL</b>	AE	<b>2 600,34</b> <b>(2 577,52)</b>	<b>3 001,39</b> <b>(2 963,04)</b>	<b>2 950,50</b> <b>(2 812,52)</b>	<b>2 538,41</b> <b>(2 678,77)</b>	<b>3 099,52</b>	<b>2 697,45</b>	- 12,97 %
	CP	<b>2 637,27</b> <b>(2 607,15)</b>	<b>2 899,12</b> <b>(2 795,95)</b>	<b>2 968,37</b> <b>(2 788,68)</b>	<b>2 549,10</b> <b>(2 699,57)</b>	<b>3 106,48</b>	<b>2 756,92</b>	- 11,28 %

Sources : rapports annuels de performances 2013 à 2016 et projet annuel de performances pour 2018.

Sur le plan des ressources humaines, le PLF pour 2018 repose sur **une nouvelle réduction des effectifs de la mission** : il est prévu d'abaisser le plafond d'emplois de **33 653 à 33 366 équivalents temps plein travaillés (ETPT)**. Il s'agit là d'un niveau d'emplois comparable à celui fixé par la LFI pour 2014, étant observé que les effectifs de chaque programme connaissent une dynamique propre illustrée par le tableau ci-dessous.

**ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA MISSION ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT (PAR PROGRAMME) DEPUIS 2013 <sup>(1)</sup>**

*(en équivalents temps plein)*

	<b>LFI 2013</b>	<b>LFI 2014</b>	<b>LFI 2015</b>	<b>LFI 2016</b>	<b>LFI 2017</b>	<b>PLF 2018</b>	<b>PLF 2018/LFI 2017</b>	<b>PLF 2018/LFI 2013</b>
	<b>(exécution)</b>	<b>(exécution)</b>	<b>(exécution)</b>	<b>(exécution)</b>				
<b>307 Administrations territoriales</b>	27 842 (27 758)	27 554 (27 499)	27 247 (26 562)	26 187 (25 797)	26 272	25 829	- 358	- 2 013
<b>232 Vie politique, culturelle et associative</b>	41 (34)	43 (43)	47 (47)	44 (43)	51	51	0	+ 10
<b>216 Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur</b>	5 798 (5 443)	5 768 (5 399)	6 585 (6 243)	7 320 (6 437)	7 330	7 486	+ 156	+ 1 688
<b>TOTAL</b>	<b>33 681</b> <b>(33 235)</b>	<b>33 365</b> <b>(32 941)</b>	<b>33 879</b> <b>(32 852)</b>	<b>33 026</b> <b>(32 277)</b>	<b>33 653</b>	<b>33 366</b>	<b>- 287</b>	<b>- 315</b>

Sources : rapports annuels de performances 2013 à 2016 ; projet annuel de performances pour 2018.

En soi, cette programmation des crédits et des effectifs de la mission permet au ministère de l'intérieur de concilier deux exigences apparemment contradictoires : d'une part, donner à l'administration territoriale les moyens d'accomplir ses missions fondamentales et de garantir la présence de l'État sur l'ensemble du territoire ; d'autre part, apporter sa contribution au redressement des finances publiques du pays par une gestion rigoureuse des ressources et de nouveaux arbitrages dans leur emploi.

Pour le Rapporteur spécial, elle correspond aux grands enjeux qui s'attachent aux différents programmes de la mission, à savoir :

– la cohérence de l'allocation des crédits et des personnels en fonction des missions des préfetures et sous-préfetures pour le programme 307 ;

– l'ajustement des dépenses après une année électorale exceptionnelle en ce qui concerne le programme 232 ;

– la prise en compte de besoins de financement très contrastés dans un périmètre allant au-delà des fonctions support pour le programme 216.

#### **I. PROGRAMME 307 : UNE RÉALLOCATION DES RESSOURCES COHÉRENTES AVEC LA REDÉFINITION DES MISSIONS PRÉFECTORALES**

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

Les crédits demandés à cet effet dans le projet de loi de finances pour 2018 s'élèvent à **1 694,46 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 1 690,13 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**. Par rapport aux montants inscrits dans la loi de finances initiale pour 2017, le programme connaît donc une quasi-stabilité de ses ressources : les AE diminuent de 0,69 % et les CP de 0,04 %, étant observé que leur niveau demeure supérieur à celui des dépenses constatées au terme de l'exercice 2016.

Cette diminution à peine perceptible à l'échelle du programme s'explique pour l'essentiel par l'approfondissement des réorganisations qu'implique la mise en œuvre du plan « Préfecture Nouvelle génération » (PPNG) et dont découlent les caractéristiques de la programmation des financements et des emplois : d'une part, **un recentrage des ressources sur les fonctions constituant le nouveau « cœur de métier » du réseau préfectoral ; d'autre part, une poursuite de la réduction des effectifs fondée sur les économies attendues de cette réorganisation des missions.**

## A. UN EFFORT BUDGÉTAIRE CIBLÉ SUR LES FONCTIONS PRIORITAIRES DU RÉSEAU

Lancé en 2015, le PPNG repose sur deux piliers principaux :

– la définition de mission prioritaire destinée à recentrer le réseau préfectoral sur son « cœur de métier », à savoir la lutte contre la fraude documentaire, la gestion locale des crises, la coordination territoriale des politiques publiques, l’expertise juridique et le contrôle de légalité ;

– la simplification des formalités et le développement des télé procédures (par le biais de la numérisation et de plateformes) pour la délivrance de quatre titres, avec plusieurs finalités : renforcer la sécurisation des titres, lutter contre les fraudes ; éviter les déplacements de l’usager en préfecture ; libérer des postes afin de les redéployer sur les missions prioritaires.

### 1. Des crédits dégagés pour les actions privilégiées par le PPNG

Trois actions du programme 307 qui correspondent aux priorités du plan « Préfectures nouvelle génération » bénéficient de financements en hausse.

• Il en va ainsi de **l’action 1 *Coordination de la sécurité des personnes et des biens***, dont la dotation prévisionnelle augmente de 4,25 % pour atteindre 172,52 millions d’euros (en AE et CP). Exclusivement constitué de crédits pour dépenses de personnel (crédits de titre II), ce financement supplémentaire a pour objet le renforcement des effectifs affectés à la lutte contre la fraude documentaire, la gestion des armes, la prévention de la radicalisation et l’exécution des mesures d’éloignement, politiques prioritaires renforcées par le Pacte de sécurité annoncé devant le Congrès à la suite des attentats de novembre 2015. Ainsi, d’après les réponses au questionnaire budgétaire, les effectifs consacrés à la lutte contre la fraude passent de 35 équivalents temps plein (ETP) à 200 ETP (100 pour le périmètre départemental et 100 dans les centres d’expertise et de ressources des titres – CERT). L’augmentation des crédits est présentée comme en partie gagée sur les gains d’efficacité tirés de la mise en œuvre du PPNG et des redéploiements d’effectifs et de crédits que celui-ci doit permettre.

• **L’action 3 *Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales*** voit ses AE et ses CP portés à 153,38 millions d’euros (+ 2,24 % par rapport à la LFI pour 2017), soit l’une des dotations les plus importantes depuis 2013. Cette hausse vise à poursuivre le renforcement des missions de contrôle de légalité et de contrôle budgétaire engagé en 2017, avec notamment une augmentation de moitié des effectifs du Pôle d’appui juridique aux préfectures établi à Lyon. De fait, il ressort des réponses au questionnaire budgétaire, une hausse de l’activité des services chargés de cette mission : le taux de contrôle des actes prioritaires en 2016 (90,6 %) connaît une progression continue depuis 2014, tandis que les recours gracieux adressés par les préfectures aux collectivités locales enregistrent une légère hausse (20 788 recours adressés contre 20 182 en 2015).

● **L'action 2 Réglementation générale, garantie de l'identité et de la nationalité et délivrance des titres** enregistre une quasi-stagnation des crédits demandés, les AE et CP s'élevant à 688,31 millions d'euros (+ 0,22 %). Ceci s'explique par la baisse des dépenses de fonctionnement résultant du déploiement des procédures de télétransmission pour la délivrance des titres dans le cadre du PPNG et la mise en place des Centres d'Expertise et de Ressources des Titres (CERT). Le montant des crédits affectés à l'achat des titres et des formulaires diminue sensiblement tandis que le programme conforte le financement des équipements et matériels de délivrance sécurisée et de lutte contre les fraudes. Les dépenses de fonctionnement prévues en 2018 doivent également permettre l'adaptation des matériels informatiques des préfectures aux nouvelles applications de délivrance des titres.

Ces économies permettent le financement de mesures catégorielles, en particulier le repyramidage de la filière administrative et la prise en compte du glissement vieillesse technicité (GVT) positif sur la rémunération des personnels de l'action.

## **2. Des économies sur le pilotage territorial et les fonctions support des préfectures**

● S'agissant de **l'action 4 Pilotage territorial des politiques gouvernementales**, les AE et des CP demandés s'établissent à 514,18 millions d'euros, montant en diminution de respectivement 1,75 % et 1,71 %. Cette programmation de la dépense se justifie notamment par la réorganisation du réseau des préfectures et son adaptation à la nouvelle carte des régions<sup>(1)</sup>. Elle découle également de la baisse des besoins de financements à raison du transfert de la gestion des programmes européens en région engagé en 2015, les agents des préfectures n'étant plus chargés que de la clôture de la programmation 2007-2013 des fonds structurels.

● Avec des montants de respectivement 166,07 millions et 161,75 millions d'euros, **l'action 5 Animation et soutien du réseau** accuse un recul accentué de ses autorisations d'engagement (- 8,05 %) et un nouvel ajustement à la baisse de ses crédits de paiement (- 2,15 %). Outre la régression des dépenses de personnel, la cause de cette évolution du financement demandé réside dans **la réduction des dépenses de titre III** affectées aux frais de fonctionnement, au fonctionnement et la maintenance des matériels informatiques et des systèmes d'information, et aux frais de fonctionnement immobilier.

**La dynamique de la dépense reflète l'impact de la mutualisation des moyens mis à la disposition du réseau préfectoral.** Il en va ainsi dans le domaine informatique. Les services interministériels départementaux des systèmes d'information et de communication (SIDIC) rassemblent désormais, au terme de

---

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

leur déploiement sur l'ensemble du territoire métropolitain les agents des services d'information et de communication (SIC) des préfectures et des directions départementales interministérielles sous la forme de centres de services partagés ; d'où la prise en charge sur le programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* de la masse salariale et des emplois des agents SIDSIC depuis 2016.

Au-delà de ces rationalisations bien venues, la baisse des crédits de l'action 5 peut également conduire à un niveau de ressources insuffisant pour des besoins pourtant essentiels. Dans le cadre de l'examen des résultats de l'exécution 2016, la Cour des comptes avait ainsi relevé un **sous-entretien chronique du parc immobilier des préfectures et des sous-préfectures**, les crédits d'investissement ne permettant de réaliser hors programme national d'investissement (PNE) que des opérations urgentes de « conservation ».

Le Rapporteur spécial ne peut dans ces conditions que rappeler **la nécessité de disposer de crédits consacrés à l'immobilier indispensables à la préservation de cet actif important du patrimoine général de l'État.**

## **B. UNE POLITIQUE DES RESSOURCES HUMAINES FONDÉE SUR LES GAINS D'EFFICIENCE ATTENDUS DE LA RÉORGANISATION DES MISSIONS**

Cette orientation du projet de loi de finances pour 2018 se perçoit tant dans l'évolution contenue des dépenses de personnel pour l'ensemble du programme 307 que dans la répartition du plafond d'emplois entre ses différentes actions.

