



N° 2301

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2018.

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 2020** (n° 2272),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 3

ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. JACQUES SAVATIER

Député

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR SPÉCIAL ET DONNÉES CLÉS	5
I. PROGRAMME 354: UN NOUVEAU PROGRAMME POUR UNE NOUVELLE ÉTAPE DANS LA RÉORGANISATION DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE ?	9
A. DE NOUVELLES RESSOURCES BUDGÉTAIRES FAVORISANT UNE GESTION MUTUALISÉE DE L'ÉTAT TERRITORIAL ?	10
1. Des moyens budgétaires et humains nouveaux intégrés au réseau préfectoral	10
2. Des outils renforçant la capacité de coordination des politiques publiques par les préfets ?	13
B. DES RÉSULTATS RESTANT À CONSOLIDER DANS LA RÉFORME DE LA DÉLIVRANCE DES TITRES PORTÉE PAR LE PLAN PRÉFECTURES NOUVELLE GÉNÉRATION	17
1. Une poursuite de la rationalisation des moyens des préfectures gagée sur les résultats du plan Préfectures nouvelle génération	18
2. Une démarche de performance à confirmer par un approfondissement des potentialités offertes par les téléprocédures	19
II. PROGRAMME 232 : UNE PROGRAMMATION CONFRONTÉE AUX BESOINS DU CYCLE ÉLECTORAL ET DE LA MODERNISATION DES PROCÉDURES	23
A. DES CRÉDITS NOUVEAUX DESTINÉS À COUVRIR LES DÉPENSES INHÉRENTES À DE NOMBREUX SCRUTINS LOCAUX	24
1. Une séquence électorale dense appelant le renforcement des ressources affectées à l'organisation des élections	24
a. L'organisation des élections, un poste de dépenses accrues	25
b. La CNCCFP soutenue dans l'exercice de ses missions de contrôle	26
2. Des crédits stabilisés ou en baisse pour la vie culturelle et associative	29

B. DES PERFORMANCES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE CONFORTÉES PAR UN APPROFONDISSEMENTS DE LA DÉMATÉRIALISATION.....	30
1. Un engagement nouveau de la CNCCFP vers la dématérialisation de ses procédures	31
2. De nouveaux usages et des économies possibles par un développement des fonctionnalités du Répertoire électoral unique	33
III. PROGRAMME 216 : UN BUDGET AXÉ SUR LA RÉORGANISATION DES FONCTIONS SUPPORTS ET SUR L'INVESTISSEMENT INFORMATIQUE ...	36
A. LA POURSUITE DU REGROUPEMENT DES SERVICES RELEVANT DU PÉRIMÈTRE DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL	37
B. UNE ACCENTUATION DE L'EFFORT EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES INFORMATIQUES	39
1. Une mutualisation des crédits ministériels dans le cadre de la création de la direction du numérique	40
2. Le lancement de nouveaux projets informatiques d'envergure	41
C. UN FINANCEMENT STABILISÉ DES FONCTIONS SUPPORTS ET DES ACTIONS INTÉGRÉES N'EXCLUANT PAS DES AJUSTEMENTS	43
1. Un effort maintenu en faveur de l'action sociale.....	43
2. Une programmation des crédits contentieux fondée sur des progrès dans la maîtrise des dépenses	44
3. Une nouvelle décélération des dépenses immobilières.....	46
4. Le Fonds interministériel de la prévention de la délinquance : une évolution contrastée des actions prises en charge	47
EXAMEN EN COMMISSION	49
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	51

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires. À cette date, 100 % des réponses étaient parvenues à la commission des finances.

PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR SPÉCIAL ET DONNÉES CLÉS

Le projet de loi de finances pour 2020 propose d'allouer à l'ensemble de la mission près **4 052,72 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **3 977,09 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**.

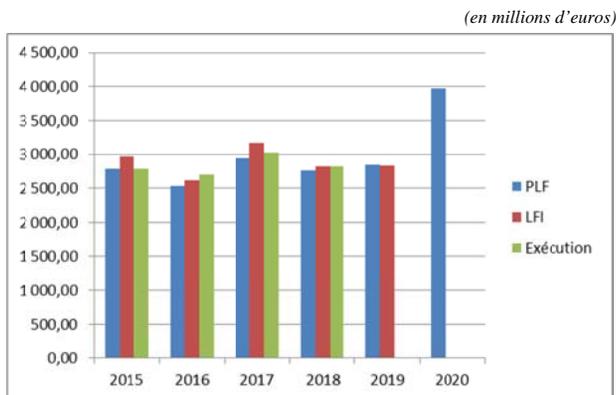
La progression ainsi enregistrée (17,97% en AE et de 17,89% en CP). résulte de **trois facteurs : en premier lieu, le fort accroissement des crédits inscrits au programme 216**, en conséquence notamment d'un élargissement des effectifs relevant du programme ; **en second lieu, la création du nouveau programme 354**, à partir des anciens programmes 307 *Administration territoriale* et 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* ; **en dernier lieu, l'impact du cycle électoral** mesuré par l'évolution des crédits du programme 232.

Le plafond d'emplois demandés pour 2020 porte sur **40 251 équivalents temps pleins travaillés (ETPT)**, soit un effectif théorique maximal en augmentation de 7 270 équivalents temps plein. Ce relèvement s'explique par les transferts auxquels donnent lieu la création du programme 354, ainsi que par le rattachement des SGAMI dans le périmètre du programme 216. La rationalisation des effectifs inscrits sur les actions qui constituaient l'ancien programme 307 se poursuit toutefois, en conséquence de l'application du plan « Préfectures nouvelles génération ».

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

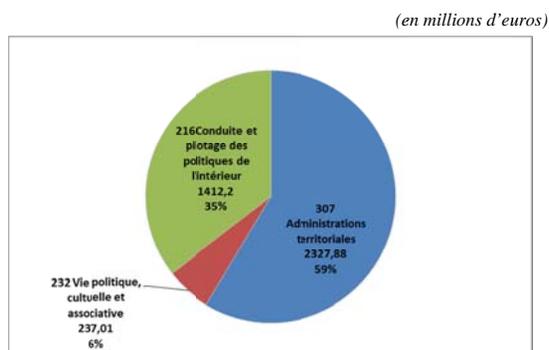
- veiller à la mise en place de l'ensemble des moyens nécessaires à l'installation et au bon fonctionnement des secrétariats généraux communs, suivant le calendrier arrêté ;
- tirer tous les enseignements utiles des travaux d'évaluation du plan « Préfectures nouvelle génération » réalisés par la Cour des comptes, tant sur le plan de la pertinence des choix d'organisation retenus que sur celui de la conduite du changement ;
- dégager les ressources nécessaires à la conception et au développement de titres dématérialisés et de la carte nationale d'identité électronique ;
- conforter les ressources de l'Agence nationale des titres sécurisés, en veillant notamment à un relèvement du plafond des taxes affectées proportionné à l'évolution de ses missions ;
- garantir à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), au-delà des cycles électoraux, des moyens stables pour ses missions de contrôle et pour la réalisation dès que possible des travaux préalables à la dématérialisation de l'envoi et de l'examen des comptes de campagne, ainsi que des comptes annuels des partis et groupements politiques ;
- assurer l'efficacité du regroupement prévu à échéance 2020 des programmes 307 *Administration territoriale* et 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrés*, notamment dans l'optique d'une meilleure mutualisation des fonctions supports de l'État à l'échelon territorial ;
- accorder à la direction du numérique tous les moyens nécessaires à la supervision des projets et des dépenses intéressant la fonction informatique du ministère de l'Intérieur ;
- veiller à une budgétisation pertinente des dépenses contentieuses dans les prochaines lois de finances, en cas d'éventuel dépassement des prévisions de dépenses.

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



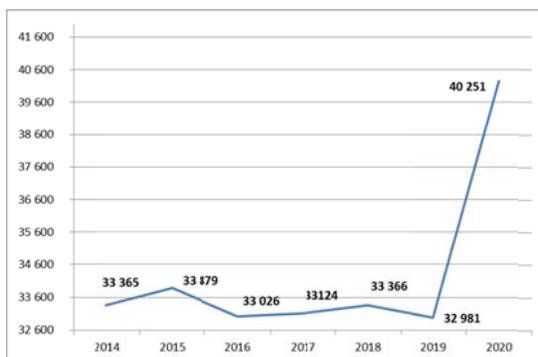
Sources : rapports annuels de performances 2013 à 2017 et projet annuel de performances pour 2019.

RÉPARTITION DES CRÉDITS DE PAIEMENT PAR PROGRAMME DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2020



Source : rapports annuels de performances.

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



Source : rapports annuels de performances 2013 à 2017 et projet annuel de performances pour 2019.

INTRODUCTION

La mission *Administration générale et territoriale de l'État* (AGTE) constitue le cadre budgétaire de gestion des moyens humains, matériels et financiers dont dispose le ministère de l'Intérieur afin d'assumer trois de ses responsabilités fondamentales : garantir l'exercice des droits des citoyens dans le domaine des grandes libertés publiques ; assurer la présence et la continuité de l'État sur l'ensemble du territoire national ; mettre en œuvre à l'échelon local les politiques publiques nationales. Ces moyens se répartissent désormais entre trois programmes : le programme 354 *Administration territoriale de l'État* (nouveau), le programme 232 *Vie politique, culturelle et associative* et le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*.

Le montant des crédits demandés dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020 (PLF 2020) atteint **4 052,72 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 3 977,09 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**. En incluant le montant des fonds de concours et attributions de produit (89,96 millions d'euros), le projet de loi de finances prévoit de consacrer à la mission un peu plus de 4 142,68 millions d'euros en AE et 4 067,05 millions d'euros en CP. En comparaison des crédits ouverts dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2019, le projet de loi de finances prévoit **une augmentation des AE et des CP de respectivement 17,97 % et de 17,89 %**.

Le plafond d'emplois demandés pour 2020 porte sur **40 251 équivalents temps pleins travaillés (ETPT)**, soit un effectif théorique maximal en augmentation de 7 270 équivalents temps plein.

Le relèvement très significatif de l'autorisation de dépenses et des emplois budgétaires procède de deux facteurs déterminants : en premier lieu, le fort accroissement des crédits inscrits au programme 216, en conséquence notamment d'un élargissement des effectifs relevant du programme ; en second lieu, la mesure de périmètre que constitue **la création du nouveau programme 354**, à partir des anciens programmes 307 *Administration territoriale* et 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées*. De manière classique, s'y ajoute l'impact du cycle électoral dont rend compte l'augmentation très substantielle des crédits du programme 232.

Au-delà, **la programmation pour 2020 peut être considérée comme de nature à favoriser de nouveaux approfondissements dans la réorganisation de l'État à l'échelon territorial, ainsi que dans la consolidation des fonctions support du ministère de l'Intérieur**. Cette perspective ne saurait toutefois dispenser les pouvoirs publics d'un examen attentif des implications et apports possibles des téléprocédures et de la dématérialisation pour deux activités essentielles de la mission : la délivrance des titres ; l'exercice du droit de suffrage et le financement public de notre vie démocratique.

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

(en millions d'euros)

		LFI 2014 (exec.)	LFI 2015 (exec.)	LFI 2016 (exec.)	LFI 2017 (exec.)	LFI 2018 (exec.)	LFI 2019	PLF 2020	▲PLF 2020/ LFI 2019
307 Administrations territoriales	AE ⁽¹⁾	1 845,99 (1 755,13)	1 806,23 (1 754,04)	1 721,78 (1 664,55)	1 792,40 (1 725,43)	1 695,61 (1 726,91)	1 717,64	2 459,54	+ 43,19 % ⁽²⁾
	CP ⁽³⁾	1 785,81 (1 746,48)	1 789,72 (1 752,29)	1 700,43 (1 669,54)	1 753,36 (1 705,28)	1 691,28 (1 718,78)	1 717,94	2 327,88	+ 35,50 % ⁽⁴⁾
232 Vie politique, culturelle et associative	AE	309,52 (279,95)	430,39 (308,74)	198,45 (185,87)	474,15 (381,05)	122,5 (171,40)	206,69	242,18	+ 17,17 %
	CP	309,69 (278,53)	431,77 (267,76)	243,78 (232,81)	467,02 (370,84)	125,82 (175,51)	206,31	237,01	+ 14,88 %
216 Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	AE	922,99 (845,46)	769,70 (749,74)	1 015,38 (828,35)	945,72 (923,64)	879,30 (858,12)	921,00	1 351,00	+ 46,69 %
	CP	695,02 (688,44)	788,23 (768,63)	808,62 (797,21)	959,05 (942,50)	939,78 (927,33)	973,66	1 412,20	+ 45,04 %
TOTAL	AE	3 078,51 (2 880,54)	3 006,33 (2 812,53)	2 935,62 (2 687,77)	3 212,27 (3 030,12)	2 697,41 (2 756,43)	2 845,33	4 052,72	+ 42,43 %
	CP	2 790,52 (2 713,44)	3 009,73 (2 788,69)	2 752,83 (2 699,57)	3 179,44 (3 019,62)	2 756,88 (2 821,62)	2 897,91	3 977,09	+ 37,23 %

Source : d'après les rapports annuels de performances 2014 à 2018 ; projet annuel de performance pour 2020.

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

(en équivalent temps plein travaillé)

	LFI 2014 (exécution)	LFI 2015 (exécution)	LFI 2016	LFI 2017	LFI 2018	LFI 2019	PLF 2020	▲PLF 2020/LFI 2019
307 Administrations territoriales	27 554 (27 499)	27 247 (26 562)	26 187 (25 797)	26 346 (25 985)	25 829 (25 659)	25 317	28 418	+ 3 101 ⁽⁵⁾
232 Vie politique, culturelle et associative	43 (43)	47 (47)	44 (44)	51 (51)	51 (48)	51	58	+ 7
216 Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	5 768 (5 399)	6 585 (6 243)	7 320 (6 437)	7 330 (6 702)	7 486 (6 859)	7 613	11 775	+ 4 162
TOTAL	33 365 (32 941)	33 879 (32 852)	33 026 (32 277)	33 124 (32 467)	33 366 (32 566)	32 981	40 251	+ 7 270

Source : rapports annuels de performance 2014 à 2018 ; projet annuel de performances pour 2020.

