



N° 1055

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 juin 2018

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017* (n° 980),

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
INTRODUCTION	5
I. LE PROGRAMME 307 ADMINISTRATION TERRITORIALE	7
A. UNE EXÉCUTION TENDUE, VERS L'ACHÈVEMENT DE LA RÉORGANISATION DES MISSIONS DU RÉSEAU PRÉFECTORAL	7
B. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE PROGRESSANT GLOBALEMENT VERS SES OBJECTIFS NON SANS QUELQUES CONTRETEMPS	12
II. PROGRAMME 232 VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE	14
A. UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR LE POIDS DES RESSOURCES MOBILISÉES PAR L'ORGANISATION DES SCRUTINS ÉLECTORAUX	15
B. UNE PERMANENCE DES BESOINS ET DU NIVEAU DES DÉPENSES DES AUTRES ACTIONS AU-DELÀ DES ERREURS D'IMPUTATION	17
III. PROGRAMME 216 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR	18
A. UNE PROGRAMMATION AU PÉRIMÈTRE ÉTENDU ET POURSUIVANT LA RATIONALISATION DES FONCTIONS SUPPORT	18
B. UNE BUDGÉTISATION TOUJOURS INSUFFISANTE DES DÉPENSES DE CONTENTIEUX APPELANT LA POURSUITE DES EFFORTS ENGAGÉS	21

IV. LES MOYENS DU RÉSEAU PRÉFECTORAL DANS L'ACCOMPLISSEMENT DES MISSIONS RELATIVES AU TRAITEMENT DES DEMANDES D'ASILE.....	22
A. DES PRÉFECTURES ASSUMANT DE PLUS EN PLUS DIFFICILEMENT DES COMPÉTENCES POURTANT « PÉRIPHÉRIQUES » EN MATIÈRE D'ASILE	23
1. Un surcroît d'activité sous l'effet de la crise migratoire	24
2. Des tâches alourdies, entrant parfois en concurrence avec l'exercice de missions prioritaires ?	25
a. Une « activité » disposant de ressources spécifiques mais susceptible de peser sur l'ensemble de l'organisation des préfectures	25
b. Des bénéfiques du plan PPNG se concrétisant de manière encore inégale.....	27
c. Le droit d'asile : une matière complexe, à raison de procédures nouvelles et de sa dimension européenne	27
3. Les indices d'une certaine tension dans le fonctionnement des services Étrangers ...	28
a. Un renforcement des effectifs indéniable mais obtenu grâce à l'emploi massif de contractuels	28
b. Un malaise aujourd'hui encore perceptible au sein des services Étrangers.....	29
B. UNE MISSION À REDÉFINIR DANS SES MODALITES D'EXERCICE ET PEUT-ÊTRE DANS SON ÉTENDUE.....	30
1. Poursuivre la consolidation des ressources humaines	31
a. Favoriser l'attractivité des postes au sein des services étrangers	31
b. Garantir une formation continue et l'actualisation des compétences	32
2. Moderniser les outils informatiques pour une meilleure productivité et un travail plus intégré dans le traitement du droit d'asile	34
a. Renouveler les applications utilisées dans le traitement des demandes.....	34
b. Généraliser la gestion électronique des documents	35
c. Favoriser les conditions d'un travail en réseau dans la mise en œuvre des procédures relatives au droit d'asile	36
3. Envisager de nouvelles conditions d'exercice de la mission des préfectures dans la mise en œuvre du droit d'asile ?	37
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	39
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	41

INTRODUCTION

La mission *Administration générale et territoriale de l'État* (AGTE) constitue le support budgétaire de l'ensemble des moyens humains, matériels et financiers dont dispose le ministère de l'intérieur afin d'assumer ses missions : garantir l'exercice des droits des citoyens dans le domaine des 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. Elle comprend trois programmes : le programme 307 *Administration territoriale* ; le programme 232 *Vie politique, culturelle et associative* ; le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*.