### **1. Une progression contenue des dépenses de personnel**

Le PLF pour 2018 prévoit de porter les crédits pour dépenses de personnel (titre II) de 1 510,49 millions d'euros à 1 511,58 millions d'euros (en AE et CP) **soit une quasi-stabilité des ressources (+ 0,70 %) par rapport à 2017.**

Les crédits de titre II demandés pour 2018 s'établissent ainsi à un niveau supérieur à la moyenne des dépenses constatées au terme de chaque exercice depuis 2013. Ils dépassent les montants consommés en 2013 (1 500,60 millions d'euros) et sont à peine inférieurs aux dépenses réalisées en 2015 (1 510,81 millions d'euros), dernier exercice précédent la mise en œuvre du plan « Préfectures nouvelle génération ».

Le niveau des crédits retenus dans le PLF pour 2018 s'explique par l'effort budgétaire consenti en faveur des actions qui correspondent aux missions prioritaires du réseau préfectoral définies dans le cadre du PPNG : l'action 1 *Coordination de la sécurité des personnes et des biens* (+ 4,25 %) ; l'action 2 *Réglementation générale, garantie de l'identité et de la nationalité et délivrance des titres* (+ 0,23 %) ; l'action 3 *Contrôle de légalité et conseil aux collectivités*

*territoriales* (+ 2,19 %). En revanche, l'action 4 *Pilotage territorial des politiques gouvernementales* et plus encore l'action 5 *Animation et soutien du réseau* accusent des baisses significatives de respectivement 1,75 % et 27,96 % de leurs dépenses prévisionnelles de personnel par rapport à 2017.

**La croissance toute relative de la masse salariale – malgré l'évolution des effectifs – trouve en partie son explication dans la mise en œuvre du plan de repyramidage de la filière administrative.** Dans le cadre du PPNG, celui-ci vise à renforcer les ressources humaines consacrées aux missions prioritaires. Celui-ci consiste à remplacer des postes de catégorie C par des postes de catégorie A et B pour atteindre la répartition suivante des personnels de la filière administrative en 2020 : 23 % d'agents de catégorie A ; 35 % de catégorie B ; 42 % de catégorie C. D'après les éléments communiqués au Rapporteur spécial, au 30 septembre 2017, les personnels administratifs des préfetures se répartissaient de la manière suivante entre les différentes catégories : 19,60 % de catégories A ; 32,28 % de catégorie B ; 48,12 % de catégorie C.

L'évolution des dépenses de personnel prévue par le PLF pour 2018 tient également compte du coût :

– des mesures de revalorisation prévues par l'accord relatif à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (protocole PPCR), estimé à 2,73 millions d'euros ;

– de la mise en œuvre du RIFSEEP<sup>(1)</sup> du corps préfectoral, pour un montant prévisionnel de 3,20 millions d'euros.

Le montant total de l'enveloppe consacrée par le PLF pour 2018 au financement des diverses mesures catégorielles s'établit ainsi à 7,98 millions d'euros.

## **2. Une nouvelle baisse des effectifs gagée sur la réorganisation de la délivrance des titres**

Le PLF pour 2018 propose au Parlement de fixer le plafond d'emplois du programme à 25 829 équivalents temps plein (ETP). Par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2017 (soit 26 272 ETP), le programme enregistre **une diminution de 443 équivalents temps plein** qui résulte de :

– de l'impact des schémas d'emplois 2017 et 2018 sur l'exercice (- 458 ETPT), le taux de départ à la retraite constaté en milieu d'année s'élevant à 48 % ;

– de l'effet d'une mesure de périmètre liée la mise en œuvre de l'évolution des compétences à Wallis et Futuna (+ 36 ETPT) ;

---

(1) Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel.

– du transfert de quelques emplois transférés vers d’autres programmes (- 21 ETPT).

La baisse des effectifs proposée par le PLF pour 2018 pèse exclusivement sur les services départementaux et procède de la suppression de postes aux guichets des préfectures délivrant des titres et leur remplacement par des centres d’expertise et de ressource des titres (CERT).

En conséquence, la répartition du plafond d’emplois dans le tableau ci-après montre que l’essentiel de la baisse du plafond d’emploi affecte l’action *02-Réglementation générale, garantie de l’identité et de la nationalité et délivrance des titres*. En revanche, les actions 3 *Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales* et 5 *Animation et soutien du réseau* bénéficie dans le PLF pour 2018 d’une stabilité.

La diminution des effectifs affectés à l’action 4 *Pilotage territorial des politiques gouvernementales* (- 30 ETP) trouve son origine dans la réduction du nombre des agents au sein des secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR), certaines de ses structures ayant disparu dans le cadre du regroupement des régions métropolitaines. D’après les réponses au questionnaire budgétaire, les effectifs employés par les SGAR dissouts auraient été réduits de 30 %, conformément à l’objectif fixé pour les exercices 2015 et 2016. Elle s’explique également par la baisse très importante des effectifs préfectoraux chargés de la gestion des fonds européens.

Cette décroissance des effectifs ne doit cependant pas occulter **l’effort maintenu en faveur du développement des structures de coordination interministérielle** <sup>(1)</sup>. D’après les réponses au questionnaire budgétaire, afin d’assurer leur bon fonctionnement, un renfort en termes d’effectifs a été étudié pour chaque département afin d’atteindre le socle minimal d’effectifs déterminés dans le cadre des travaux PPNG. Du point de vue du Rapporteur spécial, cette démarche n’en paraît plus nécessaire car les préfectures devront disposer des ressources suffisantes afin de permettre à l’État de renouveler l’appui qu’il apporte aux collectivités locales dans la conduite des politiques publiques. Il importe également de disposer de relais locaux efficaces dans les négociations auxquelles donnera lieu la démarche esquissée par le Président de la République d’une contractualisation des dotations locales.

Censée être achevée en 2018, la mise en place de la nouvelle organisation des préfectures devrait inclure la création ou l’affermisssement d’un service ou d’une direction chargée de la coordination des politiques publiques. Ces structures devraient être en outre confortées par la constitution et l’animation par l’administration centrale du ministère de l’Intérieur d’un réseau métier « coordination de politiques publiques ».

---

(1) Rappelons qu’en application d’une circulaire du 8 juillet 2016, il s’agit d’équipes placées auprès des secrétaires généraux des préfectures, fournissant un appui aux sous-préfets et travaillant en étroite collaboration avec les directions départementales interministérielles.

Somme toute, le PLF pour 2018 s’inscrit pleinement dans la mise en œuvre du plan « Préfectures nouvelle génération », dont la dernière étape comporte en 2018 la réduction des effectifs de 415 équivalents temps plein. Il porte à 1 300 le nombre des postes supprimés depuis trois exercices successifs, à raison d’une diminution de 200 ETP en 2016 et de 685 ETP en 2017.

Cela étant, on notera que le PLF pour 2018 prévoit par ailleurs le renforcement des services préfectoraux chargés de l’éloignement des étrangers en situation irrégulière (+ 30 ETP), mesure que compense au plan arithmétique le nombre d’emplois supprimés parmi les personnels techniques à raison de la politique d’externalisation des fonctions logistiques, immobilières et résidentielles (30 ETP).

Ceci prouve que **la programmation des effectifs, comme celle des crédits, tend à optimiser l’affectation des personnels et des financements à l’évolution des besoins du ministère de l’intérieur** et ne se borne pas à appliquer une politique de « rabot ».

#### EFFECTIFS DU PROGRAMME 307 (PAR ACTION) DEPUIS 2013

(en équivalents temps plein)

Action	LFI 2013 (exec)	LFI 2014 (exéc)	LFI 2015 (exéc)	LFI 2016 (exéc)	LFI 2017	PLF 2018	PLF 2018/ LFI 2017
<b>01</b> Coordination de la sécurité des personnes et des biens	3 000 (2 862)	2 948 (2 815)	2 917 (3 398)	2 870 (3 084)	2 962	2 949	- 13
<b>02</b> Réglementations générales, garantie de l’identité et de la nationalité, et délivrance des titres	12 034 (12 527)	11 990 (12 425)	11 861 (11 905)	11 556 (12 085)	11 988	11 588	- 400
<b>03</b> Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	2 685 (2 587)	2 612 (2 633)	2 583 (2 805)	2 501 (2 763)	2 619	2 619	0
<b>04</b> Pilotage territorial des politiques gouvernementales	9 237 (8 933)	9 020 (8 717)	8 923 (7 576)	8 406 (7 791)	8 618	8 588	- 30
<b>05</b> Animation et soutien du réseau	800 (849)	866 (909)	859 (878)	854 (74)	85	85	85
<b>TOTAL</b>	27 756 (27 758)	27 436 (27 499)	27 143 (26 562)	26 187 (25 797)	26 272	25 829	- 443

Sources : rapports annuels de performances 2013 à 2016 ; projet annuel de performances pour 2018.

## II. PROGRAMME 232 : UNE DÉCÉLÉRATION CONJONCTURELLE EN ANNÉE POST ÉLECTORALE

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 2018 propose d’allouer à l’ensemble de ces actions 122,34 millions d’euros en AE et 125, 66 millions d’euros en CP. Par rapport aux dotations prévues par la LFI pour 2017 (en l’occurrence,

474,06 millions d'euros et 470,07 millions d'euros), ces montants représentent une chute des crédits de près de 75 %.

Cette décroissance spectaculaire des moyens affectés au programme 232 est en réalité cohérente au regard du caractère très cyclique des besoins auxquels il doit répondre : l'organisation des élections et les moyens nécessaires à l'accomplissement des missions de la Commission nationale des Comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

## **A. DES RESSOURCES BUDGÉTAIRES STRICTEMENT LIMITÉES ET DÉTERMINÉES PAR L'ORGANISATION DES ÉLECTIONS**

Comme observé au cours de précédents exercices, les fluctuations très amples qui caractérisent l'évolution des crédits du programme 232 tiennent au poids prédominant des actions relatives au financement public de la vie politique et au contrôle de la législation édictée depuis la loi n° 88-227 du 11 mars 1988<sup>(1)</sup> relative à la transparence financière de la vie politique.

Il en résulte pour l'exercice 2018, deux conséquences : d'une part, une forte réduction des ressources affectées à l'organisation des élections ; d'autre part, le financement plus modeste des actions relatives aux cultes et à la vie associative.

### **1. Une forte réduction des dépenses à raison du calendrier électoral pour 2018**

● **L'action 1 *Financement des partis politiques*** présente la caractéristique d'une très grande stabilité des crédits demandés depuis plusieurs exercices : le PLF propose ainsi au Parlement de reconduire le montant inscrit depuis la loi de finances initiale pour 2014, à savoir de **68,70 millions d'euros** (en AE et CP). Le Rapporteur spécial se félicite de la préservation de cette dotation, dans la mesure où elle tend à procurer aux partis politiques les moyens d'une indépendance qui contribue à prévenir le retour à des pratiques de financement répréhensibles.

● L'effondrement des crédits affectés au programme 232 provient de **la diminution drastique des besoins de financement de l'action 2 *Organisation des élections***. Alors que la programmation 2017 exigeait des ressources importantes afin de pourvoir à la tenue des scrutins traditionnellement les plus mobilisateurs dans la vie nationale<sup>(2)</sup>, le calendrier électoral 2018 ne comporte en effet que l'organisation des élections territoriales en Polynésie française (en avril 2018) et, le cas échéant, d'élections partielles en cas d'invalidation des scrutins organisés en 2017 pour le renouvellement de l'Assemblée nationale et du Sénat.

---

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

(2) Le calendrier électoral de l'année 2017 comportait l'organisation 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).

Ce constat justifie que le PLF pour 2018 prévoit de ramener le plafond des crédits pour cette action de 392,56 millions à 44,37 millions d'euros en AE (- 88,70 %) et de 391,17 millions à 46,57 millions d'euros en CP (- 88,10 %).

