



N° 2260

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2014.

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 2015** (n° 2234),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,
Rapporteuse Générale
Députée

ANNEXE N° 3

ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. Romain COLAS

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. PROGRAMME 307 ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT	7
A. LE RÉSEAU PRÉFECTORAL PARTICIPE AUX EFFORTS DE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS	7
1. La stabilité des dépenses de personnel est permise par la baisse des effectifs	8
2. Les missions du réseau préfectoral sont préservées.....	9
a. La coordination de la sécurité des personnes et des biens	9
b. La réglementation générale, la garantie de l'identité et de la nationalité, et la délivrance des titres	9
c. Le contrôle de légalité et la fourniture de conseils aux collectivités territoriales....	10
d. Le pilotage territorial des politiques gouvernementales	11
e. L'animation et le soutien au réseau : vers une modernisation de la relation avec l'utilisateur.....	11
3. Le réseau préfectoral doit se moderniser et s'adapter à la réforme des collectivités territoriales	12
4. Le déficit structurel de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS).....	13
a. L'ANTS est financée par plusieurs taxes affectées	14
b. L'effondrement du fonds de roulement de l'ANTS	15
B. LA GESTION DES PRÉFETS EST PERFECTIBLE	16
1. Le nombre de préfets n'est pas limité	16
2. La rotation des préfets est encore trop rapide	17
3. La situation particulière des préfets « hors cadre ».....	17

II. PROGRAMME 232 VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE : DES CRÉDITS EN LÉGÈRE BAISSÉ GRÂCE À DES EFFORTS SUR LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES	19
1. Une diminution de 15 % des crédits destinés au financement des partis politiques	20
2. Les dépenses pour l'organisation des élections seront stables en 2015 en raison d'un calendrier électoral tout aussi chargé qu'en 2014.....	22
3. Des crédits en hausse pour la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) en raison d'un surcroît d'activité	24
4. Les dépenses culturelles de l'État en Alsace-Moselle, hors salariat des ministres du culte, sont prévues à 1,9 million d'euros.....	25
5. La montée en puissance du Répertoire national des associations.....	26
III. PROGRAMME 216 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR : LA QUALITÉ ET L'EFFICIENCE DES FONCTIONS SUPPORTS DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR PROGRESSENT MALGRÉ UN BUDGET CONTRAINT	26
1. Des dépenses de personnel stables.....	27
a. 294,3 millions d'euros pour les dépenses de personnel des directions et services transversaux du ministère de l'Intérieur.....	28
b. 57,5 millions d'euros pour le salariat des ministres des cultes	29
c. 89,3 millions d'euros pour les dépenses de personnel de la délégation à la sécurité et à la circulation routières (DSCR).....	29
2. Les dépenses de contentieux semblent à nouveau avoir été sous-évaluées	30
3. Les dépenses de fonctionnement couvrent les fonctions supports du ministère de l'Intérieur.....	31
4. Un opérateur récent qui monte en puissance : le CNAPS	32
a. Une activité de police administrative et de contrôle qui s'amplifie.....	32
b. Une extension récente du champ de compétence et des procédures du CNAPS	32
EXAMEN EN COMMISSION	35
<i>Article 45</i> Prélèvement sur le fonds de roulement de l'Agence nationale du traitement automatisé des infractions (ANTAI) au profit de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS).....	37
<i>Article 46</i> Réforme de la propagande électorale dans le cadre des élections régionales, départementales et des assemblées de Guyane et de Martinique...	41
ANNEXE 1 : EFFECTIF PRÉFECTORAL PAR DÉPARTEMENT AU 31 DÉCEMBRE 2013	47
ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	49

INTRODUCTION

La mission *Administration générale et territoriale de l'État* rassemble les moyens relatifs au réseau préfectoral (programme 307 *Administration territoriale*), au financement des élections et de la vie politique (programme 232 *Vie politique, culturelle et associative*), et aux fonctions transversales du ministère de l'Intérieur (programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*). Ces trois programmes ont pour point commun de relever de la responsabilité du secrétaire général du ministère de l'Intérieur.

Le budget global de la mission pour 2015 est de l'ordre de 2,78 milliards d'euros en crédits de paiement, dont près de 2 milliards d'euros pour les seules dépenses de personnel.

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME

(en euros)

	Autorisations d'engagement (AE)		Crédits de paiement (CP)	
	LFI 2014	PLF 2015	LFI 2014	PLF 2015
307 <i>Administration territoriale</i>	1 726 951 428	1 718 507 358	1 725 291 446	1 717 714 358
232 <i>Vie politique, culturelle et associative</i>	312 324 452	302 319 058	312 965 191	303 078 009
216 <i>Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur</i>	882 528 463	718 894 088	781 269 509	758 843 203
TOTAL	2 921 804 343,00	2 739 720 504,00	2 819 526 146,00	2 779 635 570,00

Source : projet annuel de performances.

La mission *Administration générale et territoriale de l'État* est déterminante pour la vie démocratique de la Nation et pour coordonner l'action de l'État sur l'ensemble du territoire. Elle répond à deux obligations constitutionnelles de l'État.

En premier lieu, elle permet la mise en œuvre de l'obligation constitutionnelle d'assurer la représentation de l'État dans les collectivités territoriales de la République.

Dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958

« Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, à la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois ».

Même s'ils ont vu leur rôle profondément transformé par la décentralisation, les préfets demeurent les garants de la continuité de l'État sur tout le territoire de la République. Le réseau préfectoral est lui-même appelé à évoluer du fait des évolutions démographiques du pays et de la réforme des

collectivités territoriales. Celui-ci doit se moderniser, tout en garantissant le meilleur accueil possible pour les usagers.

L'examen de ce projet de budget doit aussi nous amener à nous interroger sur la gestion du corps préfectoral qui a fait l'objet d'un nouveau référé de la Cour des comptes le 23 septembre dernier ⁽¹⁾.

En second lieu, la mission *Administration générale et territoriale de l'État* rassemble les crédits permettant d'organiser les divers scrutins prévus par la Constitution ⁽²⁾. Elle donne les moyens aux partis politiques de concourir à l'expression du suffrage.

Article 5 de la constitution du 4 octobre 1958

« Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie.

Ils contribuent à la mise en œuvre du principe énoncé au second alinéa de l'article 1er dans les conditions déterminées par la loi.

La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation ».

Le rapporteur spécial constate que la mission *Administration générale et territoriale de l'État* participe aux efforts de redressement des finances publiques. Les crédits demandés pour 2015 sont en baisse pour les trois programmes, et plus particulièrement s'agissant du programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*. La dotation aux partis et groupements politiques sera diminuée de 15 % et il est également prévu de rationaliser les dépenses de personnel par une diminution de 265 emplois pour l'ensemble de la mission dont 180 dans le réseau préfectoral.

Ces efforts d'économies doivent être poursuivis. Toutefois, ils ne doivent pas perturber nos concitoyens dans leur appréhension des enjeux démocratiques. C'est la raison pour laquelle, dans le contexte de redécoupage des circonscriptions cantonales et de la carte des régions, **le Rapporteur spécial est défavorable, en l'état, au projet de dématérialisation de la propagande électorale.**

(1) Voir infra.

(2) Aux articles 6 (président de la République), 11 (référéndum), 24 (Parlement), et 72 (collectivités territoriales).

I. PROGRAMME 307 ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Éléments statistiques sur le réseau préfectoral

Le nombre d'agents pour 10 000 habitants varie selon les départements de 1,95 (Paris) à 12,32 (Lozère).

Le taux d'absentéisme des fonctionnaires des préfetures varie de 1,9 % (Territoire de Belfort) à 12 % (Haute-Corse), la moyenne nationale étant de 5 %, et la médiane de 4,9 %.

Source : réponse au questionnaire budgétaire du Rapporteur spécial.

A. LE RÉSEAU PRÉFECTORAL PARTICIPE AUX EFFORTS DE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS

Le programme 307 *Administration territoriale* recouvre l'ensemble des missions des préfetures, des sous-préfetures et des représentations de l'État dans les collectivités d'outre-mer. Il rassemble ainsi les principaux moyens qui assurent la présence et la continuité de l'État sur l'ensemble du territoire.

Les quatre premières actions du programme portent les quatre grandes responsabilités préfectorales à savoir l'ordre public (action 01 *Coordination de la sécurité des personnes et des biens*), la délivrance de titres établissant l'identité (action 02 *Réglementation générale, garantie de l'identité et de la nationalité et de la délivrance des titres*), le contrôle de légalité en application de l'article 72 de la Constitution (action 03 *Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales*), et la coordination de l'action interministérielle (action 04 *Pilotage territorial des politiques gouvernementales*). La cinquième et dernière action est plus transversale (action 05 *Animation et soutien du réseau*).

Le projet de loi de finances pour 2015 prévoit 1,72 milliard d'euros de crédits de paiement à destination du réseau préfectoral, soit un budget en légère baisse par rapport aux crédits votés l'an passé.

PRÉSENTATION PAR ACTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 232

(en euros)

Action	LFI 2014	PLF 2015	Évolution en % (arrondi au dixième)
01 Coordination de la sécurité des personnes et des biens	174 105 039	162 381 999	- 6,7 %
02 Réglementation générale, garantie de l'identité et de la nationalité, et délivrance des titres	636 672 630	640 040 057	+ 0,5 %
03 Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	157 907 728	149 171 822	- 5,5 %
04 Pilotage territorial des politiques gouvernementales	530 665 143	541 082 453	+ 2 %
05 Animation et soutien du réseau	225 940 906	225 038 027	- 0,4 %
Total	1 725 291 446	1 717 714 358	- 0,4 %

Source : projet annuel de performances.

La baisse est encore plus nette (- 1,9 %) par rapport au budget exécuté en 2013 qui s'était élevé à 1,75 milliard d'euros. Dans ce contexte, il est permis d'affirmer que le réseau préfectoral participe significativement aux efforts de redressement des comptes publics.

1. La stabilité des dépenses de personnel est permise par la baisse des effectifs

Les dépenses de personnel sont stabilisées à environ 1,53 milliard d'euros, soit près de 90 % des crédits de paiement du programme.

Cette stabilité des dépenses de personnel intervient alors même que 15 millions d'euros de dépenses supplémentaires sont prévues au titre de diverses mesures catégorielles – dont la revalorisation des grilles indiciaires des agents de catégorie « C » pour 6 millions d'euros – et du glissement vieillesse-technicité – dont le solde ressort à 7,4 millions d'euros.

Ceci s'explique par la baisse des effectifs, le plafond d'emploi demandé étant de 27 143 ETPT contre 27 436 en 2014 soit 262 ETPT supprimés au titre du schéma d'emploi – après prise en compte des mesures de transfert qui concernent 31 ETPT.

Pour ce faire, environ 20 % des départs en retraite des personnels administratifs et des personnels techniques ne seront pas remplacés – soit 180 postes supprimés pour 870 départs en retraite prévus.

RÉPARTITION DU PLAFOND D'EMPLOIS 2015 PAR ACTION

Action	ETPT
01 Coordination de la sécurité des personnes et des biens	2 917
02 Réglementation générale, garantie de l'identité et de la nationalité, et délivrance des titres	11 861
03 Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	2 583
04 Pilotage territorial des politiques gouvernementales	8 923
05 Animation et soutien du réseau	859
Total	27 143

Source : projet annuel de performances.