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

(2) Compte tenu du regroupement, au sein du nouveau programme 354, des crédits des anciens programmes 307 Administration territoriale et 333 Moyens mutualisés des administrations déconcentrées.

(3) Y compris fonds de concours et attribution de produits.

(4) Compte tenu du regroupement, au sein du nouveau programme 354, des crédits des anciens programmes 307 Administration territoriale et 333 Moyens mutualisés des administrations déconcentrées.

(5) Compte tenu du regroupement, au sein du nouveau programme 354, des crédits des anciens programmes 307 Administration territoriale et 333 Moyens mutualisés des administrations déconcentrées.

I. PROGRAMME 354 : UN NOUVEAU PROGRAMME POUR UNE NOUVELLE ÉTAPE DANS LA RÉORGANISATION DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE ?

La création du programme 354 constitue indéniablement la principale novation du projet de loi de finances pour 2020 en ce qui concerne l'administration générale et territoriale de l'État.

Le projet de loi de finances pour 2020 propose de lui affecter la somme globale de **2 459,54 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 2 327,88 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**. Par rapport aux crédits ouverts en application de la loi de finances initiale pour 2019, les AE augmentent de 6,58 %, les CP de 6,13 %, soit à un rythme supérieur à celui constaté entre les lois de finances initiales 2018 et 2019.

La programmation proposée pour 2020 se caractérise également par **un notable relèvement du plafond d'emplois, avec 28 418 équivalents temps plein travaillés demandés** (contre 27 319 ETPT inscrits en loi de finances initiale pour 2019). La hausse des effectifs théoriques trouve notamment son origine dans l'affectation (par transfert entrant) de 1 816 ETPT, dont :

– 1 803 ETPT consacrés à la création des secrétariats généraux communs au premier semestre 2020 ;

– 12 ETPT nécessaires à l'installation des hauts-commissaires à la lutte contre la pauvreté ;

– 1 ETPT en vue de la déconcentration des décisions de classement des stations de tourisme aux préfets de département.

Au-delà de l'importance des ressources affectées, **l'examen de la programmation révèle des contrastes dans la dynamique des actions budgétaires qui entrent dans ce nouveau périmètre**. Ce constat invite à apprécier l'apport du nouveau programme 354 à l'aune de deux enjeux déjà soulevés par le rapporteur spécial dans le cadre de ses travaux ⁽¹⁾ et qui, pour une large part, demeurent pertinents : d'une part, l'optimisation de la gestion des crédits et emplois de l'État à l'échelle territoriale ; d'autre part, la consolidation des résultats obtenus dans le cadre de la réforme de la délivrance des titres.

(1) *Rapport n° 1302 annexe 3 - Rapport de M. Jacques Savatier sur le projet de loi de finances pour 2019 (n° 1255), pp. 16-26.*

A. DE NOUVELLES RESSOURCES BUDGÉTAIRES FAVORISANT UNE GESTION MUTUALISÉE DE L'ÉTAT TERRITORIAL ?

Le nouveau programme 354 procède du regroupement des programmes 307 *Administration territoriale* et 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées*. Sa création a donné lieu à une phase de préfiguration en 2019, période ouverte en décembre 2018 par la délégation donnée au secrétaire général du ministère de l'Intérieur pour la gestion des crédits et emplois placés sous l'autorité du directeur des services administratifs et financiers du Premier ministre.

Du point de vue du rapporteur spécial, la création du programme 354 présente indéniablement l'intérêt d'étendre le champ des ressources entrant dans la gestion du réseau préfectoral. Néanmoins, la question demeure posée du renforcement des capacités de pilotage du préfet dans l'allocation des ressources et dans la coordination des politiques publiques.

1. Des moyens budgétaires et humains nouveaux intégrés au réseau préfectoral

• En pratique, **la création du programme 354 revient à confier au ministère de l'Intérieur, en plus du réseau préfectoral⁽¹⁾, la gestion des crédits et emplois des services déconcentrés relevant jusqu'au 1^{er} janvier 2020 des services du Premier ministre, dans le cadre du programme 333⁽²⁾**. Sur ce plan, on soulignera la nouveauté que constitue l'intégration à ce périmètre élargi de financements et emplois des collectivités d'outre-mer.

D'une part, **le programme 354 reçoit les crédits de masse salariale et les emplois des services déconcentrés**, à savoir :

– les emplois de directeurs des administrations territoriales de l'État (DATE) ;

– les emplois des secrétaires généraux pour les affaires régionales (SGAR) ;

– les directeurs et directeurs adjoints des directions départementales interministérielles (DDI) ;

– les SGAR adjoints, ainsi que les chargés de mission des SGAR ;

– les emplois de hauts-commissaires à la lutte contre la pauvreté ;

(1) *Le programme 307 Administration territoriale rassemblait les moyens destinés à permettre aux préfetures d'accomplir leurs missions en matière de sécurité nationale, de délivrance des titres, de contrôle de légalité et de coordination des actions ministérielles, ainsi que dans la conduite des actions de modernisation.*

(2) *Le programme 333 Moyens mutualisés des administrations déconcentrées faisait partie de la mission Direction de l'action du Gouvernement.*

– les emplois des Services interministériels départementaux des Systèmes d’information et de communication (SIDSIC).

D’autre part, **le programme 354 concourt à l’intégration de la gestion des crédits de fonctionnement et d’investissement :**

- du réseau des préfetures et des sous-préfetures (hors Paris) ;
- des secrétariats pour les affaires régionales (SGAR) ;
- des directions régionales et des DDI en France métropolitaine, ainsi que dans les départements, régions et collectivités uniques d’outre-mer de Guadeloupe, de Saint Barthélémy, de Saint Martin, de La Réunion, de Guyane, de Martinique et de Mayotte ;
- des hauts-commissariats et des services des administrations supérieures d’outre-mer.

● Au plan budgétaire, ce regroupement se matérialise par la **création de deux nouvelles actions.**

L’action 5 *Fonctionnement courant de l’administration territoriale* assure le financement du fonctionnement courant de l’administration territoriale, soit un périmètre de 70 000 agents. Le projet de loi de finances propose de lui allouer 605,92 millions d’euros en AE (+ 93 %) et 605,14 millions d’euros en CP (+ 92,57 %).

Cette progression s’explique principalement par le rattachement des effectifs relevant du programme 333, ainsi que par l’affectation de personnels destinés aux secrétariats généraux communs. D’après les éléments fournis par le projet annuel de performance, à périmètre constant, le montant des crédits demandés au titre des dépenses de fonctionnement progresse tandis que les financements prévus en investissement enregistrent une légère diminution.

L’action 6 *Dépenses immobilières de l’administration territoriale* supporte les dépenses immobilières de l’administration territoriale. Le montant des AE et des CP demandés pour 2020 atteint 437,64 millions d’euros en AE (+ 42,07 %) et 306,77 millions d’euros en CP (+ 58,48 %). Les dépenses relevant de son périmètre concernent :

- les 230 directions départementales interministérielles ;
- les 67 directions régionales du champ de l’administration territoriale de l’État ;
- les 101 préfetures de métropole et des départements et régions (ou collectivités uniques) d’outre-mer, ainsi que leurs sous-préfetures ;

– les 28 services de l'éducation nationale installés au sein de cités administratives, dans des locaux communs avec les services faisant partie du périmètre du programme.

Au-delà des effets de périmètre, la hausse globale des crédits demandés correspond à une hausse des dépenses programmées en fonctionnement (+ 3 %) et surtout en investissement (+ 7 %). D'après le projet annuel de performance pour 2020, la croissance des crédits sur le titre 5 vise à répondre à trois besoins :

– couvrir la hausse notable des dépenses inhérentes au poste « travaux d'investissement hors Plan national d'équipement – PNE » : il s'agit de financer des surcoûts en rapport avec la mise en œuvre de projets majeurs de regroupement des services (dont la densification de la préfecture de Melun, ainsi que les travaux de l'occupant requis par la relocalisation de services à Blois) ;

– poursuivre dans le cadre du PNE les travaux de mise en sécurité des sites et d'amélioration des conditions d'accueil du public ;

– engager des opérations structurantes pour le réseau préfectoral dans le domaine des « constructions neuves et acquisitions », à l'exemple du relogement de la préfecture d'Ille-et-Vilaine (pour un budget de 28 millions d'euros sur trois ans).

• D'après les réponses au questionnaire budgétaire, **l'architecture budgétaire du programme 354 comportera en outre 25 budgets opérationnels (BOP),** dont un budget consacré au Plan national d'équipement (PNE) ; 13 BOP déconcentrés métropolitains ; 10 BOP ultramarins.

Signalons que dans ce nouveau cadre, **les SGAR assumeront la responsabilité de la gestion des crédits de personnel (titre 2), ainsi que des crédits de fonctionnement, d'investissement et d'intervention (crédits hors titre 2)** pour ce qui concerne les BOP régionaux. Ils remplacent dans cette fonction les secrétaires généraux des préfectures chefs-lieux de région pour les ressources du programme 307 (sauf pour les crédits du Plan national d'équipement et ceux du Plan national informatique). Il convient par ailleurs de noter que les moyens de fonctionnement des DDI et des préfectures fusionnent au sein d'une seule unité opérationnelle.

• **Au plan de l'équilibre du nouveau programme, le rattachement des ressources affectées aux services déconcentrés joue un rôle déterminant.** De fait, il constitue le seul facteur de la hausse des crédits et emplois de l'administration territoriale prévue dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020.

La progression des AE (+ 617,38 millions d'euros) et des CP (+ 603,64 millions d'euros) correspond à la quasi-intégralité des crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2019 sur le programme 333 (soit environ 651,93 millions d'euros en AE et près de 537,46 millions d'euros en CP). Y contribue notamment la prise en compte des crédits alloués aux services implantés dans les collectivités et territoire d'outre-mer.

Au plan de la gestion des crédits et des emplois, la création du programme 354 constitue à l'évidence l'instrument d'une rationalisation et d'une mutualisation des moyens souhaitables.

Ainsi que l'a relevé le Secrétaire général du Gouvernement, M. Marc Guillaume, l'architecture entourant le nouveau programme apporte une simplification, notamment dans la gestion des crédits de fonctionnement. Par ailleurs, elle concourt à faire progresser l'idée d'une gestion plus interministérielle des moyens de l'État à l'échelon territorial.

Du point de vue du rapporteur spécial, **le ministère de l'Intérieur paraît tout à fait qualifié pour assumer une telle mission, tant au regard de l'enracinement de son réseau que des responsabilités que la Constitution assigne au préfet, en sa qualité de « représentant de chacun des membres du Gouvernement. ⁽¹⁾ ».**

2. Des outils renforçant la capacité de coordination des politiques publiques par les préfets ?

La question demeure en effet posée de l'impact exact de l'élargissement des moyens relevant du programme 354 sur la gestion des ressources de l'État territorialisée.

En pratique, **la programmation pour 2020 accompagne la mise en place des secrétariats généraux communs (SGC)**, conformément à l'objectif fixé par la circulaire du Premier ministre du 24 juillet 2018 ⁽²⁾. En application de la circulaire du 2 août 2019 ⁽³⁾, il s'agit d'un service à vocation interministérielle chargé des fonctions supports, placé sous l'autorité du préfet.

(1) Article 72 de la Constitution.

(2) Circulaire n° 6029/SG du Premier ministre du 24 juillet 2018 relative à l'organisation territoriale des services publics. La circulaire évoque la création de « secrétariats généraux communs chargés des fonctions supports à l'échelon des DDI, du réseau des préfetures et des sous-préfetures et, le cas échéant, des unités départementales des directions régionales ».

(3) Circulaire n° 6014 SG du Premier ministre du 2 août 2019, relative à la constitution de secrétariats généraux communs aux préfetures et aux directions départementales interministérielles.

Le SGC possède en principe une compétence départementale. Celle-ci porte sur la gestion des fonctions support relevant du programme 354 et a pour objet :

- la fonction « achat » (en lien avec les plateformes régionales d’achat – PFRA) ;
- la gestion des ressources humaines (en collaboration avec les plateformes régionales ressources humaines – PFRH).
- l’immobilier déconcentré (en collaboration avec les responsables de la politique immobilière de l’État) ;
- la gestion des ressources informatiques (avec les services interministériels départementaux des Systèmes d’information et de communication – SIDSIC) ;
- la gestion des fonctions logistiques et la gestion courante de tous les autres moyens affectés aux différents services et entités auxquels le SGC apporte ses prestations.

Engagée en 2019 par le lancement d’une phase de préfiguration ⁽¹⁾, **l’installation des secrétariats devrait intervenir entre le 1^{er} janvier et le 30 juin 2020. Ils devraient disposer d’un effectif de 5 543 équivalents temps plein travaillés**, dont 3 700 équivalents temps pleins fournis par les préfetures. Dans le cadre de la programmation 2020, **la création des secrétariats donnera également lieu au transfert de 1 803 ETPT vers le programme 354**, dont :

- 1 149 ETPT venus du ministère de la Transition écologique et solidaire ;
- 368 ETPT en provenance du ministère de l’Agriculture et de l’alimentation ;
- 246 ETPT depuis les effectifs du ministère de la Santé ;
- 40 ETPT issus du ministère de l’Économie et des finances ;

Du point de vue du rapporteur spécial, **la constitution des secrétariats généraux peut apporter des réponses à des enjeux fondamentaux.**

Ainsi que l’a souligné le secrétaire général adjoint du ministère de l’Intérieur, M. Alain Espinasse, leur positionnement ouvre la perspective d’un allègement des structures participant davantage à l’administration de l’État qu’à la mise en œuvre de ses politiques.

(1) La circulaire n° 6014 SG du Premier ministre fixe au 15 septembre 2019 la désignation de préfigureurs chargés de préparer l’installation des secrétariats généraux (recrutement des personnels, définition de l’organisation des services et répartition des tâches, localisation des secrétariats). D’après les éléments recueillis par le rapporteur spécial auprès de la direction de la direction de la modernisation et de l’action territoriale, à la date du 2 octobre 2019, la désignation des préfigureurs était en cours. 52 seraient issus des préfetures, 20 du ministère de la Transition énergétique et solidaire, 20 autres du ministère de l’Agriculture.