Les crédits demandés visent à financer à la fois l'organisation des scrutins prévus en 2018 mais également à s'acquitter des dépenses afférentes aux élections tenues en 2017 qui n'ont pu être réglées compte tenu du calendrier électoral. Ils ont notamment pour objet :

– le versement des remboursements forfaitaires des dépenses de campagne des candidats aux élections législatives de juin 2017 (pour 26 millions d'euros en AE et en CP) ;

– les dépenses engagées au titre des campagnes audiovisuelles réalisées dans le cadre de l'élection du Président de la République et des élections législatives (4 millions d'euros en AE et en CP) ;

– les dépenses nécessaires à l'organisation des élections sénatoriales de septembre 2017 (3,9 millions d'euros en AE et CP, dont 2,2 millions d'euros au titre des remboursements forfaitaires des dépenses de campagne des candidats) ;

– le financement de l'organisation des élections territoriales en Polynésie française en avril 2018 (2,1 millions d'euros en AE et 1 million d'euros en CP) ;

– la couverture des dépenses éventuelles inhérentes à l'organisation de scrutins partiels (2,1 millions d'euros en AE et CP) ;

– le règlement des engagements financiers relatifs aux élections à l'Assemblée de Corse de décembre 2017 (1,5 million d'euros en AE et 0,8 million d'euros en CP).

● Consacrée aux moyens de la Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques (CNCCFP), **l'action 3** enregistre un ajustement à la baisse assez substantiel de ses autorisations d'engagement (- 6,45 millions d'euros, soit une réduction de 33,11 % par rapport à la LFI pour 2017). Les crédits de paiement demandés augmentent pour leur part de 7,16 % (à 7,55 millions d'euros). On notera que les crédits demandés demeurent à un niveau supérieur à celui constaté au terme de l'exercice 2013.

Au-delà du poids prédominant des dépenses de personnel, ces mouvements tiennent à l'évolution de deux grands postes de dépenses de fonctionnement de la CNCCFP, lesquelles sont portées à 2,9 millions d'euros :

– le loyer et les charges locatives : la division par plus de trois du montant des AE par rapport à l'exercice précédent résulte de l'engagement prévu à la fin 2017 des crédits destinés à couvrir les trois dernières annuités du bail de 9 ans, conclu en 2011 pour le relogement de la CNCCFP ; la dépense prévisionnelle en CP baisse également de 0,2 million d'euros pour ce poste du fait de la fin du surloyer acquitté par la Commission ;

– le financement des missions de contrôle (1,3 million d’euros) : le montant des crédits de paiement augmente de près de 30 % en conséquence du développement des outils informatiques de la Commission (avec le renforcement de la sécurité des réseaux dans le cadre de la poursuite du plan d’action relative à la politique de sécurité des systèmes d’information de l’État [PSSIE] et l’amélioration des applications métiers).

## **2. Des actions plus modestes par leur dotation en crédits : les cultes et la vie associative**

• Le PLF pour 2018 prévoit d’affecter à **l’action 4 Cultes la somme de 2,76 millions d’euros** en autorisations d’engagement et un peu moins de 2,78 millions d’euros en crédits de paiement. Même s’ils s’inscrivent dans la fourchette haute des crédits votés en loi de finances initiale depuis 2013, les AE et les CP accusent ainsi **un recul de 9,65 % et de 8,99 % par rapport à la LFI 2017**.

La dotation demandée au Parlement doit permettre de répondre à **deux besoins** <sup>(1)</sup>. **Le premier réside dans la nécessité d’assurer l’entretien du patrimoine culturel** dont l’État et les communes ont la propriété dans les départements concordataires d’Alsace et de Moselle <sup>(2)</sup>. Les crédits d’investissements demandés, à cette fin, dans le cadre du PLF pour 2018 (0,68 million d’euros en AE et 0,7 million d’euros en CP) sont stables par rapport à la LFI 2017).

Le second besoin que la dotation vise à satisfaire est celui du financement de diplômés universitaires et de recherches en islamologie. Sur les 1,3 million demandés pour 2018 en crédits d’intervention (titre VI), le PLF pour 2018 en destine 0,8 million – somme prévue dans le cadre de la mise en œuvre du plan de lutte antiterroriste – à deux dépenses :

– **la poursuite du soutien financier apporté depuis 2008 à la délivrance de diplômés universitaires (DU) sur le fait religieux et la laïcité** : il s’agit pour le ministère de l’Intérieur d’assurer un maillage cohérent du territoire par des établissements dispensant ces titres à l’issue de modules de formations profanes destinés aux ministres du culte musulman ; dans cette optique, le projet annuel de performances fixe l’objectif de 22 DU en 2018 (pour une dépense globale de 0,4 million d’euros) ;

– **le financement de projets de recherche et d’un prix de thèse en islamologie et sur l’islam de France** (pour un montant de 0,4 million d’euros) : d’après les réponses au questionnaire budgétaire, les appels à projets organisés en 2015, en 2016 et en 2017, ont rencontré un franc succès auprès de chercheurs plus enclins à s’investir sur ces questions.

---

(1) S’y ajoute la subvention aux cultes catholiques, protestant et israélite pour leurs frais d’administration.

(2) Les implantations concernées sont pour l’essentiel les grands séminaires et palais épiscopaux de Metz et de Strasbourg.

De fait, les consultations locales organisées à l'occasion des trois instances de dialogue entre les pouvoirs publics et les Français de confession musulmane ont révélé l'existence d'une demande croissante de formation des cadres religieux musulmans. On rappellera en outre que le décret n° 2017-756 du 3 mai 2017<sup>(1)</sup> rend obligatoire l'obtention d'un diplôme universitaire pour les aumôniers militaires, hospitaliers et pénitentiaires rémunérés et nouvellement recrutés. Ce faisant, il impose à l'État la mise à disposition des futurs candidats à l'aumônerie d'un nombre suffisant de formations civiles et civiques réparties de manière équitable sur l'ensemble du territoire.

## **B. UNE STABILISATION OPPORTUNE DES EFFECTIFS DE LA CNCCFP**

Si les crédits relatifs aux dépenses de personnel (titre II) demandés pour le programme 232 régressent de 87,65 %, passant de 45,19 millions d'euros à 5,58 millions d'euros ce recul ne revêt pas un caractère significatif : il ne tient en effet qu'au caractère exceptionnel du montant des indemnités versées pour travaux supplémentaires ou pour les travaux de mise sous pli de la propagande électorale dans les préfetures au titre de l'organisation des scrutins de l'exercice 2017.

Plus fondamental apparaît en revanche le maintien du plafond d'emplois au niveau de celui inscrit dans la LFI 2017. **Le projet de loi de finances pour 2018 propose en effet de conserver au programme 232 les 51 équivalents temps plein travaillés (ETPT)** qui correspondent en réalité au nombre des agents employés par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Il prévoit, en outre, sur une hausse de 8,69 % des crédits pour dépenses de personnel (crédits titre II), lesquels passent de 4,25 millions d'euros à 4,65 millions d'euros.

Pour le Rapporteur spécial, ce choix se justifie dans la mesure où le niveau des effectifs proposés paraît de nature à conforter la CNCCFP dans l'exercice de ses missions.

### **1. Un plafond d'emploi maintenu à un niveau inédit de nature à alléger des contraintes dans la gestion des personnels**

L'effectif prévu par le projet de loi de finances apparaît comme le plus important de ceux votés depuis 2013, 47 ETPT en 2015 correspondant au pic atteint pendant cette période. D'après les éléments recueillis au cours de l'audition de M. François LOGEROT, Président de la Commission nationale des comptes de campagne, le plafond d'emplois prévu par le PLF pour 2018 devrait permettre pour la première fois depuis longtemps d'augmenter le nombre d'agents permanents (38 actuellement contre 34 dans la LFI pour 2016), ainsi que d'assurer de manière raisonnable la rémunération des vacataires et des rapporteurs généraux.

---

(1) Décret n° 2017-756 du 3 mai 2017 relatif aux aumôniers militaires, hospitaliers et pénitentiaires et à leur formation civile et civique.

En confirmant le renforcement obtenu dans le cadre de la LFI pour 2017, **le présent projet loi de finances rompt de fait avec la fluctuation – relative – des effectifs du programme avec laquelle la Commission nationale des comptes de campagne devait composer**. De fait, les lois de règlement des comptes depuis 2013 révèlent une tension dans l'exécution du plafond d'emplois, la Commission étant conduite à employer l'intégralité des équivalents temps pleins travaillés mis à sa disposition en loi de finances initiale. Ce constat vaut pour 2014 et 2015 et, à un moindre degré, pour l'année 2016, exercice au cours duquel les effectifs de la CNCCFP représentaient 43 ETPT pour un plafond d'emplois fixé à 44 ETPT. Or, d'après l'analyse développée par les représentants de la CNCCFP devant le Rapporteur spécial, la relative modestie des effectifs de permanents impose à la CNCCFP de se consacrer presque exclusivement à ses travaux de contrôle ; elle la rend, de ce fait, très tributaire de la disponibilité de ses chargés de mission dans la conduite de projets pourtant aussi structurants que la dématérialisation du traitement des comptes de campagne.

Cette stabilisation des effectifs ne paraît que plus nécessaire au vu de l'évolution du cadre juridique des missions de la CNCCFP.

## **2. La préservation des ressources humaines en raison de contrôles plus approfondis**

En conséquence des scrutins organisés en 2017 et des missions que lui assigne la loi, le programme de travail de la Commission nationale des comptes de campagne comporte en 2018 trois tâches principales :

- achever le contrôle des comptes de campagne des candidats aux élections législatives (dernière tranche) et aux élections sénatoriales de 2017 et examiner les comptes de campagne des candidats aux élections territoriales de Corse de décembre 2017 ;

- examiner les comptes de campagne des candidats aux éventuelles élections partielles, ainsi que des recours gracieux et contentieux des candidats aux élections présidentielles, législatives et sénatoriales ;

- s'assurer du respect des obligations comptables par les partis politiques soumis aux obligations comptables inscrites dans la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, étant observé que le nombre des formations et groupements assujettis n'a cessé de croître et devrait atteindre 493 formations et groupements (d'après le projet annuel de performances pour 2018).

Toutefois, on ne saurait mesurer les exigences propres à l'accomplissement de ces missions de contrôle sans prendre en considération l'impact, à compter de 2018, des deux lois visant à accroître la transparence des conditions de financement des campagnes électorales et des partis et groupement politique. Il s'agit de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique et de la loi organique n° 2016-506 du 25 avril 2016 de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle.

**Principales dispositions de la loi sur la confiance dans la vie politique et de la loi organique des règles applicables à l'élection présidentielle**

D'une part, les deux textes tendent à renforcer la portée et l'étendue des obligations déclaratives pesant sur les candidats et sur les partis en imposant :

– une publication *in extenso* des comptes annuels des partis et groupements politiques et des comptes de campagne des candidats (et non plus sous dans une forme « sommaire » et « simplifiée ») : cette obligation s'applique aux comptes des annuels des partis et groupements politiques déposés auprès de la CNCCFP au 1<sup>er</sup> semestre 2019 et aux comptes de campagne pour les scrutins organisés après le 31 décembre 2017 ;

– l'intégration aux comptes annuels des partis et groupements politiques des comptes de leurs organisations territoriales (dans des conditions ultérieurement définies par décret) ;

– des mentions relatives aux conditions de financement auprès des établissements bancaires et de crédit à savoir : dans les comptes annuels des partis et groupements politiques, le « *montant consolidé des emprunts souscrits, répartis par catégorie de prêteurs et types de prêts, ainsi que l'identité des prêteurs personnes morales et les flux financiers nets avec les candidats* » ; dans les comptes de campagne des candidats, les « *montants consolidés des emprunts souscrits par le candidat ou le candidat tête de liste [...], répartis par catégorie de prêteur et types de prêts, et pays d'établissement ou de résidence des prêteurs, ainsi que l'identité des prêteurs personnes morales* » ; les partis et groupements politiques seront tenus de surcroît d'adresser à la CNCCFP un état du remboursement du prêt consenti, ainsi qu'une copie du contrat qui lui relatif l'année de la conclusion ;

– des informations quant à l'appui financier trouvé par les candidats auprès des partis et groupements politiques, sous la forme d'une annexe aux comptes de campagne présentant de manière détaillée « *les dépenses exposées par chacun des partis et groupements politiques qui ont été créés en vue d'apporter un soutien au candidat ou qui lui apportent leur soutien, ainsi que des avantages directs ou indirects, prestations de services et dons en nature fournis par ces partis et groupements* » : en ce qui concerne le compte de campagne des candidats à l'élection du Président de la République, la loi organique précitée du 25 avril 2016 oblige les partis et groupements politiques à communiquer à la CNCCFP « *à sa demande, les pièces comptables et les justificatifs nécessaires pour apprécier l'exactitude de cette annexe.* »

D'autre part, la loi pour la confiance en la vie politique vise à rendre plus strict le cadre du financement des campagnes et des partis politiques :

– en réservant au mandataire (personne physique ou association de financement) le droit de percevoir pour le compte des partis ou groupements politiques l'ensemble des ressources, et non plus seulement pour la réception des dons de personnes physiques ;

– en proscrivant les prêts des personnes physiques aux partis effectués à titre habituel, d'une durée supérieur à cinq ans (un décret en Conseil d'État doit fixer un plafond et des conditions d'encadrement afin que le prêt ne constitue pas un don déguisé) ;

– en interdisant les prêts ou garanties aux prêts accordés aux partis et groupements politiques consentis par des personnes morales, à l’exception des partis et groupements politiques, ainsi que des établissements de crédits et sociétés de financement de l’Union européenne ou partie à l’Accord sur l’Espace économique européen.