Ainsi que l'illustre le tableau ci-après, l'exercice 2017 se caractérise par

- une forte hausse des crédits prévus en loi de finances initiale (LFI), soit 3 162,28 millions d'euros en autorisations d'engagement – AE – (+ 21,65 %) et 3 169,24 millions d'euros en crédits de paiement – CP – (+ 21,41%) ;

- une progression spectaculaire du montant des crédits consommés en AE et CP (+ 13,12 % et + 11,86 %). En revanche, le taux de consommation connaît une évolution plus contrastée entre autorisations d'engagement (en nette croissance) et crédits de paiement (en baisse).

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

(en millions d'euros)

		Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015	Exécution 2016	Exécution 2017	Évolution 2017/2016
AE	Ouverts	2 687,6	3 078,50	3 006,33	2 944,97	3 162,28	+ 7,38 %
	Consom.	2 577,50 (95,90 %)	2 880,50 (93,57 %)	2 812,52 (93,55 %)	2 678,77 (90,96 %)	3 030,12 (95,82 %)	+ 13,12 %
CP	Ouverts	2 650,90	2 790,50	3 009,72	2 752,89	3 169,24	+ 15,12 %
	Consom.	2 607,20 (98,35 %)	2 713,40 (97,24 %)	2 788,68 (92,66 %)	2 699,57 (98,06 %)	3 019,62 (95,28 %)	+ 11,86 %

Source : D'après les rapports annuels de performances 2013 à 2017.

La croissance des ressources et le niveau de la dépense ont deux causes essentielles : d'une part, **l'intégration à la mission des crédits du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD)**, objet de l'action n° 10 créée au sein du programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur* ; d'autre part, l'alourdissement très sensible des ressources mobilisées par le programme 232 *Vie politique, culturelle et associative*, en conséquence de l'organisation des scrutins électoraux majeurs de la vie démocratique nationale.

La dynamique des crédits de la mission ne remet toutefois pas en cause la soutenabilité de la dépense. Les restes à payer (RAP) présentent une quasi-stabilité : tous programmes confondus, ils passent en effet de 850,23 millions d'euros à 850,53 millions d'euros (+ 0,03 %), étant observé que ce montant intègre les restes à payer du FIPD (4 % des RAP du programme 216). Les reports de crédits demandés pour 2018 apparaissent tout aussi limités en proportion des ressources inscrites : d'après la Cour des comptes, les montants portent sur 32,07 millions d'euros en AE et 15,13 millions d'euros en CP pour le programme 307 ; en ce qui concerne le programme 232, les sommes atteignent 68,5 millions d'euros en AE et 72,3 millions d'euros en CP.

Le bilan de l'exercice 2017 révèle une nouvelle **sous-consommation du plafond d'emplois fixé en loi de finances initiale, tant pour les services ministériels que pour le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS)**.

Nets des transferts, la mission disposait de **32 467 équivalents temps plein travaillé (ETPT) à la fin de l'exercice contre une prévision en loi de finances initiale de 33 124 ETPT. Les effectifs s'accroissent donc par rapport à leur niveau fin 2016 (32 277 ETPT)** mais demeurent en deçà de l'autorisation parlementaire, ainsi que des emplois constatés à la fin de l'exercice 2013 (33 325 ETP). Toutefois, l'écart ainsi constaté par rapport aux prévisions (– 657 ETP) se réduit. Il trouve essentiellement son origine dans la sous-exécution du plafond d'emplois du programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* (– 628 ETPT) et, à un moindre degré, de celui du programme 307 *Administration territoriale* (– 386 ETPT).

I. LE PROGRAMME 307 ADMINISTRATION TERRITORIALE

Le programme 307 *Administration territoriale* porte sur les moyens destinés à permettre aux préfetures d'accomplir leurs missions dans le domaine de la sécurité nationale, de la délivrance des titres, du contrôle de légalité, de la coordination des actions ministérielles et des actions de modernisation et de qualité. Au terme de la XIV^e législature, il demeure le programme le plus important de la mission AGTE par le montant de ses ressources financières et humaines.