En outre, le recrutement des secrétariats paraît de nature à offrir de nouvelles perspectives de carrières aux agents des préfectures, à une échelle plus interministérielle. La circulaire précitée du 2 août 2019 pose le principe d'un transfert des agents sur la base du volontariat, sous la forme d'une intégration directe, d'un détachement, en position normale d'activité, par affectation ou avec reprise des contrats. Elle garantit le maintien du niveau de rémunération, ainsi qu'un droit au retour dans le ministère d'origine.

Toutefois, **la concrétisation de ces nouvelles perspectives se révèle assez étroitement subordonnée aux choix que les préfets parviendront à faire entériner dans les départements.** La circulaire précitée du 2 août 2019 précise en effet que la définition des modalités d'action, de suivi et des priorités des secrétariats doit procéder d'une gouvernance collégiale réunissant, autour du préfet de département, les responsables des services concernés. Par ailleurs, ces choix doivent être opérés *« dans le respect des obligations et spécificités de chacun des services concernés »*.

Cela étant, on notera la possibilité d'une extension du champ de compétences des SGC à des services régionaux ou encore à de nouvelles matières telles que le conseil juridique. En outre, la circulaire n° 6014 SG du 24 juillet 2018 n'écarte pas la possibilité, dans le cadre d'une expérimentation, d'y inclure la gestion des moyens de fonctionnement des services territoriaux de la direction générale des finances publiques et des services administratifs de l'Éducation nationale.

À l'évidence, de tels développements ne paraissent concevables qu'à la condition que les secrétariats généraux témoignent de leur efficacité dans les meilleurs délais. **Aussi importe-t-il que Gouvernement veille à la mise en place de l'ensemble des moyens nécessaires à l'installation et au bon fonctionnement des secrétariats généraux communs, suivant le calendrier arrêté.**

Au-delà, le rapporteur spécial estime que **la mise en place des secrétariats généraux ne saurait, à elle seule pallier les contraintes que comporte, pour l'efficacité de l'administration territoriale, le poids des grands réseaux constitutifs de l'organisation de l'État.** De fait, cette dernière tend à créer des cloisonnements entre services déconcentrés, au préjudice d'une possible mutualisation de certaines ressources et d'un partage d'information utiles à l'application de politiques publiques en prise avec les circonstances locales.

Aussi, le rapporteur ne peut que soutenir la démarche ayant présidé à la création du comité interministériel régional de transformation des services publics.

En application du décret n° 2019-769 du 24 juillet 2019⁽¹⁾, celui-ci constitue une émanation du comité de l'administration régionale (CAR). Réuni sur convocation du préfet, le comité comprend les membres de droit du comité de l'administration régionale⁽²⁾, ainsi que les responsables d'établissements publics et services de l'État ayant leur siège dans la région ou dont l'activité s'exerce au-delà de la région.

Le décret prévoit qu'il appartient au préfet d'inscrire à son ordre du jour « *les projets dont les effets affectent, de façon significative, la répartition des services et établissements publics dans le territoire de la circonscription régionale* ». En revanche, le comité examine et approuve les projets relatifs aux services de l'État puis contrôle leur mise en œuvre. Il émet un avis sur les projets relatifs aux établissements publics de l'État qui est transmis aux ministres de tutelle et au Premier ministre, ainsi qu'au président de l'établissement public afin que le conseil d'administration de celui-ci en délibère.

Il reste aujourd'hui à assurer la pleine application de ce dispositif qui, nonobstant les limites d'une instance de concertation, peut contribuer à la réalisation de deux objectifs essentiels : coordonner la mise en œuvre des politiques publiques ; assurer une circulation des informations pertinentes entre les acteurs de leur conduite.

Ces deux objectifs pourraient être également atteints par une évolution plus profonde de l'organisation des services et directions placées sous l'autorité du préfet. C'est dans cette optique que le rapporteur préconise de tirer tous les enseignements des expérimentations menées en Martinique (depuis 2017), ainsi qu'à La Réunion et en Guyane⁽³⁾ (depuis 2019). Même si elles ne sont pas tout à fait transposables aux départements métropolitains, elles pourraient nourrir la réflexion quant à l'organisation et aux compétences des services dans l'optique d'une gestion plus interministérielle.

(1) Décret n° 2019-769 du 24 juillet 2019 relatif au comité interministériel régional de transformation des services publics.

(2) Siègent au CAR en tant que membres de droit : les préfets de département ; les directeurs régionaux de l'État (DIRECCTE, DREAL, DRAAF, DRAC, DRDJSCS). Peuvent se joindre à cette formation : le directeur général de l'agence régionale de santé (ARS), les recteurs d'académie, le ou la responsable de la direction régionale des finances publiques ; le représentant de la direction régionale de l'INSEE.

(3) En application de la lettre du Premier ministre en date du 28 janvier 2019, cinq nouveaux services déconcentrés interministériels seront créés. Ils auront en charge : la coordination et l'animation territoriale, les sécurités, les territoires, les populations et la gestion des moyens et ressources de l'État. Ils doivent se substituer aux services de la Préfecture, au secrétariat aux affaires régionales et à six services déconcentrés, parmi lesquels la DEAL, la DAF, la DIECTE ou encore la DJSCS.

B. DES RÉSULTATS RESTANT À CONSOLIDER DANS LA RÉFORME DE LA DÉLIVRANCE DES TITRES PORTÉE PAR LE PLAN PRÉFECTURES NOUVELLE GÉNÉRATION

Annoncé par le ministre de l'intérieur au cours du comité technique spécial des préfectures réuni le 9 juin 2015, le plan « Préfectures nouvelle génération » visait à répondre au constat d'une attrition programmée des ressources du réseau préfectoral par une réforme structurelle poursuivant deux objectifs : d'une part, moderniser les conditions d'exercice des missions en tenant compte de l'évolution des besoins de nos concitoyens ; d'autre part, contribuer à l'effort de maîtrise des finances publiques, en proportionnant l'usage des moyens aux ressources publiques disponibles.

L'exercice 2018 a vu la mise en place de l'ensemble des structures et mesures envisagées dans le cadre de la réforme à commencer par les centres d'expertise et de ressources titres (CERT). Au cours de l'exercice 2019, le ministère de l'Intérieur a apporté un certain nombre d'ajustements dans la répartition des personnels et des moyens, notamment à la suite des dysfonctionnements et surcharges supportés par les usagers, ainsi que par les services ⁽¹⁾.

L'achèvement du plan Préfectures nouvelle génération se résumera en 2020 à mener à bien le repyramidage des effectifs des préfectures engagées dès 2017. Toutefois, cette vaste réorganisation de la délivrance des titres produit encore de notables effets sur la programmation budgétaire qu'il convient d'évaluer. C'est la raison pour laquelle **le rapporteur spécial appelle les pouvoirs publics à tirer tous les enseignements utiles des travaux d'évaluation réalisés actuellement par la Cour des comptes.**

Par le triple mouvement qu'il engendre de réorganisation des services de l'État, de décentralisation vers les collectivités et de dématérialisation des procédures, le Plan Préfectures nouvelle génération touche en effet à l'ensemble des questions qu'il importe d'examiner dans toute démarche de transformation de l'action publique. Il importe donc d'en dresser un bilan objectif et exhaustif, en particulier afin d'éclairer le projet décidé par le Président de la République sous le vocable « France Services ».

En l'état, deux constats ressortent de l'analyse des prévisions du projet de loi de finances initiale pour 2020, ainsi que des éléments d'analyse disponibles : la mise en œuvre du plan Préfectures nouvelle génération s'accompagne d'une poursuite de la rationalisation des moyens alloués aux préfectures ; la démarche de performance sous-tendant cette réforme reste à consolider et pourrait être utilement soutenue par un approfondissement des potentialités offertes par les téléprocédures.

(1) Pour une présentation du dispositif, cf. rapport n° 1990 annexe 3 - Rapport de M. Jacques Savatier sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes, après engagement de la procédure accélérée, de l'année 2018 (n° 1947), pp. 16 à 26.

1. Une poursuite de la rationalisation des moyens des préfetures gagée sur les résultats du plan Préfetures nouvelle génération

La programmation 2020 accentue de manière nette le mouvement de réduction ou de modération des crédits et emplois alloués aux quatre actions qui portent les moyens relatifs à l'exercice des missions prioritaires du plan Préfetures nouvelle génération. Ainsi que le montre le tableau ci-après, le projet de loi de finances prévoit une baisse – parfois assez sensible – des crédits demandés. À l'exclusion de la *Coordination de la sécurité des personnes et des biens*, le montant de l'ensemble des actions est fixé à des niveaux inférieurs aux inscriptions de la loi de finances pour 2016.

Le constat s'applique particulièrement à l'action 2 *Réglementation des générales, garantie de l'identité et de la nationalité et délivrance des titres*. Par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2019, elle accuse une baisse de ses AE et CP de 16,36 %.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS AFFECTÉS AUX QUATRE MISSIONS PRIORITAIRES DU PLAN PRÉFETURES NOUVELLE GÉNÉRATION

(en millions d'euros)

		LFI 2016	LFI 2017	LFI 2018	LFI 2019	PLF 2020	▲ PLF 2020/LFI 2019
01- Coordination de la sécurité des personnes et des biens	AE	159,02	165,48	172,84	173,06	162,67	- 6,00%
	CP	159,02	165,48	172,84	173,06	162,67	- 6,00%
02- Réglementation générale, garantie de l'identité et de la nationalité et délivrance des titres	AE	650,94	686,83	688,52	663,09	554,59	- 16,36%
	CP	650,94	686,83	688,50	663,09	554,59	- 16,36%
03- Contrôle de légalité, conseil aux collectivités territoriales	AE	138,81	150,02	153,66	153,36	121,49	- 20,78%
	CP	138,81	150,02	153,66	153,36	121,49	- 20,78%
04- Pilotage territorial des politiques gouvernementales	AE	487,77	523,35	515,11	696,15	577,23	- 17,08%
	CP	487,63	523,10	515,11	696,17	605,13	- 17,08%

Sources : rapports annuels de performances de 2016 à 2018 ; projet annuel de performances 2020.

L'évolution du financement de ces actions s'explique pour l'essentiel par la baisse des crédits demandés au titre des dépenses de personnel, en conséquence d'une réduction des effectifs affectés à chacune d'entre elles. En effet, en dehors des transferts précédemment évoqués, **la programmation 2020 repose sur un nouveau schéma d'emploi négatif (- 660 ETPT après - 359 ETPT en 2019).**

**ÉVOLUTION DES EFFECTIFS AFFECTÉS
AUX QUATRE MISSIONS PRIORITAIRES DU PLAN PRÉFECTURES NOUVELLE GÉNÉRATION**

(en équivalents temps plein travaillés)

	LFI 2016	LFI 2017	LFI 2018	LFI 2019	PLF 2020	▲ PLF 2020/ LFI 2019
01- Coordination de la sécurité des personnes et des biens	2 870	2 962	2 949	2 944	2 924	- 20
02- Réglementation générale, garantie de l'identité et de la nationalité et délivrance des titres	11 556	11 988	11 588	11 188	9 245	- 1 943
03- Contrôle de légalité, conseil aux collectivités territoriales	2 501	2 619	2 619	2 614	2 036	- 578
04- Pilotage territorial des politiques gouvernementales	8 406	8 618	8 588	8 571	7 648	- 923

Sources : rapports annuels de performances de 2016 à 2018 ; projet annuel de performances 2020.

En soi, l'évolution des dépenses de personnel ne paraît pas incohérente au regard des économies pouvant être dégagées par l'usage des téléprocédures et de la concentration de l'instruction des demandes de titres sur des plateformes.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, l'effectif des CERT en 2019 s'élève à 1 586 équivalents temps plein travaillés (ETPT), dont : 605,5 pour les CERT chargés de l'instruction des cartes nationales d'identité et des passeports biométriques ; 714 ETPT pour les permis de conduire et 267 pour les certificats d'immatriculation (CIV).

La réduction des crédits demandés au titre des dépenses de personnel n'en comporte pas moins certains risques pour le réseau préfectoral.

En effet, il convient de souligner le très haut niveau de consommation des crédits de titre 2 constaté au terme de l'exécution 2018 (soit 98, 17 % des AE et CP prévus en loi de finances initiale), mais également au premier semestre 2019. Par ailleurs, il ressort des éléments portés à la connaissance du rapporteur spécial un certain nombre d'aléas susceptibles de peser sur les capacités de réaction du réseau préfectoral, tels qu'une croissance saisonnière inopinée de la demande de titres.

Du point de vue du rapporteur spécial, **ces éléments d'incertitude plaident en faveur d'une certaine prudence dans l'effort de maîtrise des effectifs du programme 354.**

2. Une démarche de performance à confirmer par un approfondissement des potentialités offertes par les téléprocédures

• **Les premiers éléments dont font état les documents budgétaires ne permettent pas nécessairement de porter une appréciation définitive sur les résultats obtenus dans le cadre du plan « Préfectures nouvelle génération ».**

Indéniablement, la mise en œuvre du plan aura permis au ministère de l'Intérieur de respecter les engagements pris sur le triennal 2016-2018 sans contrainte excessive dans le fonctionnement des préfetures.

Certes, en dehors des incidents ayant émaillé la mise en place de la nouvelle procédure d’instruction des demandes de cartes grises ⁽¹⁾, la production de titres semble aujourd’hui relativement robuste et maîtrisée, ainsi que le montre le tableau ci-après.

STOCK ET CAPACITÉ DE TRAITEMENT DES CERT AU 1^{ER} SEMESTRE 2019

	CERT cartes nationale de d’identité (CNI)/ Passeports	CERT permis de conduire	CERT certificats d’immatriculation du véhicule
Titres produits	22 000 000 ⁽²⁾	ND	5 900 000 ⁽³⁾
Demandes en stock ⁽⁴⁾	470 000	100 000	140 000
Stock/capacité de traitement	15 jours	1 semaine	1,6 semaine

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

En revanche, en dehors de la simplification administrative notable que constitue la faculté de recourir aux téléprocédures à tout moment de la semaine, **la qualité du service rendu semble appeler des appréciations plus contrastées – malgré une amélioration continue. La question posée demeure celle des délais globaux nécessaires à la délivrance des titres.**

Il ressort des réponses au questionnaire budgétaire que **ceux-ci peuvent beaucoup varier suivant les localités et suivant les titres demandés. En soi, les chiffres fournis ne mettent pas en cause la capacité de traitement des centres d’expertises** : dans l’ensemble, les délais d’instruction apparaissent maîtrisés et en amélioration – hormis pour les échanges de permis de conduire internationaux.