L’application de ces nouvelles règles aura des conséquences sur les diligences que doit accomplir la Commission nationale des comptes de campagne : sous réserve des précisions apportées par le pouvoir réglementaire, elle implique nécessairement la collecte et l’analyse d’informations plus nombreuses et plus complexes dans des délais toujours contraints ; elle suppose l’adaptation des ressources informatiques, l’établissement de normes de présentation (notamment pour les pièces justificatives) conformes aux besoins inhérents aux nouvelles modalités de publicité des comptes de campagne et des comptes annuels, et qui correspondent à la démultiplication des échanges avec les candidats et les partis et groupements politiques.

Il importe, en outre, que la CNCCFP puisse pleinement s’approprier la possibilité conférée par la loi <sup>(1)</sup> de « *recourir à des experts à même d’évaluer les coûts des services et des prestations retracés dans les comptes de campagne et de l’assister dans l’exercice de sa mission de contrôle (...)* ».

Du point de vue du Rapporteur spécial, ces constats doivent conduire les pouvoirs publics à **assurer à la Commission nationale des comptes de campagne, au-delà des cycles électoraux, des moyens stables dans un cadre réglementaire proportionné aux objectifs poursuivis par le législateur.**

### **III. PROGRAMME 216 : LE FINANCEMENT DE BESOINS TRÈS CONTRASTÉS**

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. Il incorpore enfin depuis les lois de finances pour 2016 et 2017 les ressources humaines et financières relatives à la Sécurité et à l’éducation routières, ainsi qu’au Fonds interministériel de Prévention de la Délinquance (FIPD).

Le PLF pour 2018 propose d’allouer à l’ensemble de ces postes de dépenses 880,65 millions d’euros en autorisations d’engagement (AE) et 941,13 millions d’euros en crédits de paiement (CP). Ces montants marquent un retrait par rapport à l’exercice précédent de 4,19 % en AE et de 0,48 % en CP. En incluant les fonds de concours et les attributions de produit, le programme 216 disposerait de 887,03 millions d’euros en AE et de 947,52 millions d’euros en CP.

---

(1) Loi précitée n° 2016-508 du 25 avril 2016 de modernisation de diverses règles applicables aux élections.

Le plafond d'emploi proposé par le PLF pour 2018 porte sur 7 486 équivalents temps travaillés (ETPT) contre 7 330 ETPT aux termes de la LFI pour 2017. La hausse des effectifs par rapport à la LFI pour 2017 résulte pour l'essentiel du renforcement du nombre des agents affectés à l'action 1 *État-major et services centraux* (+ 124 ETPT) ; ceux relevant des actions 8 *Immigration, asile et intégration* et 9 *Sécurité et éducation routières* connaissent une progression plus limitée de respectivement 5 et 27 ETPT.

Cela étant, la tendance globale des crédits et des effectifs ne saurait dissimuler l'évolution divergente des moyens des actions du programme 216 du point de vue de l'évolution de leurs moyens. Ainsi que le montre le tableau ci-dessous, la programmation 2018 différencie la dynamique de la dépense entre fonctions supports et actions nouvelles intégrées et accentue nettement l'effort en faveur des dépenses de contentieux.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 216 (PAR ACTION)  
DEPUIS 2013 (EN AE ET CP)**

*(en millions d'euros)*

Action	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	LFI 2017	PLF 2018	PLF 2018/ LFI 2017 (2)
<b>01– État-major et services centraux</b>	383,79 (370,08)	382,94 (369,65)	343,16 (331,54)	353,93 (343,25)	356,62	373,66	+ 4,78 %
	384,18 (368,66)	383,34 (368,63)	343,16 (331,97)	353,98 (342,22)	356,62	373,66	+ 4,78 %
<b>03 – Système d'information et de communication</b>	54,25 (44,99)	53,37 (46,16)	50,77 (53,46)	73,28 (88,79)	80,40	57,53	– 28,45 %
	54,25 (46,30)	53,15 (46,84)	50,77 (53,17)	71,19 (72,94)	82,49	57,69	– 30,06 %
<b>04– Action sociale et formation</b>	38,32 (36,66)	38,82 (35,81)	39,05 (35,94)	38,42 (37,65)	40,61	40,19	– 1,03 %
	38,32 (36,92)	38,82 (36,04)	39,05 (36,21)	38,42 (36,92)	40,61	40,19	– 1,03 %
<b>05– Affaires immobilières</b>	85,62 (86,20)	214,00 (270,44)	108,24 (107,30)	117,22 (151,33)	111,19	89,15	– 19,82 %
	111,82 (116,30)	112,57 (114,61)	126,15 (126,81)	139,26 (136,39)	145,61	149,48	+ 2,65 %
<b>06– Affaires juridiques et contentieuses</b>	82,05 (99,86)	77,45 (86,88)	63,33 (98,92)	43,30 (82,66)	55,00	80,00	+ 45,45 %
	82,05 (99,89)	77,45 (85,79)	63,33 (97,89)	43,30 (84,10)	55,00	80,00	+ 45,45 %
<b>08– Immigration, asile et intégration</b>	37,15 (36,45)	41,50 (36,52)	39,56 (36,47)	37,91 (35,89)	40,14	41,00	+ 2,17 %
	37,15 (36,45)	41,50 (36,52)	39,56 (36,47)	37,91 (35,89)	40,14	41,00	+ 2,17 %
<b>09– Sécurité et éducation routières</b>	SO	80,89 (82,50)	89,32 (86,11)	123,94 (88,77)	124,79	126,21	+ 1,14 %
	SO	80,89 (82,50)	89,32 (86,11)	123,94 (88,77)	124,79	126,21	+ 1,14 %
<b>10– Fonds interministériel de prévention de la délinquance (nouveau)</b>	SO	SO	SO	SO	110,42	72,90	– 33,98 %
	SO	SO	SO	SO	110,42	72,90	– 27,40 %
<b>TOTAL</b>	681,18 (674,24)	888,97	733,43	788,00	919,16	880,64	– 4,19 %
	707,77 (704,52)	787,72	751,34	808,00	945,67	941,13	– 0,48 %

Sources : rapports annuels de performances 2013 à 2016 ; projet annuel de performances pour 2018.

## A. UNE DYNAMIQUE DE LA DÉPENSE DIFFÉRENCIÉE ENTRE FONCTIONS SUPPORTS ET ACTIONS NOUVELLEMENT INTÉGRÉES

L'analyse du PLF pour 2018 révèle des besoins de financements différents entre actions correspondants aux prestations logistiques de l'administration centrale et des actions nouvellement intégrées au programme 216, ainsi que l'impact de la création de la Commission consultative du stationnement payant (CCSP).

### 1. Des variations de dépenses limitées pour les actions correspondant aux prestations logistiques de l'administration centrale

La création de la Commission consultative de stationnement payant a conduit à renforcer de 4,78 % les montants inscrits en LFI pour 2017 à l'action 1 *État-major et services centraux*.

Au contraire, l'**action 3 *Système d'information et de communication*** accuse pour sa part un recul de crédits de respectivement 28,45 % en AE et de 30,06 % en CP. Cette baisse résulte principalement de la fin du financement obtenu dans le cadre du Plan de lutte antiterrorisme (PLAT) et du Plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme (PACTE). Les crédits demandés pour 2018 doivent permettre le financement des coûts de maintenance en condition opérationnelle des investissements réalisés dans le cadre de ces deux plans (soit 7,7 millions d'euros en AE et en CP), ainsi que des dépenses liées au développement du projet informatique de la Commission consultative du stationnement payant.

**L'action 4 *Action sociale et formation* connaît une baisse limitée de ses crédits de 1,03 %.** Cette évolution s'explique essentiellement par l'évolution des charges pesant sur l'organisation des formations, concours et sur la formation professionnelle. En l'occurrence le coût unitaire attendu des actions de formations déconcentrées diminue assez substantiellement par rapport à 2017.

Les principales priorités assignées par la programmation en matière de formation portent sur :

– la formation des personnels et des cadres affectés sur les centres d'expertise et de ressources « titres » (CERT) ;

– la formation des agents pour l'accomplissement des missions définies comme prioritaires pour les préfetures par la Directive nationale d'orientation des préfetures et sous-préfetures 2016-2018 (lutte contre la fraude documentaire ; renforcement des politiques de sécurité et protection des populations ; coordination des politiques interministérielles sur le territoire ; contrôle de légalité et développement de l'expertise juridique) ;

– l'organisation de plus de 30 concours et examens professionnels, afin d'assurer le repyramidage de la filière administrative dans le cadre du PPNG et afin de pourvoir au recrutement aux postes d'inspecteurs et de délégués du permis de conduire ;

– poursuivre le développement de l’e formation et l’appropriation des savoirs et moyens techniques nécessaires.

Les crédits consacrés à l’action sociale (qui finance l’offre de services collectifs tels la restauration, la politique de santé et de sécurité au travail, l’insertion des personnes handicapées) demeurent stables.

Enfin, un effort est consenti en CP principalement pour **l’immobilier de l’administration centrale** (+ 2,65 %). Il vise à permettre (par des crédits pour dépenses en investissement) le remboursement du capital de l’Autorisation d’occupation temporaire (AOT) de la Direction générale de la Gendarmerie nationale sur le site d’Issy-les Moulineaux, du crédit-bail immobilier du site de Garance, ainsi que du site de Levallois. Les dépenses prévues comprennent également le financement des travaux prévus pour l’aménagement du troisième site de la Direction générale de la Sécurité intérieure (DGSI) à Neuilly-sur-Seine (opération mobilisation 15 millions d’euros en AE et en CP), ainsi celui des études nécessaires à la réalisation du site unique de la DGSI (2 millions d’euros en AE et en CP).

## **2. Des actions nouvellement intégrées connaissant de sensibles ajustements**

Le projet de loi de finances pour 2018 conforte ainsi les moyens des **actions 8 Immigration, asile et intégration et 9 Sécurité et éducation routières par une augmentation des crédits demandés au titre des dépenses de personnel (titre II)**. Connaissant une augmentation respective de 1,17 % et de 2,14 % (en AE et CP), leurs dotations se classent dans la fourchette haute des crédits consentis depuis 2013.