Ces emplois sont essentiellement affectés dans les services départementaux – préfetures et sous-préfetures – puisque la représentation départementale est la vocation première du réseau préfectoral (26 191 ETPT). Le solde est affecté dans les secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR) et dans les services zonaux de défense (878 ETPT), ainsi qu'en administration centrale (74 ETPT).

Au total, sur les cinq dernières années, la contribution au redressement des finances publiques du réseau préfectoral a été conséquente en termes de suppressions d'emplois. Les schémas d'emplois successifs depuis 2010 ont abouti à une réduction de 11 % des effectifs. Ainsi, entre le 31 décembre 2009 et le 31 décembre 2014, le programme 307 supprime 3 112 emplois.

2. Les missions du réseau préfectoral sont préservées

Les crédits demandés permettront au réseau préfectoral d'assurer ses quatre missions principales, traduites par les quatre premières actions du programme, le tout sous un pilotage qui poursuit un objectif de modernisation.

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

Le budget consacré à la coordination de la sécurité des personnes et des biens – action 01 – s'élèvera l'an prochain à 162,4 millions d'euros, contre 174,1 millions votés pour 2014. Il s'agit uniquement de dépenses de personnel.

Ce budget doit permettre aux préfetures d'animer les dispositifs de sécurité intérieure et de sécurité civile, mais aussi de sécurité routière ou de police administrative. Il prend également en charge les crédits nécessaires aux opérations de concours de la force publique et d'hospitalisations sans consentement.

La police administrative vise à assurer le maintien de l'ordre public. Le préfet, en tant que représentant de l'État au sein du département, dispose des compétences de police générale du département.

Un des objets principaux de cette action est de transposer territorialement les politiques gouvernementales en matière de sécurité nationale conformément à la responsabilité de coordination interministérielle de la préparation et de la gestion des crises majeures de toutes natures confiée au ministre de l'Intérieur.

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

Les crédits finançant la réglementation générale, la garantie de l'identité et de la nationalité, et la délivrance des titres atteindront 640 millions d'euros en 2015, soit 37 % des crédits du programme (action 02). L'essentiel de ces crédits concernent des dépenses de personnel (629,4 millions d'euros).

Cette action est donc la plus importante du réseau préfectoral sur le plan budgétaire. Elle se rattache directement à la sphère des libertés publiques et concerne potentiellement l'ensemble de la population puisqu'elle couvre le droit des étrangers (demandes d'asile, séjour, reconduite à la frontière), l'instruction des demandes de passeports et de cartes nationales d'identité, le contrôle et la délivrance des certificats d'immatriculation des véhicules, la gestion des droits à conduire, le suivi des associations, ou encore l'acquisition et le renouvellement de certaines cartes professionnelles (par exemple, celle des chauffeurs de taxi).

Les effectifs consacrés à la délivrance de titres représentent 28,5 % des effectifs totaux des préfetures. Ils sont stables depuis 2013.

Le Rapporteur spécial se félicite que les moyens budgétaires de cette action aient été préservés. Leur reconduction est en effet indispensable pour ne pas dégrader les conditions dans lesquelles les demandes des usagers sont traitées par les préfetures.

L'effort accompli pour améliorer l'accueil des étrangers

La suppression des files d'attente devant les bâtiments préfectoraux constitue une manifestation concrète de l'amélioration de l'accueil réservé aux étrangers, grâce aux efforts budgétaires accomplis en la matière ces deux dernières années. Le Rapporteur spécial se félicite que le réseau préfectoral ait su se moderniser (par exemple, avec la confirmation des rendez-vous par SMS).

Les délais moyens de délivrance des titres CNI, passeports et certificats d'immatriculation sont conformes aux objectifs nationaux. Il faut, toutefois, noter une forte dégradation des délais de traitement des demandes de permis de conduire depuis 2012 (10 jours en 2012, 15 en 2013, 20 jours sur le premier semestre 2014). Elle s'explique par les difficultés de mise en œuvre des nouvelles applications informatiques (FAETON).

Le passage en rythme de croisière de FAETON et la mise en place de plateformes régionales de traitement des demandes de passeports et de traitement des demandes de naturalisation devraient permettre de réaliser en 2015 des gains d'efficacité sur les délais de traitement.

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

Le budget alloué au contrôle de légalité et aux conseils fournis aux collectivités sera réduit de 5,5 % en 2015 pour être porté à 149,2 millions d'euros.

Ce budget ne permet pas d'assurer un contrôle exhaustif de tous les actes transmis par les collectivités territoriales. Un tel contrôle serait d'ailleurs sans doute excessif. C'est la raison pour laquelle la circulaire ministérielle du 25 janvier 2012 *relative à la définition nationale des priorités en matière de contrôle de légalité* définit un certain nombre de priorités. Au niveau national, trois secteurs comportant des enjeux plus élevés pour l'État ont été arrêtés : la commande publique, l'urbanisme et la fonction publique territoriale. Par ailleurs, le préfet définit des priorités locales en fonction des observations qui ont pu être relevées par ses services lors de contrôles antérieurs, de l'actualité locale ou de la sensibilité de certains projets.

Le taux effectif de contrôle des actes ressort ainsi à 22,6 % en 2013 (soit 1 183 232 actes contrôlés sur 5 242 948 actes transmis). À noter que le développement de la télétransmission des actes *via* le système d'information « ACTES » est encouragé afin de réaliser des gains d'efficacité. Ainsi 34 % des actes ont été transmis en 2013 *via* cette application. Le nombre de collectivités raccordées est passé de 12 103 fin 2012 à 19 693 fin 2013 pour atteindre les 21 907 au premier juillet 2014.

Les actes prioritaires représentent 77,7 % du total contrôlé (919 777 actes). Si le nombre d'actes prioritaires reçus est stable entre 2012 et 2013 (+ 0,1 %), le nombre d'actes prioritaires contrôlés augmente de 2 %. Ainsi, leur taux de contrôle est passé de 91,5 % en 2012 à 93,2 % en 2013, sachant que l'objectif fixé au niveau national reste d'atteindre un contrôle exhaustif des actes prioritaires.

En matière contentieuse et précontentieuse, 28 466 recours gracieux ont été adressés aux exécutifs locaux, soit 3,5 % de moins qu'en 2012. À ces recours gracieux, il faut ajouter 38 645 autres interventions (lettres pédagogiques, mails, contacts téléphoniques). 53 % des actes ont ainsi été retirés ou modifiés à la suite des initiatives des services préfectoraux. 696 déferés (- 13,4 %) et 407 demandes de suspension (+ 10,3 %) ont par ailleurs été déposés. Enfin, en 2013, 71,8 % des décisions juridictionnelles ont été favorables à l'État.

d. Le pilotage territorial des politiques gouvernementales

Le projet de loi de finances prévoit de consacrer 541,1 millions d'euros au pilotage des politiques gouvernementales par le réseau préfectoral, dont 526,9 millions au titre des dépenses de personnel. Les dépenses de fonctionnement résultent essentiellement du parc automobile (4,8 millions) et de l'organisation de manifestations publiques (5,3 millions). Ce budget progresse de 2 % par rapport aux crédits votés dans le cadre de la loi de finances pour 2014.

L'évolution des conseils départementaux, ainsi que la nécessité d'accompagner la montée en puissance des intercommunalités, imposent de renforcer la capacité de l'État à assurer ses missions au plus près des citoyens. À ce sujet, il est à noter que le Conseil des ministres du 2 juillet 2014 marque l'engagement d'une nouvelle étape de la réforme de l'État qui « *sera menée de manière complémentaire et dans le même calendrier* » que la réforme territoriale, d'ici 2017. Il va être procédé à un examen des missions exercées par l'État et ses opérateurs. Il s'agira d'aboutir à des choix clairs et cohérents sur les missions qui doivent être renforcées, renouvelées ou abandonnées, en cohérence avec les interventions des collectivités territoriales. Cette revue des missions doit également poursuivre un objectif d'amélioration de l'adéquation moyens/missions.

e. L'animation et le soutien au réseau : vers une modernisation de la relation avec l'utilisateur

L'action 05 relative à l'animation et au soutien au réseau préfectoral recouvre le programme national d'équipement (PNE) qui porte les investissements immobiliers des préfetures et sous-préfetures, les dépenses informatiques et l'ensemble des crédits destinés au fonctionnement courant.

Le projet de loi de finances pour 2015 prévoit de consacrer 225 millions d'euros à cette action, soit sensiblement le même budget qu'en 2014.

Depuis le 1^{er} juillet 2013, l'ensemble des préfetures de métropole et des hauts-commissariats ont reçu le label Marianne ou Qualipref. L'objectif est maintenant de certifier un maximum de préfetures selon le nouveau référentiel Qualipref numérique 2.0 afin de prendre en compte la dimension électronique de la relation à l'usager.

3. Le réseau préfectoral doit se moderniser et s'adapter à la réforme des collectivités territoriales

Le réseau préfectoral est appelé à évoluer aux trois niveaux de représentation que sont la préfeture de région, la préfeture et la sous-préfeture.

Il a été indiqué au Rapporteur spécial que l'organisation du réseau préfectoral évoluera pour coïncider avec l'évolution des nouvelles régions qui s'y substitueront. La réorganisation de l'État régional s'effectuera dans le même calendrier que la réforme des régions prévue pour le 1^{er} janvier 2016. Une mission inter-inspections est chargée de proposer, au Gouvernement, un schéma sur les conditions de cette réorganisation qui devra être arrêtée à la fin du premier trimestre 2015.

S'agissant de l'échelon départemental, l'évolution des conseils départementaux envisagée dans les départements dotés de métropoles, la présence d'intercommunalités fortes ou au contraire de communautés de communes n'atteignant pas la masse critique, seront autant d'éléments à prendre en compte pour renforcer la présence de l'État dans les départements.

En ce qui concerne l'organisation du réseau des sous-préfetures, une demande forte d'État existe encore dans tous les arrondissements, quelle que soit leur hétérogénéité. La fonction d'appui au développement local est essentielle et attendue par l'ensemble des acteurs locaux. C'est pourquoi le Gouvernement, lors du comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP) du 17 juillet 2013, a réaffirmé la nécessité de garantir la continuité de la présence de l'État au niveau infradépartemental. Il est néanmoins possible de réaliser des gains d'efficacité, de manière pragmatique, notamment grâce au regroupement de différents services de proximité au sein de « Maisons de l'État ».

Au-delà de cet effort de rationalisation, le maintien d'un maillage efficace de l'État au niveau de nos territoires suppose de s'assurer de sa pertinence et de procéder aux ajustements nécessaires pour que chaque arrondissement corresponde bien à un bassin de vie sur lequel une demande d'État s'exprime, dans le respect du principe d'égalité d'accès au service public. Alors que le reste de la carte administrative connaît d'importantes évolutions, le remodelage de la carte des arrondissements, qui n'a pas été remaniée depuis 1926, paraît donc désormais incontournable.

Cependant, une évolution de ce réseau ne pourra résulter que d'une réflexion conduite au plus près des territoires et ancrée dans les réalités locales, et non procéder d'une décision issue du seul niveau central. C'est dans cet esprit que le ministre de l'intérieur a décidé, le 4 septembre 2013, de confier aux préfets des régions Alsace et Lorraine une mission de rénovation de la carte des sous-préfectures des départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, à l'échéance du 1^{er} janvier 2015. La conduite de cette expérimentation dans ces trois départements, qui comptent un grand nombre d'arrondissements pour des motifs historiques, a pour objectif de définir une méthodologie de rénovation de la carte des sous-préfectures qui pourrait être mise en œuvre progressivement dans les autres régions.