Cela étant, il existe des interrogations quant à l’organisation de l’ensemble des procédures s’agissant de la délivrance des cartes nationales d’identité et des passeports.

Les éléments recueillis par le rapporteur spécial **démontrent l’existence d’assez grandes disparités entre communes dans l’offre de rendez-vous. En certaines parties du territoire, un certain « nomadisme » peut même être observé de la part d’usagers** en quête de rendez-vous dans les délais les plus brefs afin d’obtenir un titre.

DÉLAIS NÉCESSAIRES À LA DÉLIVRANCE OU À LA MISE À DISPOSITION D’UN TITRE AU PREMIER SEMESTRE 2019

(en jours)

	Cartes nationale de d’identité (CNI)/ Passeport	Permis de conduire	Certificats d’immatriculation du véhicule traités en CERT	Certificats d’immatriculation du véhicule établis par le SIV	
Délais de délivrance ou de mise à disposition ⁽⁵⁾	19,5	18,5	14	35,7	3,1

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

(1) Rapport n° 1055 annexe 3 - Rapport de M. Jacques Savatier sur le projet de loi de règlement du budget et d’approbation des comptes, après engagement de la procédure accélérée, de l’année 2017 (n° 980), p.13.

(2) Depuis l’ouverture des CERT CNI passeports (février-mars 2017).

(3) Au premier semestre 2019.

(4) À la fin du premier semestre 2019.

(5) Hors recueil de pièces ou d’informations supplémentaires auprès de l’usager.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, le ministère de l'Intérieur examinerait la possibilité de prendre un certain nombre de mesures afin d'améliorer la prise de rendez-vous dans les communes. Celles-ci consisteraient à assurer la mutualisation de plannings de rendez-vous (afin de limiter les rendez-vous non honorés), à étendre les plages horaires ou à diminuer le temps de recueil. En dernier lieu, le transfert des dispositifs de recueil vers une commune plus engagée dans la qualité de service pourrait constituer une modalité incitative.

Sous réserve d'une évaluation, ces mesures paraissent opportunes dans la mesure où l'amélioration de l'offre de rendez-vous par les communes représente une condition essentielle à l'efficacité des nouvelles procédures de délivrance. Du reste, la qualité du service rendu à l'usager s'apprécie fondamentalement au regard du délai global de délivrance d'un titre ; celui-ci ne prend pas en considération les aléas susceptibles d'entourer une étape intermédiaire telle que l'instruction en CERT ou les délais d'acheminement.

Dans cet esprit, le rapporteur spécial estime indispensable que l'État et les communes trouvent les voies et moyens d'une amélioration des modalités de prise de rendez-vous et des délais nécessaires à l'établissement des demandes de cartes nationales d'identité et de passeports.

Cette démarche peut impliquer d'aborder la question du maillage et du fonctionnement des dispositifs de recueil. En effet, si le ministère de l'Intérieur a œuvré à l'installation de nouvelles unités suivant les besoins exprimés à l'échelle locale, la question de la charge financière que représente l'accueil des demandeurs de titre peut être posée.

• Au-delà, les incertitudes entourant le coût, les économies et les progrès apportés par le plan Préfectures nouvelle génération à la délivrance des titres ne sauraient dispenser les pouvoirs publics d'un questionnement plus fondamental : l'utilité du maintien de certains titres.

Du point de vue du rapporteur spécial, le développement des téléprocédures suppose deux préalables : veiller à la simplification des législations applicables ; établir la raison d'être d'un titre, au regard des coûts de production et d'acheminement mais également suivant leur contribution à des objectifs d'intérêt général, tels que les exigences de l'ordre public ou la protection des personnes et des biens.

Dans son esprit, une telle démarche d'évaluation ne condamne pas nécessairement l'usage de titres sur support physique dans la mesure où les évolutions de la technologie rendent concevables de nouveaux usages et de nouveaux rapports entre les citoyens et la puissance publique.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle il importe de préparer au plus tôt la mise à disposition de la carte nationale d'identité électronique (CNIe).

En application du règlement européen du 20 juin 2019 ⁽¹⁾, la conception et le déploiement de la CNIe doivent intervenir au plus tard en août 2021. La conception et la délivrance de ce titre posent la question de la création d'une identité numérique de niveau élevé. D'un point de vue pratique, cela suppose deux types de dépenses :

– des évolutions de l'application « titre électronique sécurisé » (TES) et une sécurisation de son fonctionnement ;

– des investissements préalables à la diffusion de la CNIe.

En application des décrets n° 2007-240 du 2 février 2007 ⁽²⁾ et n° 2007-255 du 27 février 2007 ⁽³⁾, la conception et le développement de ce nouveau titre incombent à l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS).

En conclusion des travaux du Printemps de l'Évaluation 2019 ⁽⁴⁾, le rapporteur spécial avait jugé nécessaire de conforter ses ressources, notamment par un relèvement du plafond des taxes affectées. Cette recommandation procédait du constat que l'ANTS se voyait confier la conception d'un nombre croissant de titres, alors même que son budget supportait des charges pérennes telles que la rémunération des prestations fournies par la Poste et l'Imprimerie nationale, ou le développement des relations avec les usagers.

Le présent projet de loi de finances propose de fixer à 206 millions d'euros le plafond du produit des taxes affectées versées à l'ANTS. Par rapport à la loi de finances initiale pour 2019, ce plafond progresse de 11 millions d'euros.

Le rapporteur spécial estime ce choix justifié et juge nécessaire d'examiner attentivement la pertinence du produit des taxes affectées reversées à l'Agence en fonction de l'évolution de ses missions.

(1) Règlement (UE) 2019/1157 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif au renforcement de la sécurité des cartes d'identité des citoyens de l'Union et des documents de séjour délivrés aux citoyens de l'Union et aux membres de leur famille exerçant leur droit à la libre circulation.

(2) Décret n° 2007-240 du 2 février 2007 portant création de l'Agence nationale des titres sécurisés.

(3) Décret n° 2007-255 du 27 février 2007 fixant la liste des titres sécurisés relevant de l'Agence nationale des titres sécurisés.

(4) Rapport n° 1990 annexe 3 - Rapport de M. Jacques Savatier sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes, après engagement de la procédure accélérée, de l'année 2018 (n° 1947), p. 37.

II. PROGRAMME 232 : UNE PROGRAMMATION CONFRONTÉE AUX BESOINS DU CYCLE ÉLECTORAL ET DE LA MODERNISATION DES PROCÉDURES

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

Le projet de loi de finances pour 2020 propose de porter les autorisations d'engagement (AE) à près de **242,18 millions d'euros et les crédits de paiement (CP) à 237,01 millions d'euros**. Par rapport aux ressources mises à disposition du programme en 2019, ces montants représentent une nouvelle augmentation soutenue des AE (+ 17,17 %) et des CP (+ 14,88 %), même si le rythme de leur progression s'atténue par rapport aux prévisions de la loi de finances pour 2019.

Ainsi que le montre le tableau ci-après, le financement du programme 232 demeure d'un niveau intermédiaire entre le « pic » de l'exercice 2017 et les dépenses relativement circonscrites de la loi de finances pour 2018. Il tient compte des dépenses prévisionnelles inhérentes à une nouvelle séquence électorale.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 232 (PAR ACTION) ENTRE 2013 ET 2020 (EN AE ET CP)

(en millions d'euros)

		LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	LFI 2017	LFI 2018	LF 2019	PLF 2020	▲ PLF 2020/ LFI 2019
01- Financement des partis	AE	76,26	68,67	68,70	68,70	68,67	68,73	68,67	68,73	+ 0,09 %
	CP	76,26	68,67	68,70	68,70	68,67	68,73	68,67	68,73	+ 0,09 %
02- Organisation des élections	AE	62,55	236,56	361,92	23,00	392,56	44,34	128,72	153,83	+ 19,51 %
	CP	59,59	236,05	361,52	22,23	391,17	46,54	127,22	155,74	+ 22,42 %
03- Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques	AE	3,69	4,90	5,59	4,75	9,65	6,59	6,38	16,86	+ 164,26 %
	CP	4,85	6,05	6,74	5,90	7,05	7,69	7,48	9,76	+ 30,48 %
04- Cultes	AE	2,29	2,11	2,08	2,86	3,05	2,76	2,76	2,76	+ 0 %
	CP	2,29	2,11	2,08	2,40	3,05	2,78	2,78	2,78	+ 0 %
05- Vie associative	AE	0,37	0,079	0,13	0,089	0,13	0,089	0,16	0,00	+ 78%
	CP	0,37	0,079	0,13	0,089	0,13	0,089	0,16	0,00	+ 78 %
TOTAL	AE	145,16	312,32	438,39	99,37	474,06	122,50	206,69	242,18	+ 69,38 %
	CP	143,36	312,97	439,15	99,29	370,84	125,82	206,30	237,01	+ 64,61 %

Source : rapports annuels de performance 2013 à 2018 ; projet annuel de performances pour 2020.

A. DES CRÉDITS NOUVEAUX DESTINÉS À COUVRIR LES DÉPENSES INHÉRENTES À DE NOMBREUX SCRUTINS LOCAUX

De manière classique, le déterminant essentiel de l'évolution des crédits – voire des emplois – du programme 232 réside dans la forte croissance des dépenses prévisionnelles liées aux élections organisées en 2020.

En conséquence, le projet de loi de finances propose un très net renforcement des ressources affectées aux **actions budgétaires intervenant dans l'organisation des élections, ainsi que dans la mise en œuvre du financement public de la vie politique et au contrôle de la législation** édictée depuis la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique. En revanche, le financement des actions 04 *Culte* et 05 *Vie associative* demeure bien plus modeste.

1. Une séquence électorale dense appelant le renforcement des ressources affectées à l'organisation des élections

Par rapport à l'exercice 2019, le calendrier 2020 comporte une succession de scrutins qui, compte tenu de la multiplicité des opérations que ces derniers comportent, induisent une hausse des frais matériels et logistiques à la charge des préfetures et hauts commissariats ⁽¹⁾.

Le projet de loi de finances doit ainsi pourvoir au financement de :

– **l'élection des conseillers municipaux, des conseillers communautaires, ainsi que des membres du Conseil de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon**, organisée les 15 et 22 mars 2020 ⁽²⁾ ;

– **la deuxième consultation sur l'accession de la Nouvelle Calédonie à la pleine souveraineté** : suivant les échanges entre membres du Comité des signataires de l'accord de Nouméa, ce référendum pourrait avoir lieu le 30 août ou le 6 septembre 2020 ;

– les élections sénatoriales prévues en septembre 2020 ;

– des élections partielles.

L'alourdissement des besoins inhérents se traduit pour l'essentiel dans l'évolution de deux actions budgétaires.

(1) *Le financement des outils informatiques intervenant dans l'organisation des scrutins relève du programme 216, dans le cadre de la création de la direction du Numérique du ministère de l'Intérieur.*

(2) *Décret n° 2019-928 du 4 septembre 2019 fixant la date du renouvellement des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon, et portant convocation des électeurs.*

a. L'organisation des élections, un poste de dépenses accrues

• **Le montant des crédits demandés pour l'action 2 croît de 19,50 % en AE et de 22,42 % en CP**, atteignant 153,83 millions d'euros en autorisations d'engagement et 155,74 millions d'euros en crédits de paiement.

Ces chiffres traduisent **l'augmentation soutenue de la demande de crédits de fonctionnement nécessaires aux remboursements forfaitaires de frais de campagne aux candidats, la mise sous pli des documents de propagande électorale, ainsi qu'aux dépenses communes à l'administration centrale et aux préfetures**. La programmation prévoit une hausse très nette des dépenses d'intervention, en vue du versement aux communes des subventions relatives à l'organisation des assemblées électorales.

En revanche, elle ne comporte pas de crédits en investissement : le financement des outils informatiques intervenant dans l'organisation des scrutins relève du programme 216, dans le cadre de la création de la direction du Numérique du ministère de l'Intérieur.

La couverture des frais inhérents à l'organisation des élections municipales et communautaires constitue le premier déterminant de l'évolution des crédits. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, le ministère de l'Intérieur estime cette dépense à 158,5 millions d'euros (en AE et en CP), dont 13,9 millions d'euros au titre des dépenses de personnel. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, les crédits demandés en 2020 afin de couvrir ces besoins s'élèvent à 132,5 millions d'euros (dont 118,5 millions d'euros de crédits hors titre 2 et 13,9 millions d'euros de crédits de titre 2). Le ministère de l'Intérieur estime le montant des reliquats de remboursement forfaitaire aux candidats à régler en 2021 à 26 millions d'euros (en AE et CP).

• **L'action 01- Financement des partis** fait l'objet d'une légère revalorisation de 0,09 % de ses AE et CP, fixés à un même montant de **68,73 millions d'euros**.

Ce mouvement correspond au **rehaussement du budget alloué au médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques**⁽¹⁾. Les crédits relatifs à ses dépenses de fonctionnement et à sa rémunération passent de 48 000 euros à 60 750 euros. Ce mouvement vise à permettre au médiateur de disposer d'une équipe étoffée de 4 agents, notamment dans la perspective des élections municipales de mars 2020⁽²⁾.

(1) *Institué par l'article 28 de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique. Décret n° 2018-205 du 27 mars 2018 relatif au médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques*

(2) *D'après les réponses au questionnaire budgétaire, deux vacataires (une agent de catégorie A et un agent de catégorie C) devraient être recrutés d'ici à la fin de l'exercice 20219. Le médiateur dispose actuellement de deux collaboratrices.*

Cela étant, pour le septième exercice consécutif, **le projet de loi de finances propose la reconduction du montant des crédits alloués à l'action 01– Financement des partis.**

b. La CNCCFP soutenue dans l'exercice de ses missions de contrôle

L'action 3 *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)* voit ses crédits portés à **plus de 16,86 millions d'euros en autorisations d'engagement et à près de 9,76 millions d'euros en crédits de paiement.**

● La très forte progression des AE demandées pour 2020 (+ 164,16 %) résulte, en premier lieu, de la **budgetisation des crédits nécessaires au relogement de la Commission.**

En effet, le bail portant sur les locaux actuellement occupés par la CNCCFP ⁽¹⁾ expire au 31 octobre 2020. D'après les éléments recueillis auprès de M. François Logerot, son président, la commission discute actuellement de la possibilité de se maintenir sur le site quelques mois afin d'achever le contrôle des comptes de campagne des élections municipales. En revanche, les recherches se poursuivent en vue de l'établissement dans de nouveaux locaux – dans une emprise domaniale, la Commission s'efforçant de concilier deux exigences contradictoires : d'une part, un maintien de son siège à Paris, compte tenu des facilités offertes par cette localisation aux rapporteurs et aux candidats ; d'autre part, l'obligation de s'acquitter d'un loyer inférieur ou égal à 400 euros par mètre carré, principe édicté en 2009 par les Domaines mais dont le respect apparaît difficile compte tenu de la flambée des prix de l'immobilier.