En revanche, **le PLF pour 2018 réduit sensiblement le montant de la subvention pour charge de service public versée par le Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) au groupement d’intérêt public (GIP) « Réinsertion et citoyenneté »**. Chargé de proposer aux jeunes en voie de radicalisation un accompagnement psychologique, médico-social et éducatif, ainsi que des moyens en vue de leur insertion ou de leur réinsertion sociale, le GIP a notamment reçu pour mission de mettre en place les infrastructures nécessaires à l’accueil et à l’hébergement des bénéficiaires de son action. La réduction de la subvention au groupement (de 22 millions d’euros en 2017 à 6 millions d’euros prévus dans le PLF pour 2018) tient compte de la réduction du nombre de centres devant être initialement ouverts.

On soulignera, en revanche, que le PLF prévoit un quasi-doublement des crédits d’intervention afin d’assurer le financement de dépenses touchant à la sécurité publique et qui concernent : la prévention de la radicalisation au niveau central et déconcentré ; l’équipement des polices municipales (gilets pare-balles et terminaux radio portatifs) ; la sécurisation des sites sensibles et d’autres sites.

### 3. L'impact de la création de la Commission consultative du stationnement payant

Instituée par la loi du 27 janvier 2014 dite « loi MAPTAM », la Commission consultative du contentieux du stationnement payant (CCSP) se présente comme une juridiction administrative spécialisée dont la mission consiste à examiner les recours gracieux dirigés contre les forfaits de post-stationnement (FPS) et les titres exécutoires.

Sa mise en place à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018 comporte trois implications pour la programmation des ressources du programme 216 :

– en premier lieu, un relèvement du plafond d'emplois du programme 216 en ce qui concerne les effectifs affectés à l'administration centrale (161 équivalents temps plein) ;

– en second lieu, la mobilisation sur l'action 3 des crédits nécessaires (2,3 millions d'euros en AE et 2,4 millions d'euros en CP) à la mise en place d'un système d'information ;

– des dépenses immobilières réalisées dans le cadre de l'action 5 pour l'installation de la CCSP à Limoges (0,5 million d'euros en AE et 1,7 million d'euros en CP)

### B. VERS UNE BUDGÉTISATION PLUS JUSTE DES DÉPENSES DE CONTENTIEUX ?

Le PLF pour 2018 propose d'allouer à l'action 6 *Affaires juridiques et contentieuses* 80 millions d'euros en AE et CP. En comparaison des montants inscrits en loi de finances pour 2017, soit 55 millions d'euros, les crédits demandés augmentent de 45,45 %. Ce faisant, **le PLF pour 2018 rompt avec la logique de réduction des crédits à l'œuvre depuis 2014** en portant la dotation à un niveau proche des ressources maximales constatées pour la couverture des contentieux en 2013.

Il convient toutefois de rappeler que **les dépenses réalisées au terme de l'exercice 2016 s'élevaient à 84,10 millions d'euros et que d'après les réponses au questionnaire budgétaire, le montant prévisionnel pour 2017 pourrait atteindre 144,6 millions d'euros** (dont 30,2 millions d'euros au titre des reports de charge de 2016 et 33,6 millions d'euros pour la couverture de contentieux exceptionnels).

Nonobstant la part d'aléas qui entoure l'estimation des besoins en la matière, les premiers résultats de l'exercice tendent à démontrer une relative stabilisation des dépenses contentieuses par rapport aux prévisions. Il en va ainsi en ce qui concerne :

– les indemnisations liées au refus de concours de la force publique : (22,60 millions d’euros dépensés au 31 août 2017 contre un coût anticipé de 47,15 millions d’euros pour l’ensemble de l’exercice) ;

– l’exercice de la protection fonctionnelle des fonctionnaires : constituées d’honoraires d’avocats et d’indemnisations versées en réparation des préjudices subis par des agents, les crédits consommés s’élèvent à 12,41 millions d’euros (pour une prévision de 19,01 millions d’euros) ;

– le contentieux des étrangers : constituées principalement d’honoraires d’avocats représentant l’État devant les juridictions judiciaires et administratives, ainsi que de frais irrépétibles, les dépenses ne sont que de 10,29 millions d’euros au 31 août 2017 contre 18,6 millions d’euros attendus pour l’année ;

– les dépenses en matière d’accident de la circulation (9,99 millions d’euros en 2016 ; 4,61 millions d’euros au 31 août 2017 pour une prévision de 9,4 millions d’euros) : suivant l’analyse du ministère, on observe une stabilisation globale malgré des contentieux à fort enjeu financier et une accidentalité importante des flottes opérationnelles du ministère de l’intérieur ;

– l’engagement de la responsabilité de l’État dans le cadre d’atouppements (0,63 million d’euros au 31 août 2017 pour une prévision annuelle de 2,6 millions d’euros) : cette dépense est stabilisée mais les mouvements revendicatifs du printemps 2016 et ceux de la Guyane en 2017 laissent présager des dépenses plus importantes pour 2017 ;

La prévision se révèle en revanche plus difficile s’agissant des dépenses occasionnées par les « autres mises en cause de l’État », ce poste pouvant, certaines années et sur un nombre restreint d’affaires, générer des dépenses importantes. Au 31 août 2017, les dépenses correspondantes se réduisaient à 3,32 millions d’euros pour une dépense estimée à 54,1 millions d’euros sur l’ensemble de l’exercice.

L’exercice 2017 aura été l’année de l’approfondissement du plan d’action mis en œuvre par la Direction des Libertés publiques et des Affaires juridiques (DLPAJ) depuis 2014 sur les trois axes qui le fondent, à savoir : le renforcement du pilotage de la dépense contentieuse, la réduction du volume de la dépense, l’amélioration de l’expertise contentieuse. Les mesures prises consistent en :

– la généralisation du pilotage des crédits contentieux par les préfetures de régions (à l’exception de l’Ile-de-France qui conserve un pilotage à l’échelle départementale) : d’après les réponses au questionnaire budgétaire, les premiers retours d’expériences seraient extrêmement satisfaisants, tant sur le plan de la maîtrise de la dépense que du point de vue de la qualité des procédures comptables.

– la création de pôles d’appui aux préfetures (à Marseille puis à Strasbourg), spécialisés sur les questions relatives au refus du concours de la force publique.

Au chapitre de la réduction de la dépense contentieuse, la DLPAJ a pris plusieurs mesures :

– la mise en ligne d’une veille jurisprudentielle et de bibliothèques de paragraphes, ainsi que la tenue de formations assurées par la DLPAJ en ce qui concerne le contentieux des étrangers ;

– pour ce qui de l’exercice de la protection fonctionnelle des fonctionnaires : la conclusion systématique de conventions d’honoraires avec les avocats afin de maîtriser le coût des dossiers, un examen approfondi des demandes de remboursement du Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d’autres infractions (FGTI), ainsi que le refus d’accorder la protection fonctionnelle aux fonctionnaires mis en cause pour des fautes personnelles dépourvues de tout lien avec le service.

Pour l’exercice 2018, le ministère de l’Intérieur se donne pour objectifs :

– d’achever le déploiement des pôles d’appui juridique et l’organisation de formation assurées par leurs agents et destinées aux personnels des préfectures : il existe déjà quatre pôles d’appui spécialisés (dont deux en matière de police administrative, un troisième en contentieux statutaire et un dernier dans le domaine du concours de la force publique et de responsabilité de l’État) ; deux autres pôles fonctionnent depuis septembre et octobre 2017, compétents l’un en matière de police administrative, l’autre de concours de la force publique et de la responsabilité de l’État ;

– de diffuser et d’améliorer l’utilisation de l’Outil de Suivi Informatisé des Affaires juridiques (SIAJ), application destinée à permettre une gestion optimisée des dossiers de contentieux, de conseil juridique et d’accidents : d’après les réponses au questionnaire budgétaire, il serait à ce jour employé dans un nombre croissant de préfectures, dans l’ensemble des SGAMI, ainsi que dans les pôles d’appuis juridiques créés dans le cadre du Plan « Préfectures nouvelle génération » ; une formation e-learning devrait être mise en place au début de l’exercice 2018 afin d’en faciliter l’appropriation ;

– de mener à bien une réflexion sur différents *scenarii* d’organisation de la prise en charge du traitement du contentieux des étrangers, avec pour finalités la professionnalisation des agents, la mutualisation des ressources humaines existantes, la diminution du recours aux avocats, ainsi que l’optimisation du recours aux réservistes.

Compte tenu du caractère précaire de la stabilisation des dépenses contentieuses et de la surexécution chronique du plafond de dépenses, **le Rapporteur spécial ne peut que recommander la poursuite de cette politique et une évaluation de ses résultats.**

## **DEUXIÈME PARTIE : DES CHANTIERS À APPROFONDIR AFIN DE POURSUIVRE LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE**

Le 13 octobre 2017, le Premier ministre annonçait le lancement d'un grand programme de transformation de l'administration baptisé « Action publique 2022 ». Ayant pour objectifs l'amélioration de la qualité de service, l'établissement d'un environnement de travail modernisé pour les agents et l'accompagnement de la baisse des dépenses publiques, ce plan aboutit à la réalisation de cinq grands chantiers interministériels : la simplification et l'amélioration de la qualité de services ; la transformation numérique ; la rénovation du cadre des ressources humaines ; l'organisation territoriale des services publics ; la modernisation de la gestion budgétaire et comptable.

Dans ce contexte, le projet de loi de finances pour 2018 comporte bien les jalons de la refondation de la présence et des modes d'intervention de l'administration générale et territoriale de l'État.

Cela étant, cette refondation de l'action publique ne saurait se résumer à la poursuite du plan « Préfecture génération ». Ainsi que l'ont répété devant lui les responsables des organisations syndicales représentatives, il importe de redonner des perspectives sur les missions que le réseau préfectoral pourra assumer demain. Ce besoin existe tant pour nos concitoyens que pour l'engagement professionnel des agents des préfectures qui – à tort ou à raison – éprouvent le sentiment d'une succession sans fin de restructurations dépourvue de réelles finalités.

Publiée en septembre 2017, la feuille de route du ministère de l'intérieur donne un premier aperçu des projets du Gouvernement en ce qui concerne l'administration générale et territoriale de l'État. Le Rapporteur spécial entend mettre ici l'accent sur les réorganisations ou mesures programmées ou portées dans le projet de loi de finances pour 2018 qui participent de cette démarche et qui, à ses yeux, doivent répondre à deux types d'enjeux : d'une part, adapter la présence de l'État aux mutations du territoire ; d'autre part, renouveler l'offre de service public en exploitant pleinement les possibilités offertes par un juste usage de la e-administration.

## I. ADAPTER LA PRÉSENCE DE L'ÉTAT AUX MUTATIONS DU TERRITOIRE

Notre pays présente la double spécificité d'une densité de population moyenne et d'une répartition hétérogène sur le territoire des bassins de population et des centres d'activités. Dans ces conditions, l'État se trouve confronté à deux exigences : assurer un déploiement pertinent du réseau préfectoral et adapter les modalités de son organisation aux spécificités locales.

Ces questions invitent nécessairement à examiner, dans le cadre du Rapport spécial, les moyens consacrés à l'évolution de l'implantation du réseau préfectoral et à la mise en œuvre de la déconcentration.

### A. UNE POLITIQUE FAVORISANT L'ÉVOLUTION DES IMPLANTATIONS DU RÉSEAU PRÉFECTORAL

L'examen du projet de loi de finances initiale intervient à un moment charnière dans la mesure où l'exercice 2018 est celui de l'achèvement de l'adaptation du réseau à la nouvelle carte des régions et d'une possible poursuite de la révision de carte des sous-préfectures.

#### 1. Un réseau préfectoral ajusté à la suite de la réduction du nombre de régions métropolitaine

En application de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015<sup>(1)</sup>, la France continentale compte désormais 13 régions (contre 22 jusqu'alors). 7 d'entre elles résultent d'un regroupement.