À l'issue d'une large réflexion qui a pris en compte l'organisation administrative actuelle, les contraintes géographiques, les difficultés économiques, la gestion des équipes et les aspects budgétaires et immobiliers, et après avoir organisé une large concertation avec les acteurs locaux, les deux préfets de région ont fait connaître début avril 2014 leurs propositions au ministre, qui les a validées.

Elles conduisent à :

- supprimer 8 arrondissements : 7 arrondissements sont fusionnés (en totalité ou en grande majorité) avec un autre arrondissement ; l'arrondissement de Strasbourg-campagne est réparti entre 4 arrondissements voisins ;

- adapter les limites des arrondissements aux limites des intercommunalités ;

- fermer 6 sous-préfectures : Wissembourg, Guebwiller, Ribeauvillé, Metz-campagne, Boulay-Moselle, et Château-Salins ;

- créer 4 antennes (Boulay-Moselle, Château-Salins, Wissembourg, Guebwiller) dont une au sein d'une Maison de l'État (Château-Salins).

Les représentants d'un syndicat d'agents préfectoraux auditionnés par le Rapporteur spécial lui ont fait part d'un sentiment de flou s'agissant de la réforme du niveau infradépartemental du réseau préfectoral (suppression de sous-préfectures, maisons de l'État, évolution du statut des sous-préfets leur permettant de diriger plusieurs arrondissements, etc.). Le rapporteur spécial recommande donc que les orientations du Gouvernement en la matière soient portées auprès des agents du réseau et s'appuient sur leur expertise.

4. Le déficit structurel de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)

L'Agence nationale des titres sécurisés, (ANTS), créé par le décret n° 2007-240 du 22 février 2007, est le seul opérateur du programme. Elle a en charge la production de 14 titres sécurisés dont le passeport biométrique, le permis de conduire, le certificat d'immatriculation des véhicules ou encore les titres de séjours et de voyage.

Le plafond d'emplois de l'opérateur doit passer à 109 ETPT contre 111 en 2014 ce qui ne devrait pas entraîner une baisse des effectifs réels.

En 2015, l'ANTS accompagnera la montée en puissance de plusieurs projets dont la dématérialisation de l'état civil sous l'égide du Ministère de la Justice afin de lutter contre la fraude à l'état civil (projet COMEDDEC), la carte agent de l'État, et la dématérialisation des timbres fiscaux.

Passeport biométrique

Au 31/12/2013, plus de 14 millions de passeports avaient été produits, dont plus de 3,6 millions au seul titre de l'année 2013. Le délai de délivrance est pour l'ANTS inférieur à 6 jours.

Système d'immatriculation des véhicules

Au 31/12/2013, plus de 47 millions d'immatriculations dont plus de 12 millions en 2013 ont été réalisées dans le SIV.

Permis de conduire

Entre le 16 septembre 2013, premier jour de délivrance du nouveau permis de conduire au format européen et le 31/12/2013, plus de 515 000 permis ont été produits. Au 07/08/2014, plus de 2 millions de permis ont été produits.

Titres de séjour

Au 31/12/2013, plus de 880 000 titres ont été produits.

Source : réponses au questionnaire budgétaire du Rapporteur spécial.

a. L'ANTS est financée par plusieurs taxes affectées

Pour 2014, les produits attendus par l'ANTS sont de 192,8 millions d'euros alors que ses charges sont prévues à 245,9 millions d'euros. Ce déficit structurel est financé par un prélèvement sur le fonds de roulement de l'opérateur.

Le programme 307 ne verse pas de subvention à l'ANTS puisque l'intégralité de ses ressources est issue de diverses taxes affectées, essentiellement des droits de timbre acquittés lors de la délivrance des titres. Le rendement de ces taxes est attendu à 193,2 millions d'euros en 2015.

Par ailleurs, la redevance destinée à couvrir les frais d'acheminement des certificats d'immatriculation des véhicules – d'un montant de 26 millions d'euros – n'est pas versée directement à l'agence. Elle transite par un fonds de concours rattaché au programme 307, avant d'être reversée à l'ANTS.

Avec le produit de cette redevance, l'ANTS devrait percevoir au total 219,2 millions d'euros en 2015. Il est à craindre que ces ressources ne suffisent pas, comme les années précédentes, à couvrir les charges de l'opérateur.

b. L'effondrement du fonds de roulement de l'ANTS

Le budget de l'ANTS est structurellement déficitaire. L'équilibre est systématiquement réalisé par un prélèvement sur le fonds de roulement. Il s'ensuit que le fonds de roulement de l'opérateur s'est effondré entre 2011 et 2014.

(en euros)

	2011	2012	2013	2014
Variation du fonds de roulement		- 41 363 346	- 10 723 334	- 54 669 664,39
Niveau du fonds de roulement	115 263 618	73 900 271	63 176 937	8 507 273

Source : réponse au questionnaire budgétaire du Rapporteur spécial.

La nécessité de stabiliser le niveau du fonds de roulement de l'ANTS a conduit le Gouvernement à prendre deux mesures destinées à améliorer le financement de l'agence :

- la première a été inscrite dans la loi de finances rectificative pour 2014 sous la forme d'un droit de timbre dont devront s'acquitter les usagers demandant le renouvellement de leur permis de conduire sans être en mesure de présenter le titre en cours ; le produit de ce droit de timbre est affecté à l'agence à hauteur de 4 millions d'euros en 2014 (compte tenu de sa mise en œuvre en cours d'année) et de 10 millions d'euros en 2015 ;

- la seconde consiste dans le relèvement de 22 millions d'euros du plafond du produit de la taxe perçue à l'occasion de la délivrance des passeports reversé à l'ANTS.

Toutefois, ces mesures n'étant pas suffisantes, l'article 45 du projet de loi de finances pour 2015, prévoit une contribution exceptionnelle de 14 millions d'euros financée par prélèvement sur le fonds de roulement de l'agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI).

Ce prélèvement est également justifié par les complémentarités qui existent entre l'ANTAI et l'ANTS. Les deux agences sont en charge de la circulation motorisée, l'une pour les infractions routières, l'autre pour la production des permis de conduire. Le prélèvement sur le fonds de roulement de l'ANTAI au profit de l'ANTS signifie concrètement qu'une fraction du produit des amendes routières servira à financer en 2015 la production du permis de conduire au format européen.

Ce constat n'est pas choquant car le permis de conduire participe d'une politique de lutte contre l'insécurité routière. Pour autant, et à plus long terme, il conviendrait que le modèle économique de l'ANTS soit revu pour éviter la répétition de ce type de prélèvement.

De même, il conviendrait d'évaluer les avantages et les inconvénients qu'il y aurait à fusionner les deux agences dans la mesure où celles-ci ont d'ores et déjà le même directeur et partagent des locaux en commun.

Les effets du monopole de l'imprimerie nationale sur l'ANTS

L'Imprimerie nationale est une société anonyme dont l'État est l'unique actionnaire (loi n° 93-1419 du 31 décembre 1993 relative à l'Imprimerie nationale).

Elle dispose d'un monopole pour produire un certain nombre de titres et documents listés par le décret n° 2006-1436 du 24 novembre 2006, dont les cartes nationales d'identité, passeports, cartes permettant d'identifier les agents publics, certificats d'immatriculation des véhicules, mais aussi les titres et documents d'identité, de séjour ou de circulation délivrés par l'État aux étrangers, ou encore les cartes, titres ou permis attestant l'obtention par une personne d'une décision de l'État lui ouvrant des droits ou lui accordant l'autorisation d'exercer certaines activités.

L'Imprimerie nationale est le principal fournisseur de l'ANTS. Selon les informations recueillies lors des auditions par le Rapporteur spécial, les commandes de l'ANTS représentent 65 % du chiffre d'affaires de l'Imprimerie nationale.

Le monopole de l'Imprimerie nationale implique une quasi-impossibilité de négociation sur les prix de production des titres. Cette situation constitue également une contrainte pour le modèle économique de l'ANTS.

B. LA GESTION DES PRÉFETS EST PERFECTIBLE

L'expression « corps préfectoral » désigne habituellement tant les préfets que les sous-préfets. En 2014, la Cour des comptes a étudié plus particulièrement la gestion administrative des emplois de préfets et a émis plusieurs critiques à la suite desquelles le rapporteur spécial estime qu'une réflexion doit être engagée sur le statut des préfets pour mesurer les avantages et les inconvénients que présentent ces recommandations.

Les dispositions statutaires relatives aux préfets sont régies par le décret n° 64-805 du 29 juillet 1964 fixant les dispositions réglementaires applicables aux préfets.

1. Le nombre de préfets n'est pas limité

En théorie, le nombre de préfets est limité par le nombre de circonscriptions territoriales dans lesquelles ils peuvent être nommés. L'article 1er de leur décret statutaire prévoit en effet que « *les nominations impliquent affectation sur un poste territorial* ».

Cependant, des décrets en Conseil d'État peuvent créer des postes de préfets délégués. De même, des préfets « hors cadre » peuvent être nommés quasiment sans limitation.

Article 10 du décret n° 64-805 du 29 juillet 1964

« Dans la limite du nombre des emplois inscrits à cet effet au budget du ministère de l'intérieur, les préfets peuvent être placés dans la position hors cadre pour accomplir les missions qui leur sont confiées auprès des pouvoirs publics »

Depuis 2006, selon la Cour des comptes, les lois de finances ne prévoient plus la limite du nombre d'emplois de préfets. **Le Rapporteur spécial suggère que le plafond d'emploi de préfets soit de nouveau inscrit en lois de finances, ou qu'à défaut un sous-plafond indicatif soit indiqué dans les projets annuels de performances.**

2. La rotation des préfets est encore trop rapide

Le contrôle de la Cour des comptes a mis en évidence que *« tous les ans, un préfet sur deux en moyenne change d'affectation »*. La Cour a ainsi souligné que *« la durée moyenne de fonctions des préfets dans un poste territorial, qui n'était en 2006 que de deux ans et six mois, a pourtant continué de diminuer, pour se stabiliser autour de deux ans depuis 2010 (24,3 mois en 2013) »*.

Cette durée est jugée trop courte pour permettre une réelle continuité dans les politiques publiques territoriales. La Cour des comptes a donc recommandé d'accroître la durée moyenne d'affectation des préfets.

Le Rapporteur spécial considère que, sans remettre en cause le caractère discrétionnaire des nominations, il serait opportun que l'autorité de nomination veille à respecter un délai minimal d'affectation d'au moins trois ans.

3. La situation particulière des préfets « hors cadre »

La proportion de préfets en position « hors cadre » pose un problème dans la mesure où elle est particulièrement importante et contraire au droit commun de la fonction publique.

Selon la Cour des comptes, *« en 2013, sur un effectif de 250 préfets gérés par le ministère, 127 étaient affectés à un poste territorial, soit la moitié, alors que 37 étaient détachés, 12 en disponibilité, 1 en dehors des cadres, et 75 dans la situation dite « hors cadre » »*

Cela signifie que 30 % du corps préfectoral se trouve en position hors cadre. Or, dans certains cas, la mission confiée *« à des préfets hors cadre apparaît plus comme une conséquence de la nécessité de gérer un corps – en l'occurrence, de trouver une occupation pour un préfet – que comme la meilleure réponse à un besoin du service public »*.