En conséquence, la programmation pour 2020 prévoit l'inscription de 8,3 millions d'euros en AE afin de permettre une éventuelle prise à bail de neuf ans. Par ailleurs, elle comporte 1,3 million d'euros de crédits de paiement pour le règlement des dix derniers mois de loyers en application du bail en cours.

● En second lieu, l'évolution des AE demandées pour 2020 participe de **l'exercice des missions de contrôle confiées par le législateur à la CNCCFP.** Ces dépenses ont notamment pour objet :

- les achats relatifs au matériel de compte ;
- les frais d'acheminement, avec des dépenses postales très importantes dans le cadre de la procédure d'examen ;
- la confection des carnets reçus dons et des kits des comptes de campagnes pour les élections départementales et régionales organisées en 2021.

(1) Les locaux de la CNCCFP se trouvent depuis novembre 2011 au 36, rue de Louvre, à Paris (1^{er} arrondissement). Ils appartiennent au Crédit agricole.

• **Le dernier facteur de la hausse des crédits (aussi bien en AE qu'en CP) réside dans le relèvement du plafond d'emploi de 51 à 58 équivalents temps plein travaillés (ETPT).** En l'occurrence, le projet de loi de financement accroît la possibilité d'adjoindre à ses 43 emplois permanents des agents contractuels. Pendant les périodes de contrôle, ces derniers ont notamment pour vocation l'exercice des fonctions de chargés de mission adjoint et de secrétaires de filières.

En conséquence, le montant des crédits demandés au titre des dépenses de personnel augmente d'environ 13,62 % par rapport aux crédits ouverts pour l'exercice 2019. Ce faisant, **le projet de loi de finances rompt avec la stabilité observée depuis la loi de finances pour 2017. Il accorde à la Commission nationale des comptes de campagne une autorisation de recrutement d'une ampleur inédite depuis au moins 2014**, ainsi que le montre le tableau ci-dessus ⁽¹⁾.

D'après les documents budgétaires, le relèvement du plafond d'emplois vise à répondre à deux besoins essentiels :

– absorber le surcroît d'activité inhérent à la nécessité de mener à bien le contrôle des comptes de campagne des candidats aux élections municipales dans des délais contraints ;

– pallier les effets du redéploiement temporaire de certains chargés de mission du service de contrôle et affaires juridiques (SCAJ) vers des missions d'expertises métier, ainsi que vers le pilotage du projet de dématérialisation.

Au vu des derniers chiffres disponibles quant à l'évolution des effectifs employés, le relèvement du plafond d'emploi ne paraît pas incohérent.

Au terme de l'exécution 2018, l'écart apparaît ainsi très réduit entre l'autorisation parlementaire et les personnels effectivement recrutés (48 sur 51 ETPT). De même, les réponses au questionnaire budgétaire donnent à penser que la CNCCFP parviendra en 2019 à saturer son plafond d'emplois : le personnel employé devrait représenter 50,95 ETPT suivant la prévision établie pour la fin de l'exercice (sur 51 ETPT).

Par ailleurs, la CNCCFP indique avoir été conduite à étoffer le pôle chargé de l'examen des comptes des partis politiques par l'affectation de deux emplois permanents. Il s'agit d'assurer le contrôle des nouvelles obligations prévues par la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 mais également d'assumer les missions confiées par la loi n° 2017-286 du 6 mars 2017 ⁽²⁾.

(1) Cf. *supra* p.12.

(2) Loi n° 2017-286 du 6 mars 2017 tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques et des candidats. Loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

Elle évoque également l'affectation d'un agent supplémentaire à la cellule de protection des données personnelles, laquelle est chargée de la communication des documents administratifs et de la publication des comptes. Le renforcement de ces deux services a été réalisé par redéploiement interne.

Au terme de son analyse du projet de loi de finances initiale pour 2019, le rapporteur spécial avait déjà conclu à la nécessaire pérennisation des ressources pour une commission appelée au renouvellement de ses missions⁽¹⁾, conformément aux nouvelles exigences portées par la loi pour la confiance dans la vie politique.

Dès lors, le relèvement du plafond d'emploi proposé par le projet de loi de finances pour 2020 correspond à une nécessité objective. En dehors de l'examen des comptes de campagne, les éléments d'analyse communiqués par la CNCCFP tendent à démontrer l'alourdissement des missions ayant trait au contrôle des obligations déclaratives des partis et groupements politiques. Y participent notamment :

- la mise en œuvre d'un système de suivi des emprunts ;
- l'entrée en vigueur du nouveau règlement comptable adopté fin 2018 par l'Autorité des normes comptables ;
- les exigences nouvelles entourant la capacité d'accorder des dons aux formations et groupements politiques (notamment l'exigence de mention de la nationalité ou résidence du donateur, l'identification du mandataire sur tous les reçus et plus seulement sur ceux supérieurs à 3 000 euros).

D'après la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, ces nouvelles obligations et normes pourraient impliquer un important effort de communication préalable à l'égard des personnes assujetties, ainsi que l'augmentation probable du nombre de saisines du parquet.

Dans ces conditions, le rapporteur spécial juge tout à fait opportun le relèvement du plafond de dépenses et du plafond d'emplois affectés à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Cela étant, l'apport de nouvelles ressources ne saurait dispenser la commission de poursuivre résolument la rénovation de ses procédures et des moyens de communication établis avec les candidats et les partis et groupements politiques.

(1) *Rapport n° 1302 annexe 3 - Rapport de M. Jacques Savatier sur le projet de loi de finances pour 2019 (n° 1255), pp. 32-33.*

2. Des crédits stabilisés ou en baisse pour la vie culturelle et associative

• En ce qui concerne l'action 4 *Cultes*, le projet de loi de finances propose le maintien des crédits au niveau des crédits ouverts dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2019, soit 2,76 millions d'euros en AE et à 2,78 millions d'euros en CP. Ce faisant, il confirme la stabilisation des dépenses prévisionnelles en investissement et des dépenses prévisionnelles d'intervention, après le recul sensible observé dans le cadre de la loi de finances pour 2018.

Fixés à 0,7 million d'euros, les crédits demandés sur le titre 5 doivent permettre le financement des travaux portant sur les quatre implantations culturelles des départements concordataires d'Alsace et de Moselle dont l'État est propriétaire.

D'après les réponses au questionnaire budgétaires, outre des travaux urgents (sécurité et mise aux normes) à réaliser sur les bâtiments affectés aux cultes, la programmation 2020 comporte :

– à Metz : des travaux portant sur les huisseries du grand séminaire et de l'évêché, la correction des désordres structuraux et la reprise des façades du palais épiscopal ;

– à Strasbourg : la réfection des façades du grand séminaire, la réfection des menuiseries extérieures du palais épiscopal et la création d'un ascenseur au sein de l'édifice.

Sur le titre 6, les crédits (soit 1,3 million d'euros) ont pour objet le versement des subventions destinées aux communes (au titre des travaux réalisés sur les édifices culturels), ainsi qu'aux cultes catholiques, protestant et israélite pour leurs frais d'administration.

De même, la programmation pour 2020 **renouvelle le soutien apporté, depuis 2016, au développement de l'offre de diplômes universitaires (DU) de formation civile et civique, ainsi que des projets de recherche en islamologie.** Elle prévoit d'y consacrer des montants inchangés (en AE et CP), soit :

– 0,4 million d'euros alloués à la délivrance des diplômes universitaires, avec pour objectif de favoriser la dispense d'un 23^e DU ⁽¹⁾ ;

– 0,4 million d'euros affectés au financement des projets de recherche en islamologie et sur l'islam de France, le ministère de l'Intérieur affirmant privilégier une approche pluridisciplinaire mêlant sociologie, anthropologie, droit, économie, science politique, histoire et islamologie, sciences de l'éducation et sciences de l'information et de la communication ⁽²⁾.

(1) D'ici à la fin de l'exercice 2019, est prévue l'ouverture d'une nouvelle formation au Centre national des Arts et métiers (CNAM) à Orléans, Chambéry et Dijon.

(2) D'après les réponses au questionnaire budgétaire, 12 projets de recherche et un prix de thèse ont ainsi été financés en 2019 sur les crédits du programme 232.

• **L'absence de crédits prévus à l'action 05 *Vie associative* résulte de la prise en charge du financement du Répertoire national des associations (RNA) par le programme 216** : ce changement d'affectation interviendrait dans le cadre de la création de la direction du numérique.

B. DES PERFORMANCES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE CONFORTÉES PAR UN APPROFONDISSEMENT DE LA DÉMATÉRIALISATION

Il ressort de l'ensemble des prévisions établies par la maquette de performance qu'en 2020, **le coût moyen de l'élection par électeur inscrit sur les listes électorales devrait connaître une sensible augmentation.**

Le constat vaut en particulier pour les élections municipales. Le coût par électeur inscrit pourrait s'élever à 3,31 euros (dont 1,56 euro au titre du coût de la propagande), contre 3,10 euros (dont 1,34 euro pour la propagande) constatés au terme de l'exercice 2014.

En soi, **ces chiffres démontrent l'importance des modalités d'établissement et d'acheminement des documents de propagande électorale.**

Dans la « structure de coûts » des élections, elle représente en effet 60 % des dépenses programmées. D'après les éléments développés par les représentants du bureau des élections et des études politiques, l'alourdissement de ce poste résulterait en 2019 de trois facteurs : d'une part, le renchérissement du papier, provoqué par les perturbations de la production affectant l'équilibre des approvisionnements sur le marché international ; d'autre part, une augmentation globale des coûts de transports, à raison d'une concurrence parfois limitée entre les entreprises qui peuvent assurer l'acheminement de la propagande électorale ; enfin, les modalités de mise sous pli, étant observé que 80 % des préfetures recourent à l'externalisation.

Objectivement, **de tels constats plaident en faveur de la poursuite des efforts en vue d'une dématérialisation des procédures intervenant dans l'organisation des élections, ainsi que des procédures de contrôle de la législation relative à la transparence financière de la vie politique.** Du point de vue du rapporteur spécial, cette orientation ne saurait se résumer à l'abandon de l'acheminement des documents de propagande sur support papier – débat qui, à certains égards, conserve toute sa pertinence.

Il s'agit d'exploiter toutes les potentialités que recèlent deux projets susceptibles de renouveler les conditions d'organisation des scrutins, autant que les modalités d'exercice du droit de suffrage : la dématérialisation des procédures de contrôle des comptes de campagne et des obligations déclaratives des partis et groupements politiques ; la mise en œuvre du Répertoire électoral unique (REU).

1. Un engagement nouveau de la CNCCFP vers la dématérialisation de ses procédures

La programmation des crédits de la CNCCFP prévoit en l'occurrence de consacrer **1,4 million d'euros en 2020 à la mise en œuvre d'une plateforme de recueil des comptes, à sa qualification et à son hébergement**. Cette enveloppe représente une part prépondérante des crédits demandés en investissements dans le projet de loi de finances pour la couverture des dépenses informatiques (soit 2 millions d'euros en AE et 2,2 millions d'euros en CP).

Conformément au scénario arrêté par le collège de la commission en mars 2019, **le dispositif permettrait la dématérialisation de l'intégralité de la procédure relative au contrôle des comptes de campagne, de leur dépôt (avec les formulaires et pièces justificatives) à la notification des décisions**, en passant par l'examen des dossiers.

Sous réserve de garanties de sécurité, la commission s'en remettrait à un prestataire extérieur pour l'hébergement et le développement ultérieur du dispositif, l'objectif demeurant d'y intégrer autant que possible les « briques » fonctionnelles existantes. D'après la présentation du projet développé devant le rapporteur spécial, ce choix procéderait d'une analyse des efforts budgétaires et des ressources humaines nécessaires pour l'hébergement en interne.

En application des décisions prises au cours de la réunion du collège du 8 juillet 2019, la mise en œuvre du projet de dématérialisation impliquerait également :

– la mise en place d'une assistance en ligne pour les utilisateurs, avec la possibilité de disposer d'un agent conversationnel (*chatbot*) après 2022 ;

– l'établissement d'un processus de contrôle conforme aux normes internationales d'audit (normes ISA) pour l'instruction des comptes ;

– la réalisation sur la plateforme des déclarations des dons et dépôts des pièces justificatives, ainsi que la délivrance au mandataire des reçus dons ⁽¹⁾.

Certes, on ne saurait préjuger ni de l'efficacité de la plateforme à l'usage, ni des délais nécessaires à son développement.

D'après les informations communiquées par Mme Sylvie Calvès, secrétaire générale de la CNCCFP, les services de la commission se consacrent aujourd'hui à l'élaboration du cahier des charges. Mené avec l'assistance d'un cabinet extérieur, ce travail devrait aboutir d'ici à décembre 2019, préalable nécessaire au lancement d'un appel d'offres.