Conformément aux principes directeurs énoncés dans le cadre des communications présentées au Conseil des ministres les 22 et 31 juillet 2015, l'organisation du réseau préfectoral dans les nouvelles régions répond aux principes suivant :

– **l'institution dans chacune des régions issues d'une fusion, d'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 : il en est résulté en 2016 la suppression de 9 postes de préfets de région et de directeurs généraux d'agence régionales de santé, ainsi que 63 postes de directeurs régionaux des administrations de l'État, ainsi que de leurs états-majors ;

– **l'organisation de l'implantation des directions régionales des administrations de l'État sur plusieurs sites (chacun étant spécialisés)**, choix également retenu par les conseils régionaux des régions issues d'un regroupement. D'après les éléments fournis par le Secrétariat général du ministère de l'intérieur,

---

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

l'ensemble des directions régionales de l'État travaillent en multisites (à l'exception d'une seule région). Ainsi, le tiers des sièges des directions régionales est implanté hors des chefs-lieux de région ;

– l'institution de directions régionales et des directions départementales de la Jeunesse des Sports et de la Cohésion sociale dans huit des treize régions ;

– la consécration du rôle de coordination et de programmation des préfets de région et le renforcement de leurs services afin d'assurer la mutualisation du fonctionnement entre services déconcentrés. À cette fin, les secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR) ont été réorganisés. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, 517,8 équivalents temps plein travaillés y étaient affectés en 2016, soit une trentaine d'agents en moyenne.

Les nouvelles organisations administratives de l'État sont aujourd'hui en place. Leur installation a donné lieu à la mutualisation de trois fonctions :

– la fonction achat, avec la mise en place de missions régionales des achats de l'État (MRA), renforcées et érigées au rang de plateformes régionales achats (PFRA) dès 2016 ;

– la fonction ressources humaines, par le biais de l'installation des plateformes régionales interministérielles d'appui à la gestion des ressources humaines (PFRH) ;

– la fonction immobilière, dans un souci de rationalisation des implantations et d'économies de fonctionnement.

Les nouveaux organigrammes ont également conduit à des changements d'affectation des personnels du réseau de manière assez limitée. D'après les chiffres fournis, sous toute réserve, par le Secrétariat général du ministère de l'intérieur, on dénombrerait environ 1 800 mobilités fonctionnelles (contre 1 500 suivant les estimations établies au lancement de la réforme) et 350 mobilités géographiques (dont 230 agents des SGAR contre 500 attendues). Ceci expliquerait la consommation limitée de la ligne de 11 millions d'euros dont a été doté le fonds d'accompagnement interministériel de la réforme.

Si la mise en œuvre de la réforme doit s'échelonner jusqu'au 31 décembre 2018, le Rapporteur spécial remarque qu'elle suscite encore aujourd'hui **un certain nombre de réserves et d'appréciations contrastées déjà exprimées à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2017.**

Il en va ainsi **en ce qui concerne l'impact de l'organisation des directions régionales sur plusieurs sites** dans les régions issues de regroupement. Interrogé par le Rapporteur spécial, le Secrétariat général du ministère met en exergue une homogénéisation de la gouvernance régionale, compte tenu, par exemple, de la disparition des trois régions bidépartementales où il a été observé que les services déconcentrés de l'État avaient souvent des pratiques moins formalisées. D'après cette analyse, les nouvelles méthodes de

travail (travail en site distant, développement de la web conférence, parapheur électronique) faciliteraient les échanges et le processus décisionnel à distance. Il est en outre souligné que les ministères ont adapté les structures de l'État à ressort interrégional à la nouvelle organisation des préfetures de région.

Pour leur part, plusieurs représentants des organisations syndicales reçues par le Rapporteur spécial ont à nouveau estimé que la répartition des directions sur plusieurs sites suscitaient des difficultés : le rallongement des déplacements dans des régions plus étendues ; la fréquence des réunions entre responsables de directions et des matériels de conférence à distance pas nécessairement performants ; des obstacles à l'exercice pratique du droit à la formation, qui plus est pour des modules faisant l'objet d'une mutualisation avec les services de la Police et de la Gendarmerie nationale. Sur ce dernier aspect, les éléments transmis par le secrétariat général du ministère évoquent en effet des difficultés ponctuelles qui trouveraient deux principales explications : d'une part, un manque d'information, dans le cas des formations inscrites au catalogue de la sous-direction du Recrutement et de la Formation (SDRF) susceptibles d'intéresser les personnels administratifs de la Police nationale ; d'autre part une demande supérieure aux places ouvertes, ce qui impliquerait dans certains cas la désignation d'agents prioritaires et qui justifie l'effort maintenu en faveur de l'accessibilité des formations proposées en mode *e-learning*.

S'agissant du déroulement des carrières, les représentants de la plupart des organisations syndicales ont tenu à réitérer **le constat du déclasserment que pouvaient ressentir des agents travaillant pour les préfetures ayant perdu le statut de chefs-lieux de région**. Au-delà d'une certaine centralisation des moyens au profit des préfetures des nouvelles grandes régions, des agents considérés comme référents ou ressources (souvent de catégorie B) verraient leurs perspectives professionnelles affectées par leur éloignement de la préfeture centre. Le secrétariat général du ministère de l'intérieur indique pour sa part n'avoir pas identifié de difficultés systématiques de cet ordre.

À défaut de disposer d'éléments circonstanciés permettant de mesurer l'importance de ces situations, le Rapporteur spécial ne peut que renouveler la recommandation consistant à **poursuivre l'effort d'accompagnement engagé par le ministère de l'intérieur dès 2015 en matière de ressources humaines et à fournir une évaluation des conséquences de la réorganisation préfectorale**.

Dans cette optique, la réussite du plan de repyramidage engagé en conséquence du PPNG revêt une importance toute particulière dès lors qu'elle peut contribuer à dissiper certaines inquiétudes quant au devenir des agents de catégorie C. D'après les éléments communiqués par le Secrétariat général du ministère de l'Intérieur, l'organisation de concours professionnels et l'ouverture maximale des voies de promotion interne aura permis, sur la période 2016-2017, à 160 agents de catégorie C de bénéficier d'une promotion au choix. Ceci représente une augmentation de près de 57 % des possibilités de promotion offertes aux agents de catégorie C des préfetures par rapport à la situation prévalant avant la mise en œuvre du PPNG.

De ces entretiens avec les organisations syndicales et le secrétaire général adjoint du ministère de l'Intérieur, le Rapporteur spécial tire également la conclusion **qu'il importe d'entretenir les compétences des agents dont les directions auront fait l'objet de fusion ou de réorganisation.**

Cette préoccupation vaut à l'évidence s'agissant des savoir-faire et cultures professionnelles dans l'ingénierie des fonctions immobilières et d'entretien des infrastructures. Elle existe *a priori* tout autant en ce qui concerne la gestion de crises, les analyses recueillies par le Rapporteur spécial donnant à penser que des compétences locales ont pu être perdues dans certaines régions issues d'un regroupement et que l'efficacité du dispositif doit beaucoup à l'engagement des équipes locales.

## **2. Une carte des sous-préfectures en cours de rénovation**

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, M. Bernard Cazeneuve, avait annoncé l'engagement d'**une réforme tendant à la modification de l'étendue des arrondissements dans 72 départements.** Le ministre se donnait notamment pour objectif de mettre en cohérence le nombre d'arrondissements avec la carte intercommunale, ce qui impliquait le cas échéant des fusions et des jumelages. La réforme annoncée comportait la rénovation des missions confiées aux sous-préfets et aux sous-préfectures.

Sur la base des projets territoriaux transmis par les préfets et visant à réorganiser l'échelon infra départemental de l'État à échéance du 1<sup>er</sup> janvier 2018, la mise en œuvre de ces orientations s'est traduite dans les premiers mois de l'exercice 2017 par :

– **des modifications apportées à l'organisation du réseau des sous-préfectures, avec deux fusions d'arrondissements** (aboutissant à la création de l'arrondissement « Châteaubriant-Ancenis »<sup>(1)</sup> et à l'agrandissement de celui de Châlons-en-Champagne<sup>(2)</sup>) et l'engagement de six jumelages ;

– **l'adaptation des limites d'arrondissement aux limites des intercommunalités** : d'après les réponses au questionnaire budgétaire, en mai 2017, de telles modifications avaient été réalisées dans 65 départements ; 3 arrêtés préfectoraux sont attendus prochainement (pour les départements du Doubs, de l'Aube et des Vosges).

D'après les éléments recueillis pour l'élaboration du présent rapport, le remaniement de la carte des arrondissements et de l'implantation des sous-préfectures ne serait poursuivi au cours de l'exercice 2018, que sur la base des éventuelles propositions transmises par les préfets des départements, et après concertation avec les élus locaux.

---

(1) Prononcée par décret du 29 décembre 2016.

(2) Par suppression de l'arrondissement de Sainte-Menehould et rattachement de ses communes à l'arrondissement de Châlons-en-Champagne aux termes du décret du 29 mars 2017.

Au regard du consensus dégagé et des résultats obtenus dans la refonte du réseau en Alsace en 2014 – région qui il est vrai possédait un nombre élevé de sous-préfectures, legs de son histoire –, **le Rapporteur considère qu’il s’agit là d’une méthode appropriée**. Il importe en effet que l’organisation de la présence de l’État à l’échelle infra départementale réponde au mieux aux spécificités des territoires et qu’ainsi, les sous-préfets disposent de moyens proportionnés à l’exercice effectif des missions nouvelles que le plan « Préfectures nouvelles génération » prétend leur conférer.

### **Les missions dévolues aux sous-préfectures dans le cadre du PPNG**

Définies par la Directive nationale d’orientation des préfectures et sous-préfectures 2016-2018, les missions assignées aux sous-préfets consistent à :

– **apporter le soutien de l’État au développement local, par le développement d’une ingénierie territoriale et l’accompagnement des porteurs de projets** : coordonnateur et animateur de l’action des services de l’État dans l’arrondissement, le sous-préfet est chargé de détecter et d’accompagner les projets de développement local ;

– **assurer la prévention et la gestion locale des crises dans l’arrondissement** : il lui appartient de prendre des mesures de prévention (identification des risques, aide à la planification communale), de garantir la capacité de soutenir la mise en place et l’armement d’un poste de commandement opérationnel (PCO) pendant la crise et d’accompagner un retour à la normale après son dénouement (notamment en favorisant la continuité économique) ;

– **assumer le rôle de « point d’entrée » de l’usager dans les services de l’État** : dans la poursuite d’un mouvement déjà amorcé depuis 2004, avec le PPNG, les sous-préfectures abandonnent définitivement leur mission de guichet et d’instruction des titres ; en revanche, il incombe à leurs agents de conseiller les usagers et de les accompagner dans leurs démarches.

*Source : réponses au questionnaire budgétaire.*

## **B. UN DÉVELOPPEMENT DE LA DÉCONCENTRATION ET DE L’ADAPATION AUX SPÉCIFICITÉS LOCALES**

Pour le Rapporteur spécial, l’efficacité de l’action publique dépend au moins autant des lieux dans lesquels l’État affirme sa présence que des organisations qui permettent à nos concitoyens d’en bénéficier. Au-delà de la seule question de l’implantation de l’administration territoriale, il importe en effet de s’intéresser à la manière dont les services déconcentrés de l’État peuvent assumer leurs responsabilités.

C’est dans cette optique qu’il convient d’examiner les évolutions intervenues dans la mise en œuvre de deux politiques : la déconcentration et l’organisation différenciée des services des préfectures ; le développement des espaces mutualisés de services.

## **1. Une démarche à concrétiser : la relance de la déconcentration et l'organisation différenciée des services**

Portant charte de la déconcentration, le décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 avait pour ambition d'affirmer des principes et des règles d'organisation susceptible de redonner force au principe de subsidiarité entre administrations centrales et administration territoriale déjà consacrée par le décret n° 92-604 du 1<sup>er</sup> juillet 1992 <sup>(1)</sup>.