A. UNE EXÉCUTION TENDUE, VERS L'ACHÈVEMENT DE LA RÉORGANISATION DES MISSIONS DU RÉSEAU PRÉFECTORAL

En effet, l'évolution des crédits et des emplois apparaît **pour l'essentiel sous-tendue par l'approfondissement des réformes engagées en 2016, dans le cadre du plan « *Préfetures nouvelle génération* » (PPNG).**

Fondée sur la généralisation des téléprocédures, sa mise en œuvre aura donné lieu, en 2017, à plusieurs transformations décisives que constituent, pour le fonctionnement des préfetures et le service rendu à l'utilisateur :

– **la fermeture définitive (au 1^{er} novembre 2017) des guichets des préfetures délivrant des permis de conduire et des cartes grises**, après celle des chargés de la délivrance des cartes nationales d'identité et des passeports ;

– **l'achèvement du déploiement des centres d'expertise et de ressources titres (CERT)**, plateformes interdépartementales spécialisées, désormais compétentes pour l'instruction et la délivrance des cartes nationales d'identité et des passeports (depuis le 21 février 2017), ainsi que des certificats d'immatriculation et de permis de conduire (à compter du 6 novembre 2017) ;

– **en conséquence, le renforcement de la compétence du Centre de contact citoyens (CCC) de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)**, centre établi à Charleville-Mézières, chargé de renseigner dans leurs démarches en vue de l'obtention d'un titre les particuliers, les professionnels de l'automobile, les préfetures et les mairies ;

– **le déploiement de points d'appui numériques (PAN)** dans les préfetures et la mise en service d'un serveur vocal interactif national (SVI).

Il convient également de signaler la poursuite du plan de requalification des emplois engagés en 2016, ainsi que le doublement du nombre de communes raccordées à COMEDEC, application destinée à permettre la transmission des données d'état civil dans le cadre de l'instruction des demandes de passeports et de cartes nationales d'identité (depuis 2017).

D'après l'estimation établie par la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire, **hors dépenses de personnel (titre II), le coût global du plan avoisinait la somme de 33 millions d'euros en crédits de paiement**. Cette enveloppe comprend les postes de dépenses suivants : l'informatique (19,94 millions d'euros, notamment pour le SVI et les PAN) ; l'immobilier (8,56 millions d'euros) ; la formation et l'organisation des concours (2,23 millions d'euros) ; la communication (1,21 million d'euros) ; l'équipement (1,06 million d'euros). Le coût du plan de repyramidage s'élèverait à 0,8 million d'euros en 2017 et 0,5 million d'euros en 2018.

Conformes au calendrier arrêté, les actions menées en 2017 marquent le franchissement d'une étape essentielle avant l'achèvement du PPNG fixé en 2018. Il sera alors temps – ainsi qu'y invite la Cour des comptes – de mesurer les gains et coûts du plan à moyen et long termes pour la mission et l'ANTS, étant observé que le bilan de **l'exercice 2017 comporte la persistance de certaines tensions dans l'exécution des crédits malgré un renforcement global des moyens alloués à la mission**.

• Au plan budgétaire, l'exécution 2017 se caractérise en effet par **une augmentation sensible des ressources inscrites en LFI** : les autorisations d'engagement et crédits de paiement atteignent respectivement un peu moins de 1 759,59 millions d'euros et 1 744,02 millions d'euros, montants en hausse de respectivement 3,16 % et 3,66 %.

Ainsi que le montre le tableau ci-après, **les crédits ouverts (comprenant les ouvertures de crédits, les fonds de concours et les attributions de produits) excèdent une nouvelle fois nettement les crédits prévus** : avec un montant de respectivement 1 792,40 millions d'euros et 1 753,36 millions d'euros, les AE et CP ouverts représentent 105,05 % AE et 103,70 % des CP prévus en LFI, soit des taux nettement supérieurs à ceux constatés en 2015 et 2016.