Cette situation n'a guère évolué selon les derniers chiffres obtenus par le Rapporteur spécial :

EFFECTIF RÉEL DES PRÉFETS HORS POSITION D'ACTIVITÉ

	Préfets	Sous-préfets	Total
Position hors cadre	78	9	87
Détachés	36	51	87
En disponibilité	12	4	16
Hors cadres	2	3	5
Total	128	67	195

Source : réponse au questionnaire budgétaire du Rapporteur spécial.

Selon les informations recueillies par le Rapporteur spécial lors des auditions, seulement six préfets sont actuellement sans mission. Il est à noter que les préfets hors cadre jouent un rôle important dans l'organisation administrative, la coordination interministérielle et la gestion de situations particulières (par exemple, l'actuel secrétaire général du ministère de l'intérieur est un préfet hors cadre). De même, nombre de préfets hors cadre sont chargés d'une mission de service public relevant du Gouvernement.

La Cour des comptes a critiqué la position hors cadre des préfets

En droit commun, la position hors cadre est celle dans laquelle un fonctionnaire remplissant les conditions pour être détaché auprès d'une administration ou d'une entreprise publique, dans un emploi ne conduisant pas à pension du régime général de retraite, ou détaché auprès d'organismes internationaux, peut être placé, sur sa demande, pour servir dans cette administration ou entreprise ou dans cet organisme. Elle suppose une demande du fonctionnaire et ne peut être décidée d'office. **Dans cette position, le fonctionnaire cesse de bénéficier de ses droits à l'avancement et à la retraite.**

En revanche, la position « hors cadre » des préfets, définie par le décret statutaire, leur permet de bénéficier des droits à avancement et à la retraite. La légalité de cette disposition réglementaire devrait être examinée.

En effet, la position « hors cadre » des préfets s'apparente davantage à la position de « mise à disposition » prévue par le droit commun de la fonction publique. L'application du droit commun de la fonction publique aux préfets « hors cadre » présenterait l'avantage, sur le plan budgétaire, de faciliter le décompte des emplois et de mieux respecter la règle de spécialité des crédits.

Parfois, la position « hors cadre » est utilisée pour accorder une promotion à un sous-préfet à l'approche de la retraite afin d'améliorer ses droits à pension.

Comme l'a souligné la Cour des comptes, la création d'un nouvel indice sommital ad hoc au sein du corps des sous-préfets destiné à la promotion terminale de sous-préfets méritants permettrait d'éviter quelques nominations de préfets hors cadre à l'approche de la retraite.

Une réflexion en cours sur la fonctionnalisation de l'emploi des préfets

Comme l'a indiqué le Premier ministre dans sa réponse aux observations de la Cour des comptes :

« Une telle réforme cumulerait l'avantage de redonner des marges de manœuvre dans la gestion des préfets, de renforcer la vocation d'ouverture du corps préfectoral vers l'extérieur, tout en assurant un parcours de carrière intéressant aux hauts fonctionnaires du ministère.

Elle consisterait à supprimer le corps et donc la nomination par voie de détachement dans le corps des préfets suivie d'une éventuelle titularisation, au profit d'une nomination sur des fonctions de préfet territorial. Un préfet serait désormais un haut fonctionnaire occupant un emploi territorial.

Ce passage au statut d'emploi permettrait une affectation effective des préfets en poste territorial et mettrait fin à l'intégration systématique des intéressés dans un corps de hauts fonctionnaires relevant du ministère de l'intérieur. En effet, au terme de leur affectation, les hauts fonctionnaires nommés sur un emploi de préfet réintégreraient leur corps d'origine, sur le modèle de ce qui existe pour les ambassadeurs ».

II. PROGRAMME 232 VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE : DES CRÉDITS EN LÉGÈRE BAISSÉ GRÂCE À DES EFFORTS SUR LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES

Le projet de loi de finances pour 2015 prévoit une baisse d'environ 10 millions d'euros des crédits du programme 232 *Vie politique, culturelle et associative*. L'essentiel de l'effort est porté par l'action relative au financement public des partis politiques.

PRÉSENTATION PAR ACTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 232

(en euros)

Action	LFI 2014	PLF 2015	Évolution en % (arrondie à l'unité)
01 Financement des partis	68 670 671	58 342 272	- 15 %
02 Organisation des élections	236 050 130	235 980 000	0 %
03 Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques	6 050 523	6 744 700	+ 11 %
04 Cultes	2 114 700	1 936 037	- 8 %
05 Vie associative	79 167	75 000	- 5 %
Total	312 965 191	303 078 009	- 3 %

Source : projet annuel de performances.

1. Une diminution de 15 % des crédits destinés au financement des partis politiques

Le projet de loi de finances pour 2015 prévoit une baisse de la dotation aux partis politiques qui s'inscrit dans le cadre des mesures d'économies annoncées par le Gouvernement. En conséquence, les crédits destinés aux partis politiques s'élèveront à 58,3 millions d'euros en 2015, contre 68,7 millions en 2014, soit une baisse annuelle de 15 %.

Pour rappel, les crédits alloués aux partis politiques étaient de 76,3 millions d'euros en 2013 si bien que la baisse de la dotation est proche d'un quart en seulement deux ans.

Les mesures d'économies sont certes justifiées dans le contexte contraint des finances publiques. Mais le Rapporteur spécial tient à rappeler que la démocratie a un coût : l'aide publique allouée aux partis politiques n'est pas une dépense indue et elle constitue la meilleure garantie contre les financements illégaux occultes.

L'enveloppe budgétaire accordée aux partis politiques représente moins de 0,03 % des dépenses du budget général de l'État. Cette enveloppe est répartie selon les modalités fixées par les articles 8, 9 et 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 *relative à la transparence financière de la vie politique*.

Clé de répartition de l'aide publique aux partis politiques

La première fraction de l'aide publique est réservée aux partis politiques dont les candidats aux élections législatives ont recueilli au moins 1 % des suffrages exprimés dans au moins 50 circonscriptions. Cette répartition s'effectue proportionnellement au nombre de suffrages obtenus au premier tour.

La seconde fraction est réservée aux partis bénéficiaires de la première fraction et est répartie proportionnellement au nombre de députés et de sénateurs qui ont déclaré au bureau de leur assemblée y être inscrits ou rattachés.

Des pénalités sont prévues si l'objectif de parité n'est pas atteint. Des règles spécifiques s'appliquent également pour les partis qui ont présenté des candidats uniquement en outre-mer.

Les deux principaux partis bénéficiaires de l'aide publique ont été, en 2014, le Parti socialiste avec 25,5 millions d'euros, et l'UMP avec 18,1 millions d'euros. Suivent le Front national (5 millions), Europe Écologie Les Verts (3,2 millions) et le Parti communiste Français (2,9 millions).

AIDE PUBLIQUE ATTRIBUÉE AUX PARTIS ET GROUPEMENTS POLITIQUES EN 2014
(pour le territoire métropolitain)

(en euros)

	Première fraction 2014	Seconde fraction 2014	Aide publique 2014
Parti Socialiste	10 027 014	15 471 405	25 498 420
Union pour un Mouvement Populaire	6 092 215	12 041 600	18 133 815
Front national	4 923 053 6	74 561	4 997 614
Europe Écologie les Verts	2 086 784	1 081 134	3 167 918
Parti Communiste Français	1 929 380	1 006 573	2 935 953
Union des Radicaux, Centristes, Indépendants et Démocrates (URCID)	942 519	1 379 378	2 321 897
Parti Radical de Gauche	503 186	1 043 854	1 547 040
Nouveau Centre	520 006	521 927	1 041 933
Le Centre pour la France	502 267	335 524	837 791
Forces de gauche	510 770	74 561	585 331
Debout la République	206 408	372 805	579 213
La France en action (Alliance écologiste indépendante)	139 430	0	139 430
Le Trèfle - les nouveaux écologistes	92 083	0	92 083
TOTAL	28 475 114	33 403 324	61 878 438

À ces financements directs, il faut ajouter le financement indirect que constitue la réduction d'impôt sur le revenu, à hauteur de 66 %, accordée en contrepartie des dons et cotisations versés aux partis politiques.

Selon les données fournies par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), le montant annuel de ces dons et cotisations a été de l'ordre de 90 millions d'euros en 2011 et 2012 ⁽¹⁾, ce qui a pu engendrer une dépense fiscale annuelle d'environ 60 millions. Le Rapporteur spécial estime que le contexte exceptionnel de 2013 est susceptible d'avoir provoqué une augmentation de cette dépense fiscale.

Une dépense fiscale vraisemblablement plus élevée en 2013

Par décision du 4 juillet 2013, le Conseil constitutionnel a exclu un candidat à l'élection présidentielle du bénéfice du remboursement forfaitaire de ses dépenses de campagne électorale. Le candidat en question a lancé un appel à la générosité de ses partisans - appel connu sous le nom de « Sarkothon » – qui a permis de récolter plus de 11 millions d'euros selon les déclarations des dirigeants de son parti. Or, les dons versés ont ouvert droit à une réduction d'impôt de 66 % dans la limite de 20 % du revenu imposable. Le « Sarkothon » a donc coûté à l'État une somme que l'on peut évaluer, en fourchette haute, à 7,2 millions d'euros.

(1) Calcul effectué sur la base des publications de la CNCCFP : www.data.gouv.fr/fr/datasets/comptes-des-partis-et-groupe-ments-politiques/

2. Les dépenses pour l'organisation des élections seront stables en 2015 en raison d'un calendrier électoral tout aussi chargé qu'en 2014

Le programme prend en charge l'organisation matérielle des élections, de la prise de candidatures par les préfetures à l'envoi de la propagande électorale et à la tenue des bureaux de vote.

a. La stabilité des crédits demandés pour 2015

Les crédits de l'action relative à l'organisation des élections sont les plus volatiles du programme puisqu'ils sont étroitement liés au calendrier électoral. Le coût des élections peut en effet varier de 86 millions d'euros pour les élections cantonales à plus de 200 millions d'euros pour une élection présidentielle.

Pourtant, pour 2015 comme en 2014, les crédits demandés sont stables et s'élèvent à 236 millions d'euros. Cette stabilité apparente s'explique par le fait que le calendrier électoral de 2015 (régionales et départementales) est tout aussi chargé que celui de 2014 (municipales et européennes).

Sur ce montant, environ 20 millions d'euros doivent servir à payer les indemnités versées dans le cadre de la préparation et du déroulement des opérations électorales.

Les élections départementales nécessiteront par ailleurs environ 85,5 millions d'euros de dépenses de fonctionnement, dont 53,6 millions pour le remboursement forfaitaire des dépenses de campagne des candidats.

Les élections régionales coûteront quant à elles environ 91,7 millions d'euros au titre des dépenses de fonctionnement, dont 39,1 millions pour le remboursement forfaitaire des dépenses de campagne des candidats.

REMBOURSEMENT DES DÉPENSES DE CAMPAGNE ÉLECTORALE PAR TYPE D'ÉLECTION

(en euros)

	Remboursements forfaitaires des dépenses de campagne versés aux candidats aux élections
Élections cantonales 2011	26 669 498
Élections présidentielles 2012	36 396 581
Élections législatives 2012	49 384 638
Élections municipales 2014*	54 000 000
Élections européennes 2014*	28 000 000
Élections sénatoriales 2014*	5 900 000
Élections départementales 2015*	53 600 000
Élections régionales 2015*	39 100 000
Élections présidentielles 2017*	50 200 000
Élections législatives 2017*	51 000 000

Source : ministère de l'Intérieur.

Le faible succès des machines à voter

Les machines à voter sont autorisées par la législation en France depuis la loi du 10 mai 1969 (article L. 57-1 du code électoral).