D'après les éléments communiqués au Rapporteur spécial, le bilan de la mise en œuvre du décret donne à penser que ses dispositions et outils restent aujourd'hui largement inexploités. L'enquête diligentée auprès de préfets à la fin de l'exercice 2016 montre que :

– l'existence d'un sentiment de recentralisation en matière de ressources humaines, du fait de l'exercice d'un contrôle des administrations centrales qui, dans les faits concourt au renforcement de leurs prérogatives ; les préfets attendraient une déconcentration accrue des actes de gestion ;

– l'absence de mise en œuvre des possibilités de modularité dans l'organisation des services ;

– la rareté des consultations des préfets préalablement à la désignation d'un responsable d'établissement public territorial ;

– des obstacles à la mutualisation des moyens, en raison notamment du caractère vertical de l'architecture budgétaire et des pratiques de fonctionnement ;

– le caractère très limité des délégations de gestion, hors des politiques mises en œuvre dans le cadre de plateformes ;

– l'état embryonnaire de l'usage des fiches d'impact, préalable pourtant obligatoire à un projet de texte réglementaire présentant des incidences sur les missions et l'organisation des services déconcentrés de l'État.

Seule la conférence nationale de l'administration territoriale de l'État (CNATE), chargée de favoriser la réflexion et le dialogue sur les rapports entre administrations centrales et services déconcentrés, remplirait l'objectif qui lui était fixé en permettant de réels échanges.

Parmi les pistes d'améliorations envisagées par le ministère de l'intérieur, le Rapporteur spécial estime qu'il pourrait être utile de prévoir :

– l'inscription du principe de la déconcentration des décisions individuelles relatives aux agents publics ;

– la consécration d'un droit d'initiative leur permettant de proposer des dérogations et/ou expérimentations.

---

(1) *M. Romain Colas, Rapport n° 3096, annexe n° 3, Administration générale et territoriale de l'État, octobre 2015, p. 37.*

## 2. L'implantation des maisons de l'État et des maisons de service publics

La politique de développement des espaces de services mutualisés repose aujourd'hui sur le développement de deux types de structure

– les maisons de services publics (MSAP) ou relais de services publics (RSP) : ces structures visent à permettre un accueil de proximité pour le compte des opérateurs et des entreprises de service public (caisses d'allocations familiales, caisses primaires d'assurance maladie, Urssaf, EDF, SNCF, La Poste, etc.)<sup>(1)</sup> ;

– les « maisons de l'État » : ces structures organisent le regroupement 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 réponses au questionnaire budgétaire, le nombre des MSAP ouvertes ou en cours d'ouverture en 2017 s'établirait à 1 068, chiffre supérieur à l'objectif fixé au moment de l'examen de la loi NOTRe<sup>(2)</sup>. S'agissant des maisons de l'État, on recense 77 structures ouvertes ou en cours d'ouverture (dans 54 départements), 26 projets en cours d'élaboration (dans 21 départements) et une trentaine de projets faisant l'objet de réflexions.

Dans certaines localités, il a été observé que des maisons de l'État s'installaient dans les locaux occupés par les sous-préfectures. Sans vouloir trancher des avantages et des inconvénients de ce type de décision, le Rapporteur spécial estime qu'il convient de réfléchir plutôt en termes d'offres de services publics que d'évolution de réseaux parfois artificiellement séparés.

D'après les données fournies par le Secrétariat général du ministère de l'Intérieur, un tiers des 101 départements se trouve engagé dans la concertation avec les partenaires du dispositif ; 80 % des schémas devraient être arrêtés au cours du premier trimestre 2018.

## II. RENOUELER L'OFFRE DE SERVICES PUBLICS PAR UN JUSTE USAGE DE LA E-ADMINISTRATION

Témoin de l'importance nouvelle accordée à l'usage des nouvelles technologies de l'information dans le fonctionnement de l'administration territoriale, le programme comportait jusqu'à l'exercice 2017 un indicateur relatif à la démarche de labellisation des préfectures fondé sur l'offre de services

---

(1) Une enquête, au titre de l'article 58-2° de la LOLF a été demandée à la Cour des comptes par la commission des finances sur l'évaluation des MSAP.

(2) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « Loi NOTRe ».

numériques<sup>(1)</sup>. Si la mise en œuvre du plan « Préfectures nouvelle génération » justifie la suppression de cette mesure par le profond renouvellement des conditions d'accueil en préfecture, le développement de téléprocédures demeure, du point de vue du Rapporteur spécial, un axe de progression pour la qualité des services fournis aux usagers par le réseau des préfectures et des sous-préfectures.

Atteindre l'objectif de 100 % de services publics dématérialisés à horizon 2022 fixé par le président de la République – et réitéré dans le programme *Action publique 2022* – suppose à l'évidence une action résolue au plan budgétaire. C'est la raison pour laquelle il importe que la programmation des crédits de la mission *Administration générale et territoriale* de l'État tienne compte de deux exigences : d'une part, préserver les moyens du développement d'outils numériques améliorant la qualité de l'action publique ; d'autre part, investir de nouveaux champs pour la dématérialisation des procédures.

### **C. PRÉSERVER LES MOYENS DU DÉVELOPPEMENT D'OUTILS CONTRIBUANT À LA PERFORMANCE DE L'ACTION PUBLIQUE**

Il s'agit à la fois d'assurer l'efficacité et la simplification des procédures administratives – sources parfois de lourdeurs inutiles dans l'accomplissement des missions de l'administration territoriale – que de répondre aux besoins d'information et de simplicité exprimés par les usagers dans leurs démarches courantes. Dans cette optique, le Rapporteur juge utile que les pouvoirs publics accordent toute l'attention nécessaire au bon fonctionnement des téléprocédures et outils numériques dans trois domaines.

#### **1. L'organisation des échanges d'actes civils dans le cadre de COMEDEC**

Prévu dans le cadre du décret n°2011-167 du 10 février 2011 et développé sous la maîtrise d'ouvrage du ministère de la justice, le dispositif COMEDEC se présente comme une plateforme de dématérialisation sécurisée d'échange de données des actes d'état civil. Il permet à la fois de simplifier les démarches administratives des usagers en assurant une transmission directe des actes d'état civil entre les communes et les préfectures et de lutter contre la contrefaçon et la falsification des actes d'état civil présentés à l'appui des demandes de titres.

Les réponses au questionnaire budgétaire font apparaître plus de 760 000 demandes de passeports et de CNI ont été vérifiées grâce à COMEDEC depuis le début de l'exercice 2017. Par ailleurs, plus de 690 000 demandes d'actes ont été réalisées par des notaires. Ces chiffres portent à plus de deux millions le nombre de demandes traitées par les communes dans le cadre de cette application.

---

(1) Le référentiel Qualipref 2.0 est décerné aux préfectures offrant un certain nombre de services numériques aux administrés : des sites Internet normés avec une standardisation des informations disponibles ; la possibilité de prendre rendez-vous en ligne pour au moins une démarche ; la possibilité d'informer l'usager, par SMS, de la mise à disposition d'un titre, pour au moins une démarche ; la mise en œuvre d'une communication par l'intermédiaire des réseaux sociaux.

Au 31 août 2017, 366 communes y étaient raccordées (contre 135 mairies à l'automne 2015) et 700 communes supplémentaires devraient l'être bientôt, après avoir signé une convention avec l'ANTS et le ministère de la Justice. Deux des principaux fournisseurs de données : le service central de l'état civil (SCEC) du ministère des Affaires étrangères<sup>(1)</sup> et la ville de Paris, sont raccordés à la plateforme depuis juin et novembre 2016. L'intégration de l'accès à COMEDec aux logiciels utilisés par les études notariales a démarré en juin 2016. Plus de 4 500 études (sur 5 000) ont déjà utilisé la plateforme.

Dans les mois à venir, le nombre des demandes réalisées par le biais de COMEDec est appelé à connaître une progression importante compte tenu de deux facteurs :

– l'obligation, à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2018, d'utiliser la plateforme pour les communes qui sont ou ont été siège d'une maternité (en application de la loi de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle)<sup>(2)</sup> ;

– l'extension de l'usage rendu possible pour les administrations (ainsi que la saisine des tribunaux et des organismes sociaux).

Au plan financier, on notera que le décret n° 2017-890 du 6 mai 2017 relatif à l'état civil institue le versement d'une aide aux communes utilisatrices de la plateforme à partir du 1<sup>er</sup> juin 2018. Les prestations réalisées par COMEDec devraient permettre de dégager des recettes d'un montant estimé à environ 3 millions d'euros.

De nouveaux développements réalisés en 2018 devraient permettre aux communes d'échanger des demandes et avis d'apposition de mentions marginales sur les actes d'état-civil.

## **2. La gestion des données du monde associatif grâce au Répertoire national des associations**

Créé par un arrêté du ministre de l'Intérieur du 14 octobre 2009, le répertoire national des associations (RNA) désigne un système d'information national contenant les données de l'ensemble des associations déclarées dans les départements où s'appliquent les dispositions de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901. En mars 2017, plus d'1,5 million d'associations y étaient recensées.

Outil interministériel, le Répertoire permet aux préfetures, sous-préfetures et directions départementales interministérielles de tenir le greffe des associations, dites "loi 1901". Il donne également à l'ensemble des services de l'État la possibilité de consulter des données communicables de ces associations.

---

(1) Le SCEC est dépositaire de l'état civil des français nés à l'étranger.

(2) Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle.

En 2017, l'accès à ces données a également été ouvert aux collectivités territoriales<sup>(1)</sup>. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, la mise en service de cette extension suppose toutefois la finalisation technique de la plateforme d'accès et à la mise en place d'un système d'authentification des demandeurs destiné à préserver la confidentialité des données.

Le RNA permet aujourd'hui aux particuliers et responsables d'associations d'accomplir les formalités en ligne sur « *service-public-asso* ».

### **3. La dématérialisation des procédures d'instruction et de délivrance des titres dans le cadre de PPNG**

La rénovation des procédures dans le cadre 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 affectés à la délivrance des titres entrant dans le périmètre du PPNG représentent aujourd'hui 4 000 emplois.

Le plan repose sur le déploiement de 47 centres d'expertises et de ressources (CERT), plateformes interrégionales spécialisées dans l'instruction des demandes de titres.

---

(1) Par arrêté du 9 mars 2017.

**Les centres d'expertise et de ressource des titres (CERT)  
à la fin de l'exercice 2017**

D'après les éléments communiqués au Rapporteur spécial, le dispositif comprend :

– 22 CERT traitant les demandes de passeports et de cartes nationales d'identité (CNI) en métropole (dont 1 à Paris) et 5 CERT en outre-mer : ces centres sont opérationnels depuis le 31 mars 2017 ;

– 20 CERT spécialisés dans les permis de conduire classique (dont 1 à Paris : leur mise en service est prévue pour le début novembre 2017 ; 2 centres « pilotes » (établis à Cergy et Mulhouse) ont commencé à traiter des demandes ;

– 2 CERT affectés à l'échange des permis étrangers et à la délivrance des permis de conduire internationaux (1 établi à Nantes, l'autre à Paris), en fonction depuis le 11 septembre 2017 ;

– 6 CERT (dont 1 à Paris) consacrés aux certificats d'immatriculation des véhicules (CIV) : leur ouverture est prévue pour novembre, le centre « pilote » de Besançon ayant démarré son activité le 2 octobre 2017 ;

– 3 CERT permis de conduire :CIV en outre-mer : leur mise en place est prévue en novembre 2017.

Ajoutons que 3 678 dispositifs de recueil des demandes de CNI et de passeports équipent un peu plus de 2 500 communes à ce jour. 250 nouveaux dispositifs devraient être déployés d'ici à la fin de l'exercice 2017 et le début de l'année 2018.

*Source : Réponse au questionnaire budgétaire.*

Les éléments transmis par le Secrétariat général du ministère de l'intérieur au Rapporteur spécial donnent à penser que la réorganisation de l'instruction et de la délivrance des titres a produit des effets.