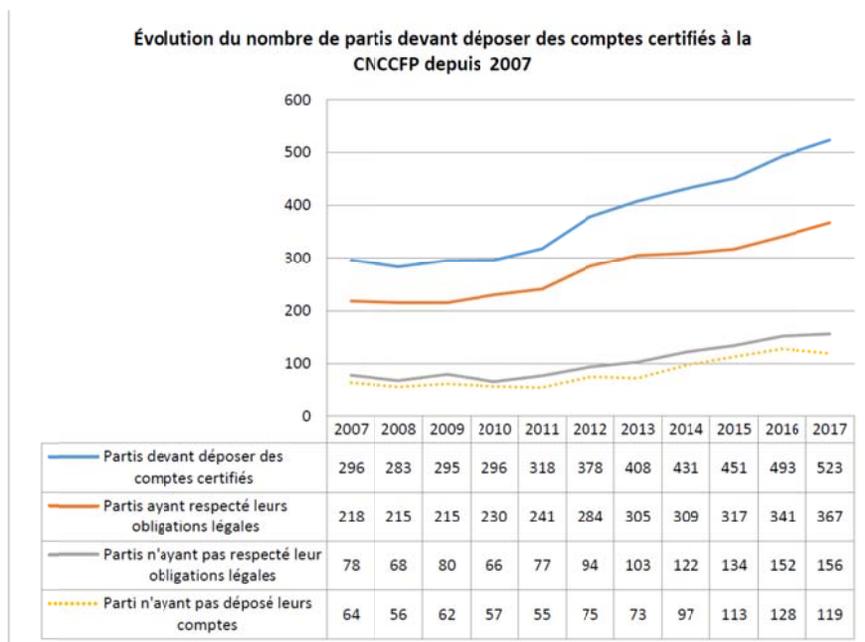
(1) La délivrance des reçus-dons incombe aujourd'hui aux préfectures.

La CNCCFP se donnerait pour objectif de mettre en service l'ensemble des modules indispensables de la plateforme d'ici à l'élection présidentielle 2022. **L'année 2021 pourrait constituer une année transitoire au cours de laquelle pourraient cohabiter des procédures fondées sur l'usage de documents papier et des procédures dématérialisées.**

En dehors de la mise en service du dispositif, **la principale incertitude concerne la propension ou la capacité des candidats à utiliser la plateforme et à se conformer aux procédures dématérialisées.**

Cela étant, on notera toutefois le caractère très positif des réactions exprimées dans le cadre de la vaste concertation organisée par la CNCCFP. En outre, l'ampleur nouvelle des crédits engagés en faveur de la dématérialisation des procédures paraît de nature à permettre à la Commission de mener simultanément le chantier de la dématérialisation et la poursuite des projets relatifs à l'évolution des outils applicatifs.

Ainsi qu'il ressort de l'analyse du projet de loi de finances pour 2019⁽¹⁾, le relèvement du plafond d'emplois ne saurait affranchir la CNCCFP de deux contraintes qui s'imposent à elles dans l'exercice de ses missions : d'une part, des délais d'examen des comptes de campagne resserrés ; d'autre part, la croissance soutenue du nombre des formations politiques assujetties à des formalités déclaratives.



Source : réponse au questionnaire budgétaire.

(1) Rapport n° 1302 annexe 3 - Rapport de M. Jacques Savatier sur le projet de loi de finances pour 2019 (n° 1255), pp. 32-33.

Aussi, le rapporteur spécial ne peut que soutenir un engagement rapide des travaux de conception et de développement nécessaires à la mise en service de plateforme de recueil des comptes de campagne.

2. De nouveaux usages et des économies possibles par un développement des fonctionnalités du Répertoire électoral unique

Institué par les lois du 1^{er} août 2016⁽¹⁾, le Répertoire électoral unique (REU) fournit désormais l'instrument de la tenue des listes électorales en France. Il se présente comme une base tenue par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) qui centralise les opérations d'inscription et de radiation des listes électorales⁽²⁾.

Sa mise en place au 1^{er} janvier 2019 marque l'aboutissement d'un processus d'initialisation mené tout au long de l'exercice 2018. Ainsi, les élections des représentants français au Parlement européen constituent le premier scrutin pour lequel les listes électorales ont été extraites du répertoire.

LES ÉTAPES DE LA MISE EN PLACE DU RÉPERTOIRE ÉLECTORAL UNIQUE EN 2018

– **la centralisation de l'ensemble des listes électorales**, telles qu'arrêtées par les commissions de révision des listes électorales le 28 février 2018 ;

– **l'identification de chaque électeur par rapprochement avec le Répertoire d'identification des personnes physiques (RNIPP)** : cette opération a donné lieu à la rectification sur les listes électorales de l'état civil des électeurs dont l'identité différait de celle enregistrée au RNIPP

– **la fiabilisation des listes électorales** : les traitements d'identification des électeurs ont permis d'identifier : 365 870 électeurs présents sur plusieurs listes électorales à maintenir sur la liste électorale d'inscription la plus récente ; des électeurs maintenus indûment sur les listes électorales (105 499 électeurs décédés, 11 307 privés du droit de vote par décision du juge ou ayant perdu leur nationalité française) ; des électeurs inscrits à la fois sur une liste consulaire et sur une liste électorale municipale qui, n'ayant pas exercé leur droit d'option avant le 31 mars 2019, ont fait l'objet d'une radiation des listes municipales (503 680 personnes concernées)⁽³⁾.

Le résultat des travaux conduits par l'Insee a été soumis à l'avis des maires entre le 15 octobre et le 21 décembre 2018. Après l'accord explicite de tous les maires ou de leurs services via le portail ELIRE, l'Insee a procédé aux radiations annoncées.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

(1) *Loi organique n° 2016-1046 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France pour les élections municipales. Loi organique n° 2016-1047 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France. Article 2 de la loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales.*

(2) *Le REU se substitue aux listes électorales tenues par les communes.*

(3) *En application de la loi organique n° 2016-1047 du 1^{er} août 2016.*

En l'état, le REU donne désormais aux électeurs la capacité :

– de s'inscrire jusqu'au sixième vendredi précédant la tenue d'un scrutin (au lieu du 31 décembre de l'année précédente auparavant) ;

– d'effectuer en ligne – à leur convenance – leur demande d'inscription sur les listes électorales, quelle que soit la commune d'inscription ;

– de vérifier leur situation électorale et de connaître, le cas échéant, leur bureau de vote, par un service en ligne.

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2019, le rapporteur spécial s'était déjà félicité de la modernisation de la gestion des listes électorales dont ce dispositif ouvrait la perspective. ⁽¹⁾ Même si le programme 232 ne supporte en rien son financement, il considère en effet que son développement peut parfaitement contribuer à la réalisation de l'objectif assigné à ce programme par la maquette de performance : « *organiser les élections au meilleur coût* ».

Par les informations qu'il procure, le REU ouvre en effet la perspective d'un renouvellement des rapports les électeurs avec l'usager-électeur, ainsi que des conditions d'exercice du droit de suffrage.

Suivant le tableau dressé par M. François Pesneau, adjoint au directeur de la modernisation et de l'administration territoriale, de multiples développements peuvent d'ores et déjà être envisagées. On citera notamment : la production d'une attestation certifiée quant à la situation électorale, document requis pour toute candidature à un scrutin ; l'établissement d'une procuration de vote par voie dématérialisée ⁽²⁾, procédure qui dans ses modalités actuelles mobilise aujourd'hui 760 ETPT par an : la possibilité de rappeler aux électeurs la tenue d'un scrutin six mois avant sa date et de les informer de leur inscription à un bureau de vote déterminé.

Dans cette même optique, le ministère de l'Intérieur indique travailler à la mise en place de fonctionnalités destinées aux jeunes par le biais de passerelles avec les applications qu'ils utilisent, à l'exemple de la géolocalisation des bureaux de vote sur *Snapchat*.

Du point de vue du rapporteur spécial, **les nouveaux usages rendus possibles par le Répertoire électoral unique posent très directement la question du maintien de certaines procédures. Il en va naturellement ainsi de la carte d'électeur** ⁽³⁾.

(1) Rapport n° 1302 annexe 3 - Rapport de M. Jacques Savatier sur le projet de loi de finances pour 2019 (n° 1255), p. 36.

(2) Dans ce cadre, un électeur, dûment identifié, pourrait donner procuration de vote à un mandataire en ligne, sous réserve que ce dernier accepte et qu'il n'ait pas reçu d'autre procuration.

(3) La carte d'électeur est mentionnée aux articles R. 22, R. 117-3 et R. 231 du code électoral.

Certes, au vu des données communiquées par le bureau des élections et des études politiques, la production de ce titre occasionne une dépense modique. Dans le cadre du marché conclu par le ministère de l'Intérieur avec l'Imprimerie nationale, le coût de 1 000 cartes d'électeur s'élève en effet 7,14 euros (toute taxe comprise) pour la métropole et à 22,80 euros pour l'outre-mer. Une carte revient donc à 0 007,00 euro pour la métropole et à 0,02 euro pour l'outre-mer. En ce qui concerne l'affranchissement, le tarif – inchangé depuis 1996 – serait de 0,05 euro par carte.

Du reste, la mise à disposition des cartes d'électeur participe en pratique à la tenue des listes électorales : le non-retrait d'une carte dans un bureau de vote le jour d'un scrutin enclenche la procédure de radiation.

Toutefois, en dehors de ce cas de figure, **la carte d'électeur tend à perdre sa raison d'être dès lors que le Répertoire électoral unique fournit aux électeurs les informations nécessaires afin de prendre part aux scrutins.**

C'est la raison pour laquelle, à l'initiative du rapporteur spécial, la commission des Finances a approuvé un amendement ⁽¹⁾ qui demande au Gouvernement de remettre un rapport évaluant l'utilité du maintien de la carte d'électeur au regard de plusieurs critères : son coût de production et d'acheminement ; la place de la carte d'électeur dans la tenue des listes électorales.

Du point de vue du rapporteur spécial, le répertoire électoral unique donne en effet aux pouvoirs publics la capacité d'une rénovation d'ampleur des pratiques et procédures touchant à l'organisation des élections. Dans cette optique, la démarche sous-tendant le rapport demandé au Gouvernement en ce qui concerne la carte d'électeur pourrait être utilement étendue aux modalités de recours aux procurations, voire permettre d'aborder sous un autre angle le débat toujours lancinant relatif à l'envoi des documents de propagande électorale sur support papier.

(1) Amendement n° II-CF 907 de M. Jacques Savatier.

III. PROGRAMME 216 : UN BUDGET AXÉ SUR LA RÉORGANISATION DES FONCTIONS SUPPORTS ET SUR L'INVESTISSEMENT INFORMATIQUE

Le programme 216 constitue le cadre budgétaire de gestion des crédits et des ressources humaines dévolus aux fonctions de pilotage du ministère de l'intérieur. Il porte également les moyens consacrés à la gestion de différentes prestations mutualisées, ainsi qu'au règlement de ses affaires juridiques et contentieuses. Il incorpore enfin, depuis les lois de finances pour 2016 et pour 2017, les effectifs des services déconcentrés effectuant des missions de sécurité et d'éducation routières, ainsi que les crédits du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD).

Le projet de loi de finances pour 2020 propose d'allouer à l'ensemble des programmes un peu plus de **1 351 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et près de 1 412,20 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**. Par rapport aux inscriptions de la loi de finances initiale pour 2019, les AE et les CP demandés connaissent une croissance assez spectaculaire (de respectivement 46,69 % et de 45,04 %). En incluant les fonds de concours et attributions de produit, les AE et CP demandés atteignent près de 1 375,05 millions d'euros (contre 931,90 millions d'euros) et 1 436,24 millions d'euros (984,56 millions d'euros).

En outre, **le plafond d'emplois demandés passe de 7 416 à 11 775 équivalents temps plein**, soit un effectif théorique d'un niveau inégalé depuis 2014.

Ainsi que le montre le tableau ci-après, même si elle porte la dotation du programme 216 à des niveaux inédits, la programmation 2020 concentre les moyens supplémentaires sur quelques actions. Dans l'ensemble, **l'accroissement très net des crédits et des emplois procède moins d'un renforcement des ressources dont disposait le programme qu'il ne participe, dans son périmètre, à la poursuite de trois priorités** : en premier lieu, le regroupement de l'ensemble des personnels relevant du périmètre du secrétariat général ; en second lieu, l'accentuation de l'effort fourni en faveur du développement des ressources informatiques ; en dernier lieu, la stabilisation des ressources allouées aux fonctions supports et aux nouvelles actions intégrées.

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

(en millions d'euros)

Action		LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	LFI 2017	LFI 2018	LFI 2019	PLF 2020	▲ PLF 2020/ LFI 2019
01– État-major et services centraux	AE	382,94 (369,65)	343,16 (331,54)	353,93 (343,25)	356,62 (346,07)	373,54 (354,97)	391,52	647,27	+ 65,32 %
	CP	383,34 (368,63)	343,16 (331,97)	353,98 (342,22)	356,62 (345,27)	373,66 (354,80)	390,93	647,50	+ 65,63 %
03 – Système d’information et de communication	AE	53,37 (46,16)	50,77 (53,46)	73,28 (88,79)	80,40 (72,75)	57,53 (70,27)	98,999	308,26	+ 211,38 %
	CP	53,15 (46,84)	50,77 (53,17)	71,19 (72,94)	82,49 (81,89) ^o	57,69 (71,88)	87,64	289,25	+ 230,04 %
04– Action sociale et formation	AE	38,82 (35,81)	39,05 (35,94)	38,42 (37,65)	40,61 (39,15)	40,19 (38,87)	40,19	39,61	– 1,44 %
	CP	38,82 (36,04)	39,05 (36,21)	38,42 (36,92)	40,61 (38,83)	40,19 (38,26)	40,19	39,61	– 1,44 %
05– Affaires immobilières	AE	214,00 (270,44)	108,24 (107,30)	117,22 (151,33)	111,19 (115,23)	89,15 (90,28)	72,47	38,45	– 46,94 %
	CP	112,57 (114,61)	126,15 (126,81)	139,26 (136,39)	145,61 (138,08)	149,48 (148,35)	137,08	118,43	– 13,61 %
06– Affaires juridiques et contentieuses	AE	77,45 (86,88)	63,33 (98,92)	43,30 (82,66)	55,00 (139,93)	80,00 (90,88)	80,00	79,50	– 0,63 %
	CP	77,45 (85,79)	63,33 (97,89)	43,30 (84,10)	55,00 (139,33)	80,00 (91,53)	80,00	79,50	– 0,63 %
08– Immigration, asile et intégration	AE	41,50 (36,52)	39,56 (36,47)	37,91 (35,89)	40,14 (36,46)	40,99 (38,18)	41,08	41,39	+ 0,75 %
	CP	41,50 (36,52)	39,56 (36,47)	37,91 (35,89)	40,14 (36,46)	40,99 (38,26)	41,08	41,39	+ 0,75 %
09– Sécurité et éducation routières	AE	80,89 (82,50)	89,32 (86,11)	123,94 (88,77)	124,79 (90,71)	126,17 (113,80)	126,34	127,23	+ 0,70 %
	CP	80,89 (82,50)	89,32 (86,11)	123,94 (88,77)	124,79 (90,71)	126,17 (113,80)	126,34	127,23	+ 0,70 %
10– Fonds interministériel de prévention de la délinquance (nouveau 2017)	AE	SO	SO	SO	110,42 (83,34)	71,72 (60,87)	70,40	69,30	– 1,56 %
	CP	SO	SO	SO	100,42 (72,91)	71,72 (70,53)	70,40	69,30	– 1,56 %
TOTAL	AE	888,97 (845,46)	733,43 (749,74)	788,00 (828,35)	919,16 (923,64)	879,29 (858,12)	921,00	1 351,00	+ 46,69 %
	CP	787,72 (771,13)	751,34 (768,63)	808,00 (797,22)	945,67 (943,50)	927,41	973,66	1 412,20	+ 45,04 %

Sources : rapports annuels de performances 2014 à 2018 ; projet annuel de performances pour 2020.