Peu utilisées depuis la fin des années quatre-vingt, elles avaient été réintroduites dans leur forme actuelle en 2004 à l'occasion des élections régionales, cantonales et européennes. Elles ont connu un développement relativement rapide durant les trois années suivantes. Ainsi, en 2007, 82 communes utilisaient des machines à voter. Toutefois, entre 2008 et 2014, 32 communes représentant 840 000 inscrits les ont abandonnées pour des raisons de coûts, de complexité et de mauvaise acceptation par les électeurs. À l'occasion des élections présidentielle et législatives de 2012 et des élections municipales et européennes de 2014, 64 communes ont utilisé des machines à voter, ce qui représente 1,12 million d'inscrits.

b. Des mesures d'économies résultant de la dématérialisation de la propagande électorale

La stabilité des crédits demandés ne doit pas occulter le fait que des mesures d'économies sont prévues grâce à la dématérialisation de la propagande électorale.

L'article 46 du projet de loi de finances prévoit en effet la dématérialisation de la propagande pour les élections départementales et régionales. Cette réforme se traduit par la suppression de l'envoi papier des documents de propagande au domicile des électeurs et son remplacement par la mise à disposition de ces mêmes documents pour consultation dans le réseau préfectoral et en mairie. Les documents de propagande électorale seront également mis en ligne sur internet. Une campagne de communication est prévue afin de sensibiliser les électeurs sur les nouvelles modalités de diffusion de la propagande électorale.

La dématérialisation de la propagande électorale doit provoquer une baisse du coût moyen de l'organisation des élections par électeur inscrit.

Coût moyen des élections par électeur inscrit

Le coût moyen de l'organisation des élections par électeur inscrit s'est élevé à 2,86 € pour les élections municipales de 2014, contre 2,57 € en 2008. Cette hausse s'explique par la réforme du mode de scrutin dans les plus petites communes (abaissement du seuil de scrutin de liste, et obligation de dépôt des candidatures dans les scrutins uninominaux).

Ce même coût moyen est estimé pour 2015 à 2,17 € pour les élections départementales contre 3,75 € en 2011. Il est également estimé à 2,30 € pour les élections régionales de 2015 contre 3,11 € en 2010. Cette forte baisse s'explique par le projet de dématérialisation de la propagande électorale.

À noter que le projet de loi de finances pour 2014 prévoyait déjà la dématérialisation de la propagande électorale pour le scrutin européen. Le Parlement avait cependant adopté un amendement pour supprimer cette disposition.

Le Rapporteur spécial s'interroge sur la réinscription de cette mesure dans le projet de loi de finances pour 2015. Le redécoupage des circonscriptions cantonales et la réforme de la carte régionale ne créent pas, en effet, un contexte favorable pour procéder à la dématérialisation de la propagande électorale. Parallèlement au maintien du système d'envoi existant, les scrutins programmés au cours de l'année 2015 pourraient donner lieu à une expérimentation, dans des territoires ciblés à cet effet, de la dématérialisation en vue d'une application lors des scrutins ultérieurs.

3. Des crédits en hausse pour la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) en raison d'un surcroît d'activité

La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) est une autorité administrative indépendante créée par la loi du 15 janvier 1990 *relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques*. Cet organisme collégial de neuf membres nommés par décret du Premier ministre sur proposition du Vice-président du Conseil d'État, du Premier président de la Cour de cassation et du Premier président de la Cour des comptes, est chargé du contrôle du respect des obligations comptables des partis politiques et du contrôle du financement des comptes de campagne des candidats aux élections.

Pour la première fois, la commission va procéder en fin d'année 2014 au contrôle des comptes des élections sénatoriales, qui se sont déroulées le 28 septembre.

Les crédits demandés pour 2015 s'élèvent à 6,7 millions d'euros en hausse de 11 % par rapport à 2014. Le projet annuel de performances justifie cette hausse par la charge de travail conséquente de cette institution en 2015. Il est en effet prévu l'examen de 11 600 comptes de campagne pour les élections départementales, et de 250 pour les élections régionales (comptes de campagne des candidats à ces élections qui obtiendront au moins 1 % des suffrages exprimés ou qui auront bénéficié de dons). La tendance générale met également en évidence une augmentation régulière du nombre de dossiers à traiter au titre du contrôle des obligations comptables des partis politiques (296 en 2011, 318 en 2012, 378 en 2013 et 408 en 2014).

Le fonctionnement de la commission est assuré par un secrétariat général composé de trente-quatre agents sur des emplois permanents, et des personnels contractuels temporaires recrutés principalement les années d'élections générales.

Le plafond d'emploi demandé pour 2015 est de 47 ETPT contre 43 en 2014. Les dépenses de personnel sont ainsi prévues à 4,2 millions d'euros en 2015.

Les dépenses de fonctionnement sont prévues à 2,5 millions d'euros, notamment pour permettre à la CNCCFP de se doter de nouveaux outils informatiques.

4. Les dépenses culturelles de l'État en Alsace-Moselle, hors salariat des ministres du culte, sont prévues à 1,9 million d'euros

Le régime concordataire applicable en Alsace-Moselle est mis en œuvre par la loi du 18 germinal an X relative à l'organisation des cultes. Il constitue une exception au principe de séparation des Églises de l'État prévu par la loi du 9 décembre 1905. La validité de cette exception a été récemment confirmée par le Conseil constitutionnel.

Extraits de la décision n° 2012-297 QPC du 21 février 2013

Considérant que le principe de laïcité figure au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit ; qu'il en résulte la neutralité de l'État ; qu'il en résulte également que la République ne reconnaît aucun culte ; que le principe de laïcité impose notamment le respect de toutes les croyances, l'égalité de tous les citoyens devant la loi sans distinction de religion et que la République garantisse le libre exercice des cultes ; qu'il implique que celle-ci ne salarie aucun culte ;

Considérant, toutefois, qu'il ressort tant des travaux préparatoires du projet de la Constitution du 27 octobre 1946 relatifs à son article 1er que de ceux du projet de la Constitution du 4 octobre 1958 qui a repris la même disposition, qu'en proclamant que la France est une « République... laïque », la Constitution n'a pas pour autant entendu remettre en cause les dispositions législatives ou réglementaires particulières applicables dans plusieurs parties du territoire de la République lors de l'entrée en vigueur de la Constitution et relatives à l'organisation de certains cultes et, notamment, à la rémunération de ministres du culte ;

L'action relative aux cultes rassemble uniquement les moyens afférents aux dépenses d'investissement et d'intervention. Les emplois culturels (ministres du culte) sont en revanche inscrits dans le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*.

Le projet de loi de finances prévoit 1,9 million d'euros au titre des dépenses d'investissement et d'intervention. Ces crédits sont destinés à hauteur de 660 000 euros à financer les travaux relevant de la responsabilité de l'État, propriétaire des quatre implantations culturelles des départements relevant encore du Concordat de 1801. Pour le surplus, ces crédits doivent permettre le versement des subventions aux cultes pour leurs frais d'administration, et aux communes pour la réalisation de travaux sur les édifices culturels.

Le coût global du régime concordataire : environ 60 millions d'euros

Pour mesurer le coût global du régime concordataire, il faut ajouter aux 1,9 million d'euros prévus au titre du programme 232 le montant des dépenses de personnel portées par le programme 216. Selon les réponses obtenues par le Rapporteur spécial, 57,5 millions d'euros sont prévus en 2015 pour financer le salariat des ministres du culte. Au total, le coût global du régime concordataire pour l'État peut être estimé à environ 60 millions d'euros.

Le projet de loi de finances pour 2015 prévoit un plafond d'emplois de 1 379 ETP (- 18 par rapport à 2014) pour les personnels des cultes.

5. La montée en puissance du Répertoire national des associations

L'action 05 du programme rassemble 75 000 euros de crédits budgétaires, destinés au Répertoire national des associations (RNA). Cet outil, créé par arrêté du 14 septembre 2009, s'apparente à un « greffe des associations » facilement accessible pour les services de l'État. Il permet aussi de simplifier les démarches administratives des associations, et de produire plus facilement des statistiques en matière de démographie associative. Plus d'1,2 million d'associations sont recensées dans le RNA au 9 avril 2014.

Le RNA sert de support à la dématérialisation des démarches administratives des associations et participe au processus de modernisation de l'État. Depuis 2012, les associations peuvent se créer sur internet, grâce au service « e-crédation » accessible en ligne. Ainsi en 2013, plus de 35 % des nouvelles associations ont eu recours à ce service. Enfin, depuis le début de l'année, les associations peuvent aussi déclarer en ligne leurs modifications statutaires et leur dissolution. Au 20 juillet 2014, plus de 6 000 modifications ou dissolutions ont été déclarées en ligne.

III. PROGRAMME 216 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR : LA QUALITÉ ET L'EFFICIENCE DES FONCTIONS SUPPORTS DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR PROGRESSENT MALGRÉ UN BUDGET CONTRAINT

Le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* assure les fonctions de pilotage du ministère de l'Intérieur et rassemble les crédits relatifs aux affaires juridiques et contentieuses dans lesquelles la responsabilité de l'État est mise en cause. Il porte également les crédits afférents à la délégation à la sécurité et à la circulation routières (DSCR), ainsi que ceux relatifs au salariat des ministres du culte dans le cadre du régime concordataire.

Avec **758,8 millions d'euros** de crédits de paiements, le projet de loi de finances pour 2015 prévoit une baisse d'environ 3 % de ces crédits du programme 216. Cette baisse est concentrée sur l'action 01 *État-major et services centraux*.

PRÉSENTATION PAR ACTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 216

(en euros)

Action	LFI 2014	PLF 2015	Évolution en % (arrondie à l'unité)
01 État-major et services centraux	382 502 436	342 311 078	- 11 %
03 Système d'information et de communication	50 208 225	47 828 596	- 5 %
04 Action sociale et formation	36 456 568	36 638 614	0 %
05 Affaires immobilières	112 417 430	125 900 073	+ 12 %
06 Affaires juridiques et contentieuses	77 446 463	77 446 463	0 %
08 Immigration, asile et intégration	41 343 819	39 401 382	- 5 %
09 Sécurité et éducation routières	80 894 568	89 316 997	+ 10 %
Total	781 269 509	758 843 203	- 3 %

Source : projet annuel de performances.

Toutefois, cette baisse des crédits s'explique essentiellement par des mesures de transfert d'emplois – à hauteur de 653 ETPT – d'un programme à un autre. Par exemple, 624 ETPT sont transférés au programme 176 *Police nationale*. Ces transferts ont pour effet de réduire le périmètre des dépenses de personnel si bien que la baisse des crédits porte exclusivement sur ce titre de dépenses, comme le montre le tableau qui suit :

PRÉSENTATION PAR TITRE DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 216

(en euros)

Titres	LFI 2014	PLF 2015	Évolution en % (arrondie à l'unité)
Titre 2. Dépenses de personnel	472 563 109	441 088 189	- 7 %
Titre III. Dépenses de fonctionnement	290 823 265	298 875 975	+ 3 %
Titre IV. Dépenses d'investissement	17 883 135	18 879 039	+ 6 %
Total	781 269 509	758 843 203	- 3 %

Source : projet annuel de performances.

1. Des dépenses de personnel stables

Les dépenses de personnel sont prévues à 441 millions d'euros en 2015, dont 133,2 millions d'euros au titre de la contribution d'équilibre au CAS *Pensions*. Elles représentent à elles seules plus de 58 % de l'ensemble des crédits du programme.