Il en va ainsi sur le plan des délais nécessaires à leur délivrance. D'après les données ainsi recueillies, le stock de demandes en ce qui concerne les passeports et les CNI ne représentait pas plus d'une semaine de capacité de traitement en septembre 2017 ; le délai moyen de traitement des titres s'établissait à 12 jours (durée en baisse). D'après les observations établies devant le Rapporteur spécial, la délivrance des titres aux demandeurs peut cependant donner lieu à des délais supplémentaires suivant la propension des mairies à assurer leur remise (sur rendez-vous) dans des plages horaires plus ou moins larges.

Sur le plan de la sécurité des titres, le projet annuel de performances indique une nette hausse du taux de détection de la fraude documentaire. Pour l'exercice 2018, celui-ci atteindrait 2,7 % alors qu'il culminait jusqu'à présent à 0,57 % en 2016.

Cette efficacité accrue trouve deux explications. La première réside dans la formation des agents et le déploiement de référents anti-fraude dans les CERTS spécialisés dans le traitement des demandes relatives aux CNI et aux passeports. D'après les éléments apportés au Rapporteur spécial par le Secrétariat général du ministère de l'intérieur, la mission de ces derniers consiste à sensibiliser les agents

instructeurs, les référents fraudes départementaux ayant pour tâche la sensibilisation des communes équipées d'un dispositif de recueil. Les centres chargés du traitement des demandes de permis de conduire et celles relatives aux CIV disposeront en 2018 d'une cellule de lutte contre la fraude.

Le second facteur de la lutte contre la fraude sur titre provient de l'utilisation de nouvelles ressources informatiques telles l'outil de détection des titres présentant un risque de fraude « SELFIM ». Algorithme développé à la demande de la Direction de la Modernisation de l'Action territoriale (DMAT) du ministère de l'Intérieur, il recense les cas de fraude à la carte grise et permet aux agents de disposer d'exemples types, ce qui favorise un travail plus qualifié.

Le Rapporteur spécial considère que, si les nouvelles technologies doivent être pleinement exploitées afin de garantir l'efficacité d'une mission essentielle du réseau préfectoral, elles ne sauraient conduire à l'exclusion de ceux de nos concitoyens qui n'en maîtrisent pas ou peu l'usage.

**Aussi, importe-t-il à ses yeux que le ministère de l'intérieur dégage tous les moyens nécessaires au déploiement du dispositif de points numériques à l'échelle du réseau des préfetures et des sous-préfetures.**

Décidé dès la fin de l'année 2016 pour les préfetures et sous-préfetures recevant encore du public, ce dispositif consiste à mettre à disposition des usagers un ordinateur, une imprimante et un scanner. Chaque « point numérique » est animé par un « médiateur numérique ». On recense à ce jour « 300 points numériques ». Ils sont tous équipés afin de permettre aux usagers de réaliser l'ensemble des télé-procédures existantes. Cependant, le réseau se trouve encore en phase de rodage et le ministère de l'intérieur a chargé les préfets de s'assurer du bon maillage de l'offre numérique en promouvant localement ce type de service auprès des mairies comme des associations.

#### **D. INVESTIR DE NOUVEAUX CHAMPS POUR LA DÉMATÉRIALISATION DES PROCÉDURES**

D'après un Rapport récent de la Cour des comptes <sup>(1)</sup>, notre pays occupe un rang très honorable dans les classements établis sur la base de l'offre de services dématérialisés, du nombre d'utilisateurs, du recours aux formulaires pré-remplis et l'ouverture des données. Toutefois, d'après l'analyse de la Cour, cette performance « *ne constitue pas une réussite exemplaire, alors que la France a depuis longtemps affirmé son investissement dans un projet de modernisation technologique.* »

Or, ainsi que le montre la réorganisation de la délivrance des titres, l'usage des outils numériques et des télé procédures représente à l'évidence un levier de

---

(1) *Cour des comptes*, Relations aux usagers et modernisation de l'État Vers une généralisation des services publics numériques – Enquête demandée par le Comité d'Évaluation et de Contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, janvier 2016.

modernisation de l'État et de sa relation avec les usagers, en favorisant potentiellement une harmonisation des procédures, des économies de fonctionnement et une affectation des personnels sur des tâches à plus haute valeur ajoutée. C'est sur la base de ce constat que le Rapporteur spécial juge indispensable que la Représentation nationale se saisisse pleinement des enjeux que recèlent de deux projets susceptibles – de son point de vue – d'améliorer les conditions d'application de notre droit électoral : la dématérialisation des comptes de campagne et la dématérialisation de la propagande électorale.

### **1. La dématérialisation du traitement des comptes de campagne**

Cette évolution majeure de la procédure de dépôt et de contrôle des dépenses engagés par les candidats aux élections fait l'objet depuis plusieurs années d'une réflexion approfondie, tant de la part de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) que des membres du Parlement.

Ces travaux tendent à montrer que le remplacement de l'envoi et de l'examen par la CNCCFP des comptes de campagne et des pièces justificatives sur support papier, par l'envoi des formulaires et des documents justification sous forme dématérialisée présente l'avantage d'alléger des tâches inhérentes à la réception et à l'instruction des documents et de régler des questions pratiques mais de plus en plus essentielles, telles que l'archivage des documents reçus et établis par la Commission.

Il existe aujourd'hui plusieurs scénarii allant de la simple transmission des comptes de campagne par voie électronique à la mise en place d'une procédure entièrement dématérialisée, depuis l'envoi du compte par le candidat jusqu'au dépôt aux Archives nationales.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, l'étude de faisabilité technique et juridique remise par deux cabinets spécialisés à la CNCCFP, en février 2017, a conclu à l'absence d'obstacles juridiques à la mise en œuvre de la dématérialisation du traitement des comptes de campagne et des comptes des partis politiques. Elle a également proposé un scénario fonctionnel qui garantit la confidentialité, l'intégrité et la disponibilité des données dématérialisées. La dématérialisation envisagée permettrait un retour sur investissement intéressant.

Néanmoins, les conclusions de l'étude autant que les éléments apportés par la Commission nationale des comptes de campagne au Rapporteur spécial mettent aussi en lumière l'importance de l'investissement initial que suppose ce projet aux plans humain et financier. Sa mise en place suppose de remplir un certain nombre de conditions préalables qui sont :

– la disponibilité des agents de la commission pour contribuer à cette phase d'analyse ;

– un travail en étroite collaboration avec le ministère de l'intérieur, compte tenu des échanges nombreux qui existent déjà avec les préfetures, notamment grâce à l'application Périclès ;

– des aménagements techniques législatifs et réglementaires, il pourrait ainsi être utile de rendre obligatoire par un texte législatif le recours à la télédéclaration des comptes de campagne et l'envoi dématérialisé des comptes annuels des partis politiques et, pour cette dernière obligation, de prescrire un formulaire de comptes.

Compte tenu de l'absence d'élections avant deux ans, le second semestre 2018 et l'année 2019 pourraient être propices à l'engagement effectif du processus de dématérialisation du traitement des comptes de campagne. L'élection des représentants français au Parlement européenne pourrait donner l'occasion d'en éprouver le dispositif compte tenu de ses caractéristiques.

En tout état de cause la lourdeur du processus de définition des spécifications pour un tel projet nécessitera le renfort de plusieurs agents au service du contrôle et des affaires juridiques, ainsi qu'une assistance d'un cabinet externe spécialisé dans ce type d'opération.

**Ceci implique que les ressources humaines et financières soient préservées dans le cadre de l'exécution 2018 afin de réaliser dès que possible les travaux préalables en temps utiles.**

## **2. La dématérialisation de l'envoi de la propagande électorale**

La dématérialisation consiste à remplacer l'envoi des professions de foi des candidats (et le cas échéant des bulletins de vote) par courrier au domicile des électeurs, par la mise à disposition de ces documents sur un site web, voire dans les locaux des préfetures, des sous-préfetures ou des mairies.

Le Rapporteur spécial n'ignore pas les controverses qui entourent ce projet depuis plusieurs années. À l'occasion de l'examen des projets de lois de finances pour les exercices 2015, 2016 et 2017, une majorité de députés siégeant sur tous les bancs de l'Hémicycle a rejeté les articles instaurant ce dispositif pour des élections locales (élections départementales, régionales et aux assemblées de Guyane et de Martinique), ainsi que pour l'élection du Président de la République et pour les élections législatives.

Les réticences exprimées au cours de ces débats peuvent s'assimiler à l'attachement à une exception française. 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.

Certains observateurs ont pu exprimer des doutes quant à l'impact de la dématérialisation sur la participation des citoyens. On rappellera que d'après les travaux menés par l'Inspection générale de l'administration et le contrôle général économique et financier <sup>(1)</sup>, 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. De fait, certains éléments recueillis par le Rapporteur spécial donnent à penser que l'externalisation de la mise sous pli et de l'envoi de la propagande électorale peut comporter des aléas suivant l'efficacité des prestataires et la manière dont ils s'acquittent de leurs obligations.

Plus certains apparaissent en revanche les coûts et le poids de l'envoi de la propagande électorale pour l'administration déconcentrée. Ainsi, d'après les estimations du projet annuel de performances pour 2017, la dématérialisation devait permettre une économie de l'ordre de 168,9 millions d'euros (dont 150,7 millions d'euros en dépenses de personnel). Il convient de rapprocher ce chiffre des crédits consacrés au budget de fonctionnement des préfetures

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. Cette mesure prendrait du reste tout son sens alors que le Répertoire national unique (REU) doit être rendu opérationnel au plus tard le 31 décembre 2019 et va profondément renouveler les modalités d'inscription sur les listes électorales <sup>(2)</sup>.

---

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

(2) *Cf. loi n° 2016-1048 du 1er août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales. 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.*

## EXAMEN EN COMMISSION

*Après l'audition de M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur, (voir le compte rendu de la commission élargie du 24 octobre 2017 à 17 heures <sup>(1)</sup>), la commission des finances examine les crédits de la mission Administration générale et territoriale de l'État (M. Jacques Savatier, rapporteur spécial).*

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

\*

\*      \*

---

(1) [http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2018/commissions\\_elargies/](http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2018/commissions_elargies/)



## **ANNEXE : PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

**Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques (CNCCFP) :** M. François LOGEROT, premier président honoraire de la Cour des comptes, président de la CNCCFP, Mme Marie-Thérèse MERNY, administrateur général, secrétaire générale adjointe, M. Stéphane GAUVIN, chef du service juridique

**Force ouvrière préfecture :** Mme Christine MAROT, secrétaire générale, Mme Marie-Line MISTRETTA, secrétaire générale adjointe, M. Romuald DELIENCOURT, secrétaire national chargé de la communication

**CFTC-MI :** M. Patrice BELVISI, secrétaire général

**Union nationale des syndicats autonomes - Fédération Autonome des Syndicats du Ministère de l'Intérieur (UNSA-ATS) :** M. Paul AFONSO, secrétaire général, Mme Carinne BINETTI, 2<sup>ème</sup> secrétaire général adjoint

**Syndicat national unitaire des personnels du ministère de l'Intérieur (FSU Intérieur) :** M. Éric BERTON, secrétaire général adjoint

**Interco Confédération Française Démocratique du Travail (CFDT) :** M. François THOS, secrétaire national Interco Cfdt, Mme Guillemette FAVREAU, secrétaire fédérale Interco

**Secrétaire général du ministère de l'Intérieur (Direction de la Modernisation et de l'Action territoriale ; Direction des ressources humaines ; Bureau des Élections et des Études politiques) :** M. Alain ESPINASSE, directeur de la Modernisation et de l'Action territoriale, secrétaire général adjoint, M. Laurent BUCHAILLAT, administrateur civil hors classe, sous-directeur de l'Administration territoriale, M. Antoine GUÉRIN, administrateur civil hors classe, chef de service, adjoint au directeur des ressources humaines, chargé de la mission gouvernance ministérielle des ressources humaines, Mme Pascale PIN, cheffe du Bureau des élections et des études politiques.