**A. LA POURSUITE DU GROUPEMENT DES SERVICES RELEVANT DU
PÉRIMÈTRE DU SECÉTARIAT GÉNÉRAL**

Par l'évolution de ses crédits et de ses emplois, l'action 1 *État-major et services centraux* apparaît comme la principale contributrice à la hausse des crédits demandés pour 2020 en ce qui concerne le programme 216. **Le projet de loi de finances propose de lui affecter près de 647,50 millions d'euros en autorisation d'engagement et en crédits de paiement.**

Il s'agit là d'une progression de respectivement 65,32 % des AE et 65,63 % des CP par rapport aux crédits ouverts en application de la loi de finances pour 2019. Ce faisant, le projet de loi de finances tend à porter les ressources consacrées à l'action 1 au plus haut niveau relevé.

Le renforcement programmé consiste en une augmentation de crédits de personnel, portés à près de 590,32 millions d'euros et en augmentation de 67,85 % par rapport à 2019. Les crédits demandés sur le titre 2 pour l'action 1 représentent 77,78 % des crédits demandés au titre des dépenses de personnel pour l'ensemble du programme 216, soit près de 758,94 millions d'euros.

Il résulte pour l'essentiel du **rattachement des secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'Intérieur (SGAMI)**.

**Organisation et rôle des secrétariats généraux
pour l'administration du ministère de l'Intérieur**

En application du décret n° 2014-296 du 6 mars 2014 ⁽¹⁾, il existe un SGAMI par zone de sécurité et de défense, placé sous l'autorité du préfet de zone de défense et de sécurité.

À l'échelle de la zone de sécurité et de défense, le SGAMI est chargé des missions suivantes :

- assister le préfet de zone dans la préparation de la programmation budgétaire et du pilotage des budgets opérationnels de programme (BOP) et des unités opérationnelles (UO) de niveau zonal ;
- animer le contrôle de gestion ;
- piloter le soutien automobile et le réseau des ateliers communs ;
- exécuter les dépenses et les recettes à partir des bureaux CHORUS zonaux regroupés sous une même autorité ;
- recruter et gérer les fonctionnaires et les personnels civils du ministère de l'intérieur employés dans le ressort territorial du SGAMI, assurer une partie de la gestion de proximité des personnels civils relevant du ministère de la défense, par délégation du ministre ;
- assurer la paie des personnels qu'il gère ;
- fournir aux services de police, aux unités de gendarmerie et aux préfetures, des moyens logistiques et des prestations techniques nécessaires à l'accomplissement de leurs missions.

Cette mesure de périmètre donne lieu au **transfert de 4 301 équivalents temps travaillés (ETPT)** et constitue le déterminant quasi exclusif du relèvement massif du plafond d'emplois, pour le programme autant que pour l'action. L'effectif théorique mis à sa disposition s'établit à 9 015 ETPT.

Parmi les autres mouvements programmés parmi les effectifs, il convient également de signaler **l'intégration de 222 ETPT, dans le cadre de la création du service de l'achat, de l'innovation et de la logistique du ministère de l'Intérieur (SAILMI)** ⁽²⁾.

(1) Décret n° 2014-296 du 6 mars 2014 relatif aux secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur et modifiant diverses dispositions du code de la défense et du code de la sécurité intérieure.

(2) La création du service date de septembre 2019. Le service appartient à la direction de l'évaluation de la performance, de l'achat, des finances et de l'immobilier.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, sa création poursuit deux objectifs : d'une part, optimiser l'organisation de la fonction achat et de sa gouvernance ; d'autre part, professionnaliser la chaîne achat, de la prescription à la logistique et aux approvisionnements. Le ministère de l'Intérieur escompterait une économie de 66 millions d'euros à partir de 2020.

Avec la création de la direction du numérique, ces deux réorganisations procèdent du regroupement sur le programme 216 de l'ensemble des personnels susceptibles d'intervenir dans le périmètre du secrétariat général du ministère de l'Intérieur. Participent aussi à ce mouvement le transfert de :

– 37 ETPT en provenance du programme 354 *Administration territoriale de l'État* dans le cadre du regroupement sur le programme 216 des effectifs en charge de la médecine de prévention (médecins, infirmiers et secrétaires médicaux) ;

– 36 ETPT en provenance du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* dans le cadre du transfert des personnels de la sous-direction du pilotage des services déconcentrés (SDPSD) à la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre ;

– 3 ETPT concernant la mise en œuvre du plan de renforcement de la sécurité numérique du ministère de l'Intérieur, dont 2 ETPT en provenance du programme 176 *Police Nationale* et 1 ETPT en provenance du programme 354.

Du point de vue du rapporteur spécial, le rassemblement des effectifs affectés aux fonctions supports peut utilement contribuer à soutenir la démarche de performance du ministère de l'Intérieur. Ainsi que le montrent les documents budgétaires, celle-ci peut s'appuyer sur un certain nombre d'acquis, dont l'efficacité de la fonction achat. Dans cette perspective, la programmation pour 2020 paraît de nature à favoriser la poursuite de la rationalisation de l'organisation du ministère de l'Intérieur.

B. UNE ACCENTUATION DE L'EFFORT EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES INFORMATIQUES

L'action 3 *Système d'information et de communication* représente le second poste de dépense prioritaire dans la programmation pour 2020. Le projet de loi de finances propose de lui affecter **308,26 millions d'euros en autorisations d'engagement et 289,25 millions d'euros en crédits de paiement**. Par rapport aux crédits ouverts en 2019, les AE et CP « bondissent » de 211,38 % et de 230,03 % (contre une progression plus modérée de 76,66 % et 56,51 % entre 2018 et 2019).

En cela, **le projet de loi de finances pour 2020 s'inscrit dans la dynamique créée par la mise en œuvre du plan de transformation numérique du ministère de l'Intérieur.**

Mais l'accroissement très soutenu de la demande de crédits en fonctionnement et en investissement traduit aussi l'impact de deux orientations fondamentales : d'une part, la mutualisation des crédits ministériels dans le cadre de la direction du numérique ; d'autre part, le lancement de projets informatiques d'envergure.

1. Une mutualisation des crédits ministériels dans le cadre de la création de la direction du numérique

La mise en œuvre du plan de transformation numérique du ministère de l'Intérieur comporte la création, au 1^{er} janvier 2020, d'une direction du numérique (DNUM). Outre le renforcement attendu de la fonction informatique, **la DNUM devra assurer le pilotage de l'ensemble des crédits ministériels relatifs aux systèmes d'information et de communication.**

Sa création doit donner lieu à des transferts de crédits des autres programmes du ministère de l'Intérieur vers le programme 216, à l'exclusion des crédits affectés :

– aux dépenses d'équipement et informatique de proximité en rapport avec les postes de travail des agents ;

– au compte d'affectation spéciale *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*, qui porte les recettes tirées du fonctionnement des radars.

Cette réorganisation constitue le facteur déterminant du changement d'échelle constaté dans le volume des crédits de fonctionnement affectés à l'action 03.

De fait, en AE comme en CP, la programmation 2020 intègre un très net renforcement des financements destinés à couvrir l'ensemble des postes de dépenses de la fonction informatique. Ce mouvement de crédits bénéficie tout particulièrement à l'enveloppe destinée aux « infrastructures réseaux, télécoms et sécurité » : le montant des AE et CP demandés atteint respectivement 132,2 millions d'euros et 123 millions d'euros (contre respectivement 33,3 millions d'euros et 31,9 millions en 2019). Mais on peut observer un accroissement des crédits demandés tout aussi significatif en ce qui concerne le poste « applications » (94,4 millions d'euros en CP contre 5,6 millions d'euros en 2019) ou pour l'hébergement (43,3 millions d'euros en CP contre 27,1 millions d'euros en 2019).

Dans le cadre de ses travaux, le rapporteur spécial n'a pas recueilli d'éléments d'appréciation quant aux ressources humaines affectées à la direction du numérique, ainsi que sur son positionnement au sein du ministère de l'Intérieur. Il ne peut en conséquence se prononcer sur l'efficacité d'un tel dispositif.

Néanmoins, **la mutualisation des financements et la création d'une structure spécifiquement chargée de l'entretien et du développement de la fonction informatique lui paraissent indispensables.**

Ainsi que l'a relevé le rapporteur spécial dans plusieurs de ses travaux, la conception et la réalisation de certains projets d'infrastructures essentielles à la transformation du ministère se heurtent parfois à des difficultés sur le plan de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre ⁽¹⁾. **Il importe donc que la DNUM dispose de tous les moyens nécessaires à la supervision des projets et des dépenses intéressant la fonction informatique.**

2. Le lancement de nouveaux projets informatiques d'envergure

La très forte croissance du financement de l'action 3 marque **la dynamique des dépenses prévisionnelles en investissement. Les crédits demandés sur le titre 5 atteignent près de 106,87 millions d'euros en AE et 98,49 millions d'euros en CP** (contre respectivement 49,11 millions d'euros et 36,11 millions d'euros en 2019) ⁽²⁾.

Au-delà de la mesure de périmètre précédemment évoquée, **la progression renouvelée des crédits correspond au lancement ou à l'entrée dans une phase de développement de grands projets informatiques.**

Il convient notamment de citer :

• **Le Réseau radio du futur –RRF– (22,31 millions d'euros en AE et 20,86 millions d'euros en CP)**

Le projet porte sur la mise en service, dans le cadre des orientations de l'Action publique 2022, d'un réseau radio à très haut débit, innovant et évolutif, destiné aux équipes de secours et aux unités de sécurité intérieure (soit *a minima* 300 000 utilisateurs). Conçu dans une optique interministérielle, le dispositif devrait être ouvert aux collectivités territoriales, ainsi qu'aux opérateurs d'importance vitale (OIV) ⁽³⁾.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, la mise en place de l'établissement public administratif chargé de porter le réseau devrait intervenir en 2020. Ce délai par rapport au calendrier initial devrait entraîner un rééchelonnement de la trajectoire d'exécution budgétaire d'ici à 2023. À ce stade, le coût global du projet demeure fixé à 164 millions d'euros.

(1) *Rapport n° 1990 annexe 3 - Rapport de M. Jacques Savatier sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes, après engagement de la procédure accélérée, de l'année 2018 (n° 1947), pp. 20-21.*

(2) *Cf supra p. 41.*

(3) *Pour une description des objectifs du projet, cf. Rapport n° 1302 annexe 3 - Rapport de M. Jacques Savatier sur le projet de loi de finances pour 2019 (n° 1255), p. 39.*

- Les nouveaux systèmes européens (14,9 millions d’euros en AE et CP, dont 11,9 millions d’euros pour le programme 216)

Le projet vise à adapter aux évolutions de la réglementation européenne les systèmes d’information et les instruments employés pour l’application des normes relatives au franchissement des frontières, à la gestion des titres de séjour et des visas, à l’application des procédures d’éloignement, au traitement des demandes d’asile. Il concerne également les procédures appliquées par les forces de sécurité.

D’après les réponses au questionnaire budgétaire, le budget prévisionnel nécessaire à l’évolution des systèmes d’information est estimé à 203,7 millions d’euros sur la période 2020-2025. Le projet occasionnera une dépense récurrente de 22,7 millions d’euros à compter de 2023.

Faisant intervenir notamment le secrétariat général du ministère, la direction de la Police nationale, celle de la Gendarmerie nationale, et la direction des Étrangers en France, sa mise en œuvre comporte :

– **la mise en service de nouveaux systèmes d’information européens**, tels que le système « Frontières et Sécurité » ⁽¹⁾ ;

– **le développement de nouveaux modules d’interopérabilité et la refonte de systèmes existants** : sont appelés à de telles évolutions le système de coopération policière SIS, le système de visas Schengen VIS, le casier judiciaire européen ECRIS-TCN et le système de gestion des demandeurs d’asile EURODAC.

Les priorités fixées pour l’exercice 2020 portent sur les systèmes jugés prioritaires, à savoir :

– le système entrées-sorties EES (avec pour échéance, une mise en service prévue en février 2022) ;

– l’autorisation de voyage ETIAS (avec pour objectif, une unité nationale opérationnelle à la fin de l’année 2022) ;

– le système d’information Schengen SIS.

• **Système d’information de l’administration des étrangers en France**
– **SI AEF – (7,90 millions d’euros en AE et 7,60 millions d’euros en CP)**

Le SI AEF vise à concevoir ou à assurer la refonte des applications informatiques dans les domaines de l’asile, du séjour et de l’éloignement. Le projet poursuit deux principaux objectifs : rationaliser et simplifier les démarches

(1) Le système « Frontières et Sécurité » doit assurer la traçabilité des entrées-sorties et autorisation de voyage ETIAS.

des usagers ; faciliter le travail des agents par une dématérialisation complète du traitement du dossier, de la demande à l’instruction.

D’après le rapport annuel de performance, sa mise en service devrait permettre de dégager des économies annuelles de fonctionnement estimées à 15 millions d’euros à partir de 2023, en conséquence de :

- la réduction des indus sur l’allocation pour demandeurs d’asile (ADA) ;
- l’accélération du traitement des convocations par l’OFPPRA ;
- la suppression des récépissés et titres provisoires émis au cours de la procédure de demande de titres de séjour ;
- la fin du recours à la gestion électronique de document (GED) privée en préfecture.