En 2015, le plafond d'emploi du programme s'établira à 6 585, ce qui représente à périmètre constant une baisse de 93 postes.

Plafond d'emploi pour 2015 : 6 585 ETPT

3 098 ETPT pour l'État-major du ministère (action 01)

1 379 ETPT pour les personnels des cultes (action 01)

1 570 ETPT pour la délégation à la sécurité et à la circulation routières (DSCR) dont 1 372 ETPT pour les inspecteurs du permis de conduire et délégués au permis de conduire (action 09)

538 ETPT pour la direction générale des étrangers en France (action 08).

À périmètre constant, les **dépenses de personnel sont stabilisées** (307,9 millions d'euros hors *CAS Pensions*, contre 304,7 millions en 2014 en excluant les personnels transférés vers un autre programme en 2015).

Cette enveloppe budgétaire permettra de financer plusieurs mesures catégorielles pour près d'un million d'euros, **ce dont se félicite le Rapporteur spécial**. La revalorisation de la grille indiciaire des agents de catégorie « C » est ainsi budgétée à 624 456 € pour 1 242 ETP concernés.

En tenant compte de la contribution au *CAS Pensions*, les dépenses de personnel se répartissent en trois grandes masses :

– 294,3 millions pour les dépenses de personnel des directions et services transversaux du ministère de l'Intérieur,

– 57,5 millions d'euros pour le salariat des ministres des cultes,

– et 89,3 millions d'euros pour les dépenses de personnel de la délégation à la sécurité et à la circulation routières (DSCR).

a. 294,3 millions d'euros pour les dépenses de personnel des directions et services transversaux du ministère de l'Intérieur

Outre le personnel de la direction générale des étrangers en France relevant de l'action 08 (538 ETPT), le personnel des directions et services transversaux relevant de l'action 01 (3 098 ETPT) est réparti dans les services suivants : le cabinet du ministre, le cabinet du secrétaire général, le service du haut fonctionnaire de défense, la mission des archives nationales, la délégation à l'information et à la communication, l'inspection générale de l'administration, le centre des hautes études du ministère de l'Intérieur, la mission de gouvernance ministérielle des systèmes d'information et de communication, la direction des systèmes d'information et de communication, la direction générale des outre-mer, la direction générale des collectivités locales, la direction des libertés publiques et des affaires juridiques, la direction de la modernisation et de l'action territoriale (hors sous-direction de l'administration territoriale et sous-direction du corps préfectoral et des administrateurs civils), la direction des ressources humaines, et la direction de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières.

Les dépenses de personnel de ces services représentent près de 40 % des crédits du programme.

b. 57,5 millions d'euros pour le salariat des ministres des cultes

57,5 millions d'euros sont prévus en 2015 pour financer le salariat des ministres du culte (1 379 ETPT). Le schéma d'emploi prévoit la suppression de 18 ETPT en 2015. Ces emplois se répartissent entre les différents cultes dans des proportions inchangées depuis 2006, elles-mêmes assises sur le découpage territorial en paroisses et circonscriptions rabbiniques, soit 74 % pour le culte catholique, 22 % pour les cultes protestants et 4 % pour le culte israélite, compte tenu pour celui-ci de l'octroi d'une subvention de fonctionnement destinée à rémunérer des ministres officiants non comptabilisés au titre des emplois budgétaires.

c. 89,3 millions d'euros pour les dépenses de personnel de la délégation à la sécurité et à la circulation routières (DSCR)

Les dépenses de personnel de la DSCR sont portées par l'action 09 du programme à hauteur de 89,3 millions d'euros pour 1 570 ETPT. L'essentiel de ces emplois sont des postes d'inspecteurs et délégués du permis de conduire (1 372 ETPT). L'inspecteur du permis de conduire est un cadre d'emplois de catégorie B de la fonction publique d'État. Le schéma d'emploi ne prévoit aucune suppression de poste pour les inspecteurs du permis de conduire.

Le ministère de l'Intérieur a engagé une réforme du permis de conduire visant à réduire son coût et les délais de passage.

Des mesures pour réduire le délai de passage du permis B

La réforme vise à rendre les inspecteurs du permis de conduire plus disponibles pour faire passer cette épreuve. D’abord en mobilisant des retraités de la gendarmerie et de la police nationales et d’autres agents publics pour décharger les inspecteurs de la surveillance de l’épreuve théorique – le code – qui ne nécessite pas le niveau de qualification qui est le leur. La surveillance de l’examen du code sera confiée à un prestataire agréé par l’État à compter de 2015. Le temps aujourd’hui consacré à cette mission représente l’équivalent de 145 000 places d’examen B supplémentaires.

Ensuite, en réduisant la durée de l’épreuve pratique du permis B de 35 à 32 minutes par la suppression d’étapes inutiles. Cet ajustement, sans remettre en cause le niveau d’exigence, permettra le passage de 13 examens par jour au lieu de 12, ce qui représente sur une année 117 500 places d’examen B supplémentaires.

Enfin en modifiant la méthode d’attribution des places d’examen aux auto-écoles pour ne plus pénaliser les candidats qui le passent une nouvelle fois.

Ce recentrage des inspecteurs sur le cœur de leur mission de service public permettra de dégager l’équivalent de 200 postes d’inspecteurs supplémentaires.

Cela permettra de diminuer de moitié les délais d’attente pour repasser le permis (de 98 à 45 jours), et donc de réaliser une économie substantielle pour les candidats concernés.

Le Rapporteur spécial considère qu’il est indispensable, pour la réussite de cette réforme, que soient respectés les engagements pris dans le cadre du triennal visant à maintenir les effectifs des inspecteurs du permis de conduire.

COMPARAISON EUROPÉENNE DU COÛT DU PERMIS DE CONDUIRE (PERMIS B)

Pays	Coût de la formation	Taux de réussite
France	1 500 €	60 %
Belgique	de 300 à 1 500 €	55 %
Pays-Bas	1 800 €	48 %
Allemagne	1 500 €	72 %
Royaume-Uni	1 600 €	45 %
Norvège	de 2 000 à 3 000 €	75 %
Autriche	1 500 €	86 %

Source : rapport Gilbert, 2014.

2. Les dépenses de contentieux semblent à nouveau avoir été sous-évaluées

Le programme finance les dépenses de contentieux pour mise en cause de l’État à travers l’action 6 *Affaires juridiques et contentieuses*. Ces crédits recouvrent les dépenses de contentieux relevant directement de la compétence du ministre de l’intérieur et concernent essentiellement les cas de mise en cause de l’État.

Les dépenses de contentieux sont évaluées à seulement 67,4 millions d’euros pour 2015, dont 40 millions d’euros pour le refus de concours de la force

publique. Toutefois, il est à craindre que cette année encore, ces dépenses soient nettement sous-évaluées par la loi de finances initiale.

Pour rappel, en 2013, l'écart entre la réalisation (100,6 millions d'euros) et la prévision initiale (82 millions d'euros) s'est établi à 18,6 millions d'euros, ce qui a rendu nécessaire le dégel partiel de la réserve de précaution pour poursuivre les indemnisations.

Cette situation perdure depuis de nombreuses années. Le Rapporteur spécial considère que la sincérité budgétaire des dépenses de contentieux doit être améliorée, malgré la difficulté qu'il peut exister pour prévoir ce type de dépenses.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE CONTENTIEUX

(en millions d'euros)

	LFI (I)	Réalisation (II)	Écart (II - I)
2008	82,4	94,2	11,8
2009	86,4	124,4	37,9
2010	86,9	141,6	54,7
2011	83	148,4	65,4
2012	82	102,5	20,5
2013	82	100,6	18,6
2014	82		

Source : Cour des comptes.

3. Les dépenses de fonctionnement couvrent les fonctions supports du ministère de l'Intérieur

Le programme 216 porte également des crédits de paiement au titre des dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel à hauteur de 282 millions d'euros pour 2015. Ces dépenses de fonctionnement couvrent les fonctions supports du ministère de l'Intérieur.

L'action 01 rassemble les crédits nécessaires au fonctionnement courant des services centraux (10,4 millions d'euros), et aux autres dépenses d'état-major (2,7 millions d'euros).

Les crédits inscrits à l'action 03 couvrent les dépenses de maintenance ou d'investissement pour l'ensemble des directions et services du ministère ainsi que les infrastructures de communication et les moyens d'hébergement des applications nationales utilisées par les services centraux (47,8 millions d'euros).

Le parc immobilier de l'administration centrale représente au 31 décembre 2013, après un récent calcul de géomètres, **310 000 m²** de surface hors œuvre nette (SHON). Ce patrimoine est majoritairement composé d'immeubles de bureaux. Il comprend aussi 60 logements de fonction.

4. Un opérateur récent qui monte en puissance : le CNAPS

Le seul opérateur du programme est le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS), créé en 2011. Il s'agit d'un établissement public administratif chargé de l'agrément, du contrôle et du conseil des professions de sécurité privées.

Le projet de loi de finances pour 2015 prévoit d'allouer à cet organisme une subvention de 16,8 millions d'euros. Le plafond d'emploi de l'établissement est fixé à 213 agents. Environ 170 d'entre eux sont affectés en délégation territoriale. Au 1^{er} avril 2014, l'effectif réel est de 212 agents.

a. Une activité de police administrative et de contrôle qui s'amplifie

Le nombre de demandes d'autorisations d'exercer ou d'agrément traité en 2013 s'élève à 94 212, ce qui représente une hausse de 13 % par rapport à l'année précédente. L'activité du CNAPS devrait s'accroître en 2014 et 2015 de 60 000 demandes de renouvellement de cartes professionnelles correspondant aux cartes délivrées pour cinq ans en 2009 et 2010.

De même, les opérations de contrôle du CNAPS sont progressivement montées en puissance en 2012, à mesure que se déployaient les délégations territoriales. 686 entreprises ou établissements ont ainsi été contrôlés en 2012. Ce nombre a été porté à 1 488 en 2013, rythme qui correspond à près de 25 % du nombre des établissements bénéficiant d'autorisations d'exercer. Tous les secteurs d'activités privées de sécurité et toutes les tailles d'entreprises ont été concernés, à proportion de leurs poids dans l'activité et de leurs effectifs globaux.

Dans plus d'un cas sur deux, le contrôle ne débouche pas sur une action disciplinaire, soit qu'aucun manquement n'ait été constaté, soit que ceux-ci, mineurs, aient été rapidement régularisés. Cette activité disciplinaire s'est nettement amplifiée en 2013 avec 345 sanctions. Parmi celles-ci, 115 pénalités financières ont été infligées, pour un montant total de près de 1,2 million d'euros.

b. Une extension récente du champ de compétence et des procédures du CNAPS

Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2014-742 du 1^{er} juillet 2014 *relative aux activités privées de protection des navires*, les activités physiques de protection des navires relèvent du champ d'application du livre VI du code de la sécurité intérieure. Par conséquent, le CNAPS va exercer une mission de police administrative sur ces activités : il délivrera les cartes professionnelles des agents, l'agrément des dirigeants et les autorisations d'exercer des entreprises.

Par ailleurs, le décret n° 2011-1919 du 22 décembre 2011 relatif au CNAPS a été modifié par le décret n° 2014-901 du 18 août 2014 relatif aux activités privées de sécurité. Ces nouvelles dispositions offrent de nouveaux moyens juridiques au CNAPS. Le quorum des commissions régionales ou interrégionales d'agrément et de contrôles a été modifié afin d'offrir plus de souplesse à la réunion de ces commissions et d'en augmenter la fréquence.