C. UN FINANCEMENT STABILISÉ DES FONCTIONS SUPPORTS ET DES ACTIONS INTÉGRÉES N’EXCLUANT PAS DES AJUSTEMENTS

En dehors des inflexions touchant aux effectifs des services centraux et à l’investissement informatique, le projet de loi de finances pour 2020 se présente comme un budget de continuité. En effet, le montant des crédits demandés pour les autres actions du programme 216 traduit dans l’ensemble le maintien d’orientations déjà observées dans le cadre du précédent projet de loi de finances initiale.

1. Un effort maintenu en faveur de l’action sociale

L’action 4 *Action sociale et formation* voit ainsi sa dotation établie à 39,61 millions d’euros en AE et CP. La légère diminution des crédits demandés (– 1,44 %) concerne presque autant le poste « formation, concours et promotion professionnelle » que celui de « l’action sociale ». Elle procède de plusieurs anticipations : s’agissant de la formation, la baisse du nombre d’inscrits aux concours, ainsi qu’une réduction du nombre et du coût unitaire des journées stagiaires organisées au Centre national de formation (CNF) du ministère de l’Intérieur ; en ce qui concerne l’« action sociale », la baisse du coût par assistant social, ainsi que la diminution des dépenses relatives au partenariat social ⁽¹⁾.

En revanche, la programmation pour 2020 comporte une hausse des crédits affectés à deux postes de dépenses significatifs : les prestations de restauration collective, à raison de l’impact attendu de l’accroissement des effectifs de police ; la médecine de prévention, compte tenu d’une augmentation du coût unitaire. L’insertion des personnes handicapées bénéficie d’une stabilité de son financement par rapport à l’exercice 2019.

(1) En conséquence de la réduction du nombre de personnels de police mis à disposition d’opérateurs œuvrant dans le domaine de l’action sociale pour le compte du ministère de l’Intérieur.

On notera en dernier lieu que les moyens alloués à l'action 4 visent à mener à son terme le plan ministériel de formation 2018-2020, lequel comprend les formations dispensées en vue de l'achèvement du repyramidage des effectifs des préfectures dans le cadre du plan « Préfectures nouvelle génération ».

2. Une programmation des crédits contentieux fondée sur des progrès dans la maîtrise des dépenses

Avec **79,5 millions d'euros demandés (en AE et CP)**, l'action 6 *Affaires juridiques et contentieuses* enregistre une légère diminution de ses crédits (- 0,63%) par rapport à la loi de finances pour 2019.

Ainsi que le montre le tableau ci-après, la programmation repose sur l'anticipation d'un léger tassement du besoin de financement, en conséquence de la modération ou de la baisse des dépenses contentieuses induites par :

- la protection juridique des fonctionnaires ;
- le refus de concours de la force publique ;
- les litiges relatifs à l'application du droit des étrangers.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES CONTENTIEUSES EN 2019 ET EN 2020

(en millions d'euros)

	Exécution 1 ^{er} semestre 2019	Prévision 2019	Prévision 2020
Protection juridique des fonctionnaires	8,58	16	16,5
Refus de concours de la force publique : règlements amiables	14	30	32,5
Refus de concours de la force publique : contentieux	0,97	3	
Attroupements : règlements amiables	0,69	0,5	2
Attroupements : contentieux	1,48	1,5	
Autres mises en cause de l'État : règlements amiables	0,57	1	6,5
Autres mises en cause de l'État : contentieux	0,7	5	
Accidents de la circulation : règlements amiables	5,3	6	9
Accidents de la circulation : contentieux	1,7	3	
Litiges droit des étrangers : règlements amiables	0	0	13
Litiges droit des étrangers : contentieux	9,1	14	
TOTAL DES DÉPENSES	43,1	80	79,5

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Au regard de l'évolution générale des dépenses contentieuses supportées par le programme 216, cette programmation ne paraît pas hors de propos.

Rappelons qu'au terme de l'exercice 2018, la somme des crédits consommés sur ce poste s'élevait à 91,53 millions d'euros. Si ce montant dépasse les autorisations de la loi de finances initiale, il n'en marque pas moins un recul des dépenses de 34,31 %.

Il ressort de l'analyse de la loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour l'année 2018 ⁽¹⁾ que l'amélioration constatée dans le pilotage de la dépense et le traitement des dépenses contentieuses, aujourd'hui, repose sur au moins trois fondements :

– en premier lieu, la rationalisation des procédures et des pratiques dans le cadre du plan de maîtrise de la dépense conçu par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) ⁽²⁾, notamment sur les postes les plus générateurs de dépenses (refus de concours de la force publique, litiges relatifs au droit des étrangers et dépenses de protection des fonctionnaires) ;

– en second lieu, l'établissement d'une doctrine quant à la répartition des dépenses entre le programme 216 et les programmes budgétaires à l'origine de la mise en cause de l'État devant la justice ⁽³⁾ ;

– en dernier lieu, l'établissement des crédits affectés à l'action 6 à un niveau plus conforme à celui des dépenses constatées dans le cadre de la loi de finances pour 2018.

Ce dernier facteur revêt une importance particulière : l'importance des délégations de crédit en début d'exercice permet de responsabiliser les unités opérationnelles ⁽⁴⁾ ; elle favorise une gestion plus économe en donnant la capacité d'anticiper les ressources disponibles et de fluidifier le traitement des dossiers tout au long d'un exercice.

Or, d'après les réponses au questionnaire budgétaire, le mouvement des gilets jaunes pourrait entraîner une hausse assez sensible des dépenses engendrées par la mise en cause de la responsabilité de l'État du fait d'atroupements, ainsi que des demandes de protection fonctionnelle.

Certes, des ajustements peuvent se concevoir en gestion, au vu des besoins effectifs. Néanmoins, **le rapporteur spécial ne peut que renouveler la recommandation de veiller à une budgétisation pertinente des dépenses contentieuses dans les prochaines lois de finances.**

(1) *Rapport n° 1990 annexe 3 - Rapport de M. Jacques Savatier sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes, après engagement de la procédure accélérée, de l'année 2018 (n° 1947), pp. 14 à 16.*

(2) *Rapport n° 1302 annexe 3 - Rapport de M. Jacques Savatier sur le projet de loi de finances pour 2019 (n° 1255), p. 46-47.*

(3) *Conformément aux conclusions du rapport de l'inspection générale de l'administration de janvier 2018, le règlement des condamnations ou frais contentieux incombe désormais au programme budgétaire qui aurait dû supporter la dépense sans l'erreur, la faute ou la carence de l'administration à l'origine de sa condamnation. Les frais de justice (avocats, dépens, frais irrépétibles, indemnisation du préjudice moral, etc.) demeurent imputés sur le programme 216.*

(4) *Il s'agit des préfectures, des secrétariats généraux pour l'Administration du ministère de l'Intérieur (SGAMI) et de la DPLPAJ.*

3. Une nouvelle décélération des dépenses immobilières

Le projet de loi de finances pour 2020 **propose d'affecter à l'action 5 Affaires immobilières près de 38,45 millions d'euros en AE et 118,43 millions d'euros en CP**. Ces chiffres caractérisent une accentuation du mouvement de repli déjà observé dans le cadre de la loi de finances pour 2019.

La chute des AE demandées (-46,95 %) tient pour l'essentiel à l'évolution des besoins de financement des charges imputées en fonctionnement, à la suite de l'engagement en 2019 des crédits nécessaires au renouvellement de marchés portant les fluides, l'entretien ou la maintenance.

Le recul très sensible des CP (-13,61 %) correspond à la demande de financement en investissement : ceux-ci doivent permettre le remboursement du capital de l'autorisation d'occupation temporaire (AOT) de la direction générale de la Gendarmerie nationale à Issy-les-Moulineaux, ainsi que le crédit-bail immobilier des sites Garance et de Levallois. Pour ces derniers, le projet annuel de performance fait état d'une baisse attendue des frais financiers par rapport aux montants prévus en 2019.

Grands axes de la politique immobilière du ministère de l'Intérieur en 2020

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, la politique immobilière du ministère en 2020 se donne pour objectifs :

- la réhabilitation lourde d'un certain nombre d'immeubles de l'îlot Beauvau : la troisième tranche des travaux à engager en 2020 comporte la restauration du clos et du couvert des immeubles Tuailleon, Moulin et Dupiech.
- la poursuite des travaux nécessaires à la sécurisation des sites occupés : la programmation 2020 prévoit en l'occurrence la modernisation du réseau secondaire d'électricité du site Beauvau, ainsi que le renforcement de la sécurité des sites de Beauvau, de Garance, d'Oudinot et de Lognes ;
- de nouvelles étapes dans la réalisation des projets structurants du schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) pour la période 2018-2023 : l'exercice 2020 devrait ainsi permettre de concrétiser l'achat d'un site et de lancer les premières études techniques en vue du regroupement de la direction générale de la Sécurité intérieure (DGSI) sur un site domanial unique ; en ce qui concerne le projet d'un grand pôle transversal des fonctions de soutien dans l'est parisien, il s'agit de rendre un arbitrage sur les surfaces à rechercher, les services à regrouper, ainsi que la localisation du site.

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

4. Le Fonds interministériel de la prévention de la délinquance : une évolution contrastée des actions prises en charge

En ce qui concerne l'action 10 Fonds interministériel de prévention de la délinquance, le montant des crédits demandés s'élève à près de 69,30 millions d'euros. Ces chiffres représentent une baisse des AE et des CP de 1,56 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2019.

D'après les données du projet annuel de performance, **le déterminant exclusif de cette évolution se trouve dans le financement du poste : « actions pour améliorer la tranquillité publique/soutiens et ingénierie de projets/autres actions de prévention de la délinquance »** : le montant des AE et des CP demandés passent de 17,8 millions d'euros à 6,4 millions d'euros. Les documents budgétaires n'établissent pas l'origine de ce mouvement, en dehors de l'élément de contexte général que pourrait constituer l'actualisation engagée en 2018 de la stratégie nationale de prévention de la délinquance.

Toutefois, on relèvera **l'inscription de 20,5 millions d'euros** (contre 18,2 millions d'euros en 2019) au titre de mesures de sécurisation que constituent :

- des actions de protection des sites exposés au risque d'attaque terroriste – essentiellement des lieux de culte et des établissements scolaires ;
- des projets relatifs à la vidéo-protection de la voie publique (caméras et centre de supervision) ;
- des raccordements aux centres opérationnels de la police ou de la gendarmerie ;
- des subventions d'équipement des polices municipales.

Par ailleurs, la programmation pour 2020 se caractérise par **un substantiel renforcement de l'ensemble des autres actions**.

Il en va ainsi, au premier chef, de l'enveloppe consacrée à la prévention des violences faites aux femmes, des violences interfamiliales et de l'aide aux victimes. Les crédits atteignent 11,2 millions d'euros (contre 7,9 millions d'euros). La programmation fixe notamment pour priorité au développement des postes d'intervenants sociaux au sein des commissariats de police et de gendarmerie.

Elle tend à également à conforter le financement des actions en faveur des jeunes. Le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement est porté de 12 à 15 millions d'euros, avec pour objectif exprimé de développer les parcours personnalisés d'insertion sociale et professionnelle.

En dernier lieu, on soulignera la progression des crédits affectés à la prévention de la radicalisation. Passant de 13,8 millions à 15,8 millions d'euros, cette ligne budgétaire participe de la mise en œuvre du plan national de prévention de la radicalisation du 23 février 2018.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa première réunion du 24 octobre 2019, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Administration générale et territoriale de l'État.

Le compte rendu de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾.

Suivant la recommandation du rapporteur, la commission a adopté les crédits de la mission sans modification.

Elle a par ailleurs adopté, suivant la recommandation du rapporteur, l'amendement n° II-CF907 portant article additionnel avant l'article 73 du projet de loi de finances.

L'amendement vise à ce que le Gouvernement remette au Parlement un rapport évaluant la nécessité de maintenir la carte d'électeur, titre mentionné aux articles R. 22, R. 117-3 et R. 231 du code électoral. Cette demande procède du constat que la mise en service du Répertoire électoral unique, en application de la loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016, offre de nouvelles ressources pour la tenue des listes électorales, ainsi que pour la diffusion aux citoyens des informations nécessaires à l'exercice du droit de vote.

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/cr-cfiab/19-20/c1920019.pdf>

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Secrétariat général du Gouvernement : M. Marc Guillaume, secrétaire général du Gouvernement et M. Serge Duval, directeur des services administratifs et financiers des services du Premier ministre ;

M. Claude Kupfer, préfet, coordonnateur national de la réforme des services déconcentrés de l'État ;

Ministère de l'intérieur : M. Alain Espinasse, secrétaire général adjoint, directeur de la modernisation et de l'administration territoriale ; M. Laurent Buchaillat, sous-directeur de l'administration territoriale, Mme Laurence Mezin, directrice des ressources humaines ; M. Romaric Bolzan, adjoint à la directrice des ressources humaines ;

M. François Pesneau, adjoint au directeur de la modernisation et de l'administration territoriale ; Mme Pascale Pin, administratrice civile hors classe, cheffe du bureau des élections et des études politiques ;

Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques (CNCCFP) : M. François Logerot, premier président honoraire de la Cour des comptes, président et Mme Sylvie Calvès, administratrice civile, secrétaire générale ;

Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) : M. Jérôme Letier, inspecteur de l'administration de 1^{ère} classe, directeur ;

Association des maires de France (AMF) : Mmes Geneviève Cerf-Casau, responsable du département Administration et Gestion communale et Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le Parlement ;

Interco Confédération française démocratique du Travail (CFDT) : M. François Thos, secrétaire national et Mme Guillemette Favreau, secrétaire fédérale ;

Syndicat Fo-Préfectures et des services du ministère de l'Intérieur : Mmes Christine Marot, secrétaire générale et Marie-Line Mistretta, secrétaire générale adjointe ; M Romuald Deliencourt, chargé de communication ;

SNUP.MI : Mme Sylvie Contamin, secrétaire générale, MM. Éric Berton, secrétaire général adjoint et Christophe Viscaino, membre du secrétariat national ;

Union nationale des syndicats autonomes - Fédération Autonome des Syndicats du Ministère de l'Intérieur (UNSA-Intérieur ATS) : MM. Bertrand Tourillon, secrétaire général et Éric Doucet, conseiller technique.