En outre, le décret clarifie la procédure disciplinaire auprès des commissions d'agrément et de contrôle. Pour faciliter et accélérer le traitement des dossiers, il crée une procédure disciplinaire simplifiée – si les faits reprochés ne sont pas contestés – permettant de prononcer la sanction de l'avertissement ou du blâme assortie, le cas échéant d'une pénalité financière inférieure à 750 euros.

Vers une réduction de la contribution sur les activités privées de sécurité

La contribution sur les activités privées de sécurité - parfois appelée « taxe CNAPS » - est prévue à l'article 1609 *quintricies* du code général des impôts.

Taux et assiette

Pour les personnes morales et physiques qui effectuent en France à titre onéreux des activités privées de sécurité et pour les personnes morales, quelle que soit leur nationalité, à qui a été délivrée l'autorisation d'exercer des activités privées de sécurité, la contribution est calculée au taux de 0,5 % sur le montant hors taxe des ventes de prestations de services d'activités privées de sécurité assurées en France par ces personnes.

Pour les personnes morales disposant d'un service interne de sécurité, la contribution est assise sur les sommes payées à leurs salariés qui exécutent une ou plusieurs activités privées de sécurité à titre de rémunération. Le taux de la contribution est dans ce cas fixé à 0,7 % du montant de ces rémunérations, évalué selon les règles prévues aux chapitres Ier et II du titre IV du livre II du code de la sécurité sociale.

Rendement

Le montant encaissé pour la contribution sur les activités privées de sécurité pour l'année 2013 est de 27 403 406 € et est affecté au budget général.

Un rendement supérieur à la subvention versée au CNAPS

Le niveau de la subvention versée au CNAPS (16,8 millions d'euros) est décorrélé du rendement de la contribution sur les activités privées de sécurité.

Par conséquent, le Rapporteur spécial recommande que le taux de la taxe soit révisé de manière à ramener son produit au niveau de la dotation budgétaire. Selon les informations recueillies par le Rapporteur spécial, une réduction de la contribution pourrait être proposée dans le cadre d'un projet de loi de finances rectificative prévu pour la fin d'année 2014.

Par ailleurs, le Rapporteur spécial recommande que le volume de réduction de la contribution, après réduction prévue au compte des activités de sécurité, soit défini en prenant en compte la volonté du CNAPS de créer un fonds de modernisation sociale en faveur de la formation du secteur professionnel.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission poursuit l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2015 (n° 2234)

Après l'audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur (voir le compte rendu de la commission élargie du 27 octobre 2014 à 16 heures ⁽¹⁾), la commission des Finances examine les crédits de la mission Administration générale et territoriale de l'État, et les articles 45 et 46, rattachés.

*Suivant l'avis favorable de M. Romain Colas, rapporteur spécial, la Commission **adopte** les crédits de la mission Administration générale et territoriale de l'État.*

La Commission examine ensuite l'article 45, rattaché.

*

* *

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2015/commissions_elargies/

Article 45

Prélèvement sur le fonds de roulement de l'Agence nationale du traitement automatisé des infractions (ANTAI) au profit de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)

Texte du projet de loi :

I.– Il est opéré un prélèvement de 14 millions d'euros sur le fonds de roulement de l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) au profit de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS).

II.– L'Agence nationale des titres sécurisés procède au recouvrement de ce prélèvement auprès de l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions le 1^{er} janvier 2015. Celui-ci est liquidé, ordonnancé et recouvré selon les modalités prévues pour les recettes des établissements publics administratifs de l'État.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article vise à opérer un prélèvement de 14 millions d'euros sur le fonds de roulement de l'Agence Nationale de Traitement Automatisé des Infractions (ANTAI) au profit de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS).

1. Le compte de résultat de l'ANTS est structurellement déficitaire, faute de ressources affectées suffisantes

L'ANTS, créé par le décret n° 2007-240 du 22 février 2007, a en charge la production de titres sécurisés établissant l'identité comme le passeport biométrique, le permis de conduire, le certificat d'immatriculation des véhicules ou encore les titres de séjours et de voyage.

L'ANTS ne perçoit pas de subvention de l'État et ses ressources sont constituées exclusivement par le produit de diverses taxes affectées. Son modèle économique ne lui permet cependant pas de réaliser un équilibre financier. Il s'ensuit que le fonds de roulement de l'opérateur s'est effondré entre 2011 et 2014.

(en euros)

	2011	2012	2013	2014
Variation du fonds de roulement		-41 363 346	-10 723 334	-54 669 664,39
Niveau du fonds de roulement	115 263 618	73 900 271	63 176 937	8 507 273

Source : réponse au questionnaire budgétaire du Rapporteur spécial.

Pour 2014, les produits attendus par l'ANTS sont de 192,8 millions d'euros alors que ses charges sont prévues à 245,9 millions d'euros.

Plusieurs mesures ont été prises pour remédier à cette situation.

La première a été inscrite dans la loi de finances rectificative pour 2014 sous la forme d'un droit de timbre dont devront s'acquitter les usagers demandant le renouvellement de leur permis de conduire sans être en mesure de présenter le titre en cours ; le produit de ce droit de timbre est affecté à l'agence à hauteur de 4 millions d'euros en 2014 (compte tenu de sa mise en œuvre en cours d'année) et de 10 millions d'euros en 2015.

La seconde consiste dans le relèvement de 22 millions d'euros du plafond du produit de la taxe perçue à l'occasion de la délivrance des passeports reversé à l'ANTS.

Pour autant, le compte de résultat de l'ANTS sera à nouveau déficitaire en 2015. Cette situation est due en grande partie à la nécessité de produire le nouveau permis de conduire au format européen. Le coût unitaire de production, évalué à 14 euros, n'est pas compensé par une ressource affectée à l'ANTS puisque le choix a été fait que la délivrance du permis de conduire soit gratuite pour l'utilisateur.

2. À l'inverse, le compte de résultat de l'ANTAI fait apparaître des excédents

L'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) est un établissement public administratif, placé sous la tutelle du ministre de l'intérieur, créée par le décret n° 2011-348 du 29 mars 2011.

Elle assure la gestion des messages d'infraction et des avis de contravention dressés par les forces de l'ordre et par les collectivités territoriales qui ont adhéré à la verbalisation électronique.

Le budget de l'Agence est alimenté par deux programmes du compte d'affectation spéciale « *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* », à savoir le programme 751 « *Radars* », et le programme 753 « *Contrôle et modernisation de la politique de circulation et du stationnement routiers* ».

En 2014, l'ANTAI devrait avoir à traiter environ 21 millions d'avis de contravention.

Contrairement à l'ANTS, l'ANTAI est financée par des subventions et des dotations de l'État qui lui sont allouées, *via* le compte d'affectation spéciale *contrôle de la circulation et du stationnement routiers*. Ce compte d'affectation spéciale est alimenté par le produit des amendes du contrôle automatisé (amendes forfaitaires et amendes forfaitaires majorées).

En 2013, le montant des subventions et dotations allouées à l'ANTAI se sont élevées à 121,3 millions d'euros. Le fonds de roulement de l'ANTAI a augmenté de 16,2 millions d'euros au cours de la même année.

3. Le prélèvement sur le fonds de roulement de l'ANTAI permettra à l'ANTS de réaliser son équilibre financier en 2015

Le prélèvement sur le fonds de roulement de l'ANTAI est justifié par la situation financière de l'ANTS.

En opportunité, ce prélèvement est également justifié par les complémentarités qui existent entre l'ANTAI et l'ANTS. Les deux agences sont en charge de la circulation motorisée, l'une pour les infractions routières, l'autre pour la production des permis de conduire. Le prélèvement sur le fonds de roulement de l'ANTAI au profit de l'ANTS signifie concrètement **qu'une fraction du produit des amendes routières servira à financer en 2015 la production du permis de conduire au format européen.**

Ce constat n'est pas choquant car le permis de conduire participe d'une politique de lutte contre l'insécurité routière. Pour autant, et à plus long terme, il conviendrait que le modèle économique de l'ANTS soit revu pour éviter la répétition de ce type de prélèvement.

De même, il conviendrait d'évaluer les avantages et les inconvénients qu'il y aurait à fusionner les deux agences dans la mesure où celles-ci ont d'ores et déjà le même directeur et partagent des locaux en commun.

*

* *

*Suivant l'avis favorable du rapporteur spécial, la Commission **adopte** l'article 45.*

La Commission examine ensuite l'article 46, rattaché et les amendements de suppression II-CF41 de M. Galut et II-158 de M. Chartier.

Article 46

Réforme de la propagande électorale dans le cadre des élections régionales, départementales et des assemblées de Guyane et de Martinique

(art. L. 212, L. 216, L. 354, L. 356, L. 558-26 du code électoral)

Texte du projet de loi :

I. - Le 7° du I de l'article 19 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral est ainsi rédigé :

« 7° L'article L. 212 du code électoral est modifié comme suit :

« 1° Le mot : « candidats » est remplacé par les mots : « les binômes de candidats » ;

« 2° Les mots : « des documents de propagande électorale » sont remplacés par les mots : « des bulletins de vote de chaque binôme de candidats dans chaque mairie » ;

« 3° Il est ajouté deux alinéas ainsi rédigés :

« Elles envoient à la préfecture de département ainsi qu'à chaque sous-préfecture et à chaque mairie de leur circonscription électorale une circulaire de chaque binôme de candidats que les électeurs pourront consulter.

« Elles mettent en ligne le bulletin de vote et la circulaire de chaque binôme de candidats sur les sites internet désignés par le ministère de l'intérieur. »

II. - Après le 7° du I de l'article 19 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, il est inséré un 7° bis ainsi rédigé :

« 7° bis - A l'article L. 216 du code électoral, le mot : « candidats » est remplacé par les mots « binômes de candidats » et les mots : « ayant satisfait aux obligations de l'article L. 213 et » sont supprimés. »

III. - L'article L. 354 du code électoral est modifié comme suit :

1° Les mots : « des documents de propagande électorale » sont remplacés par les mots : « des bulletins de vote de chaque liste de candidats dans chaque mairie » ;

2° Il est ajouté deux alinéas ainsi rédigés :

« Elle envoie à la préfecture, aux sous-préfectures et aux mairies du département une circulaire de chaque liste de candidats que les électeurs pourront consulter.

« Elle met en ligne le bulletin de vote et la circulaire de chaque liste de candidats sur les sites internet désignés par le ministère de l'intérieur. »

IV. - A l'article L.356 du code électoral, la référence à l'article « L. 165 » est supprimée.

V. - L'article L. 558-26 du code électoral est modifié comme suit :

1° Les mots : « des documents de propagande électorale » sont remplacés par les mots : « des bulletins de vote de chaque liste de candidats dans chaque mairie » ;

2° Il est ajouté deux alinéas ainsi rédigés :

« Elle envoie à la préfecture, aux sous-préfectures et aux mairies de la collectivité territoriale une circulaire de chaque liste de candidats que les électeurs pourront consulter.

« Elle met en ligne le bulletin de vote et la circulaire de chaque liste de candidats sur les sites internet désignés par le ministère de l'intérieur. »

VI. - Le III du présent article s'applique à compter du prochain renouvellement général des conseils régionaux suivant la promulgation de la présente loi.

Observations et décisions de la commission :

Cet article tend à modifier la législation régissant l'organisation des élections régionales, départementales et des assemblées de Guyane et Martinique. Il supprime l'envoi à domicile de la propagande électorale sous format papier pour les élections régionales, départementales et des assemblées de Guyane et de Martinique qui seront organisées au cours de l'année 2015. Il prévoit la dématérialisation de cette propagande, ce qui doit permettre à la fois des économies pour le budget de l'État et un meilleur respect de l'environnement. Il prévoit également la mise à disposition pour consultation, dans chaque préfecture, sous-préfecture et mairie de la propagande électorale.

Le I du présent article modifie l'article L. 212 du code électoral afin de redéfinir les missions de la commission de propagande électorale dans le cadre des élections départementales. Cette dernière n'adressera plus les circulaires des candidats aux électeurs mais aux préfetures, sous-préfectures et mairies concernées situées dans le ressort de la circonscription électorale. Elles devront également mettre en ligne le bulletin de vote et la circulaire de chaque binôme de candidats sur les sites internet désignés par le ministère de l'intérieur.

Le II est un dispositif de coordination.

Le III modifie l'article L. 212 du code électoral afin de redéfinir les missions de la commission de la propagande électorale dans le cadre des élections régionales. Il prévoit à cet égard un dispositif similaire au I.

Le IV modifie l'article L. 356 du Code électoral pour supprimer une référence inutile à l'article L. 165 du même Code.

Le V modifie l'article L. 558-26 du code électoral afin de redéfinir les missions de la commission de propagande électorale dans le cadre des élections aux assemblées de Guyane et de Martinique. Il prévoit à cet égard un dispositif similaire aux I et III.

Le VI prévoit l'entrée en vigueur de la réforme pour les élections régionales dès le prochain renouvellement des conseils régionaux.

1. Bien que coûteuse, l'envoi par les pouvoirs publics d'une « propagande » électorale normalisée garantit la bonne information des citoyens et l'égalité de traitement des candidats

a. Définition et règles générales de la propagande électorale en droit français

Le code électoral emploie le terme de « propagande » pour désigner l'ensemble des actions qui sont menées par les candidats pour convaincre les électeurs de leur accorder leur suffrage (réunions, tracts, affiches, démarchages, diffusion de message, etc.).

Les principes généraux de la propagande électorale sont régis par les articles L. 47 à L. 52-3 du code électoral. Le droit d'affichage, la diffusion de documents et de messages font ainsi l'objet de restrictions en période électorale pour éviter des dérives qui pourraient altérer la sincérité du scrutin : interdiction des affiches sur fond blanc, interdiction de toute diffusion de messages et de documents à partir de la veille du scrutin à zéro heure, ou encore interdiction d'affichage en dehors des emplacements réservés et de tout procédé de campagne publicitaire pendant les six mois précédant le scrutin.

De même, certains arguments de campagne sont prohibés – soit sur le fondement du droit de la presse s'agissant de l'injure et de la diffamation – soit encore par application de l'article L. 48-2 du code électoral qui « *interdit à tout candidat de porter à la connaissance du public un élément nouveau de polémique électorale à un moment tel que ses adversaires n'aient pas la possibilité d'y répondre utilement avant la fin de la campagne électorale* ».

b. La distribution d'une propagande électorale normalisée est prise en charge par les pouvoirs publics

L'une des caractéristiques du droit électoral français est d'assurer la prise en charge de l'envoi par les pouvoirs publics d'une propagande électorale normalisée. La France fait figure d'exception, dans l'Union européenne, en étant le seul pays avec le Royaume-Uni à adresser des documents électoraux au domicile des électeurs.

Avant chaque tour de scrutin, les candidats peuvent faire imprimer et faire envoyer aux électeurs une circulaire – plus connue du public sous le nom de « profession de foi » - d'un format maximal de 210 x 297 millimètres. Le coût d'impression de cette circulaire est remboursé aux candidats qui recueillent un nombre suffisant de suffrages (3 % pour les élections européennes, 5 % pour les élections régionales, départementales et municipales).

Les candidats peuvent remettre ces circulaires ainsi que leurs bulletins de vote à des commissions de propagande instituées dans les circonscriptions électorales pour les élections européennes (article 17 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977), cantonales (article L. 212 du code électoral), régionales (article

L. 354 du code électoral), ainsi que pour les élections municipales dans les communes de 2 500 habitants et plus (article L. 241 du code électoral). Composées d'un magistrat et de trois fonctionnaires, ces commissions sont chargées de faire parvenir aux électeurs, avant chaque tour de scrutin, une circulaire et un bulletin de vote pour chaque candidat ou chaque liste de candidats.

L'État prend à sa charge les dépenses provenant des opérations effectuées par ces commissions : frais liés à la mise sous pli de ces documents ainsi que l'affranchissement des enveloppes de propagande.

Cette prise en charge par les pouvoirs publics de la diffusion d'une propagande électorale normalisée est coûteuse. Elle est ainsi évaluée par le Gouvernement à 130 millions d'euros pour 2015, le calendrier électoral étant cette année particulièrement chargé avec les élections régionales et les élections départementales dans l'intégralité des nouveaux cantons.

Cet envoi par l'État assure une bonne information des citoyens qui peuvent ainsi connaître l'ensemble des candidats, leurs arguments et les enjeux du scrutin. Elle garantit aussi une égalité de traitement entre les candidats.

2. Le projet du Gouvernement consiste à dématérialiser la propagande électorale normalisée et à la mettre à disposition dans le réseau préfectoral et les mairies

La dématérialisation de l'intégralité des professions de foi des candidats aux élections départementales et régionales est un chantier important qui serait néanmoins moins coûteux que l'envoi postal de ces mêmes documents.

Ce projet constitue un véritable défi technique car la propagande ainsi dématérialisée devra être facilement accessible sur internet. Le site qui hébergera cette propagande devra être en mesure de faire face potentiellement à plusieurs dizaines de millions de téléchargements en quelques jours.

Un tel projet avait été présenté l'an dernier pour les élections européennes dans le cadre du projet de loi de finances initiale pour 2014. En raison des réserves d'un grand nombre de parlementaires, l'Assemblée nationale avait voté un amendement de suppression avec avis favorable « *non sans douleur !* »⁽¹⁾ du Gouvernement.

3. Le projet de dématérialisation de la propagande électorale est prématuré et inadapté aux scrutins prévus en 2015

Le projet du Gouvernement de procéder à une dématérialisation de la propagande électorale apparaît encore prématuré. Une telle dématérialisation ne peut intervenir que si la fracture numérique s'estompe voire disparaît. Nombre de

(1) *Compte-rendu intégral de la deuxième séance du 8 novembre 2013*

nos concitoyens ne disposent pas encore d'un accès individuel à internet et une partie du territoire n'est pas couvert par le très haut débit.

Par ailleurs, le projet du Gouvernement est inadapté aux scrutins prévus en 2015. En effet, la totalité des circonscriptions cantonales et la plupart des circonscriptions régionales seront modifiées.

Au surplus, les élections départementales et régionales sont celles pour lesquelles les citoyens ont le plus besoin d'information sur les candidats et leurs arguments car celles-ci ne sont pas relayées par une intense campagne nationale. Ajoutons à cela que le scrutin des élections départementales se déroulera selon des modalités inédites – scrutin binominal paritaire – qui nécessitent un travail de pédagogie.

Le Rapporteur spécial considère donc qu'un tel projet doit être reporté et trouverait davantage sa justification pour une élection présidentielle.

*

* *

M. Razy Hammadi. La dématérialisation de la propagande électorale pourrait être contreproductive et nous souhaitons donc la suppression de cet article.

M. Olivier Marleix. La dématérialisation de la propagande électorale créerait une rupture d'égalité sur le territoire : 20 % des foyers n'ont pas encore d'accès à internet pour des raisons techniques. La culture du numérique n'est pas encore suffisamment répandue chez nos concitoyens, notamment les personnes âgées. Par ailleurs, le flou du calendrier électorale pour 2015 ne crée pas des circonstances favorables pour la mise en œuvre cette année de cette réforme.

M. Guillaume Larrivé. Ce sujet est un véritable marronnier administratif. C'est pourtant une absurdité, notamment pour le monde rural.

M. Dominique Lefebvre, vice-président. Le ministre nous a indiqué que ce débat, qui n'est pas un simple marronnier administratif, se poursuivrait en séance.

La Commission adopte les amendements de suppression de l'article 46.

*

* *

ANNEXE 1 :
EFFECTIF PRÉFECTORAL PAR DÉPARTEMENT
AU 31 DÉCEMBRE 2013

Ain	212
Aisne	211
Allier	163
Alpes de Haute Provence	131
Alpes Maritimes	375
Ardèche	153
Ardennes	147
Ariège	125
Aube	151
Aude	160
Aveyron	138
Bas-Rhin	449
Bouches du Rhône	746
Calvados	280
Cantal	119
Charente	155
Charente Maritime	222
Cher	146
Corrèze	137
Corse du Sud	174
Côte d'Or	256
Côtes d'Armor	193
Creuse	104
Deux Sèvres	154
Dordogne	186
Doubs	285
Drôme	188
Essonne	437
Eure	189
Eure et Loir	180
Finistère	272
Gard	254
Gers	129
Gironde	506
Guadeloupe	242
Guyane	215
Haute Corse	143
Haute Garonne	451
Haute Loire	127
Haute Marne	133
Haute Savoie	233
Haute Vienne	214
Hautes Alpes	114
Hautes Pyrénées	145
Haute-Saône	127
Haut-Rhin	301
Hauts de Seine	572
Hérault	392
Ille et Vilaine	371

Indre	130
Indre et Loire	218
Isère	338
Jura	155
Landes	142
Loir et Cher	151
Loire	231
Loire Atlantique	420
Loiret	306
Lot	121
Lot et Garonne	160
Lozère	100
Maine et Loire	239
Manche	188
Marne	287
Martinique	256
Mayenne	152
Meurthe et Moselle	269
Meuse	137
Morbihan	222
Moselle	480
Nièvre	139
Nord	771
Oise	276
Orne	149
Paris	309
Pas de Calais	433
Puy de Dôme	286
Pyrénées Atlantiques	228
Pyrénées Orientales	185
Réunion	335
Rhône	654
Saône et Loire	222
Sarthe	193
Savoie	169
Seine et Marne	441
Seine Maritime	453
Seine Saint Denis	651
Somme	252
Tarn	164
Tarn et Garonne	133
Territoire de Belfort	108
Val de Marne	486
Val d'Oise	447
Var	315
Vaucluse	195
Vendée	194
Vienne	232
Vosges	169
Yonne	157
Yvelines	475
Mayotte	205
COM *	453
Total	26 088

ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

FO Préfectures

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

Ministère de l'intérieur

- M. Michel Lalande, secrétaire général du ministère de l'intérieur
- M. Thibault Sartre, directeur de l'évaluation, de la performance et des affaires financières et immobilières
- Mme Sophie Thibault, directrice de la modernisation et de l'administration territoriale
- Mme Nathalie Colin, directrice des ressources humaines au ministère de l'intérieur

Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)

- M. Etienne Guépratte, directeur

Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS)

- M. Alain Bauer, président du Collège
- M. Jean-Yves Latournerie, directeur

Cabinet du ministère de l'intérieur

- M. Antoine Gobelet, conseiller budgétaire et modernisation
- M. Jérôme Narbonne, attaché parlementaire

Inspecteurs du permis de conduire

- M. Christophe Nauwelaers, secrétaire général de l'UNSA-SANEER.