On trouvera un autre indice du dynamisme de la dépense **dans la progression assez nette des crédits consommés** par rapport à 2016, soit un peu plus de 1 725,43 millions d'euros en AE (+ 3,66 %) et 1 705,28 millions d'euros en CP (+ 2,14 %). En revanche, rapporté au montant des crédits ouverts, le taux de consommation des AE (96,26 %) et des CP (97,26 %) se révèle en retrait par rapport à 2015 et 2016.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 307
ADMINISTRATION TERRITORIALE ENTRE 2013 ET 2017**

(en millions d'euros)

		Exécution 2013	Exécution 2014 ⁽¹⁾	Exécution 2015	Exécution 2016	Exécution 2017	Évolution 2017/2016
AE	Prévus	1 773,98	1 800,09	1 778,68	1 705,67	1 759,59	+ 3,16 %
	Ouverts	1 838,49	1 845,99	1 806,23	1 721,78	1 792,40	+ 4,10 %
	Consom.	1 751,49 (98,73 %)	1 755,13 (97,50 %)	1 754,04 (98,62 %)	1 664,55 (97,59 %)	1 725,43 (98,06 %)	+ 3,66 %
CP	Prévus	1 786,13	1 798,43	1 777,88	1 696,42	1 744,02	+ 2,81 %
	Ouverts	1 779,25	1 785,81	1 789,72	1 700,43	1 753,36	+ 3,11 %
	Consom.	1 751,95 (98,09 %)	1 746,48 (97,11 %)	1 752,29 (98,56 %)	1 669,54 (98,42 % ^{oo})	1 705,28 (97,78 %)	+ 2,14 %

Source : D'après les rapports annuels de performance 2013 à 2017.

La croissance de la dépense découle pour l'essentiel du niveau de consommation des crédits mis à la disposition de trois actions : l'action 02 *Réglementation générale et, garantie de l'identité et de la nationale et délivrance des titres* (+ 7,14 %) ; l'action 04 *Pilotage territoriale des politiques gouvernementales* (+ 5,09 %) ; à un moindre degré, l'action 05 *Animation et soutien du réseau* (+ 16,47 %). En revanche, les crédits consommés par les actions 01 – *Coordination de la sécurité des personnes et des biens* et 03 *Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales* régressent de respectivement 14,16 % et 4,76 %.

Ces chiffres traduisent l'importance et **l'évolution contrastée des dépenses de personnel au terme de l'exercice 2017**. S'élevant à **1 483,42 millions d'euros (en AE et CP)**, la consommation de crédits sur le titre II connaît une progression finalement modérée de 1,93 % (en AE et CP). Les rémunérations d'activité augmentent de 2,31 % par rapport à 2016 (soit à un rythme inférieur à la hausse de la masse salariale pour l'ensemble de la mission). Les crédits consommés par le compte d'attribution spéciale *Pensions* demeurent inférieures aux prévisions.

Du point de vue des actions, **la hausse des dépenses de personnel procède de la croissance des crédits consommés par les actions 02** (conforme à la prévision) et **04** (nettement en deçà des inscriptions de la LFI). Les actions 01 et 03 accusent en revanche une baisse de 14,16 % et de 4,76 %.

Sur la base du chiffrage établi par la Cour des comptes, on notera **la hausse de 73 % des crédits consommés au titre du recrutement de contractuels**. D'un montant de 55,14 millions d'euros (24,71 millions d'euros pour des contrats supra-annuels et de 30,42 millions d'euros pour les contrats infra-annuels), cette enveloppe a permis au programme de disposer d'effectifs représentant 2 084 équivalents temps plein travaillé afin de répondre à deux besoins : d'une part, la

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

mise en œuvre de PPNG ; d'autre part, le nouveau surcroît d'activité engendré par la crise migratoire pour les services étrangers des préfectures.

– **Contrairement aux résultats de l'exercice 2016, les dépenses de fonctionnement (titre III) augmentent de manière significative** : le montant des AE et CP consommés s'établit ainsi à respectivement 173,99 millions d'euros (+3,27 %) et 163,87 millions d'euros (+ 2,74 %). Cette évolution globale constitue la conséquence de la surconsommation des crédits de deux actions : l'action 02, dont la consommation tient à la nécessité d'assurer le financement de la production et de l'acheminement de la carte nationale d'identité (compensé par la perception d'un fonds de concours en provenance de l'ANTS) ; l'action 05, pour laquelle l'exécution 2017 s'achève sur un alourdissement des dépenses relatives aux charges de fonctionnement liées à l'immobilier (loyers budgétaires, fluides, nettoyage, gardiennage, entretien immobilier du locataire, etc.), ainsi que celles portant sur l'informatique et les télécommunications (y compris les dépenses du plan national informatique hors investissement).

– Si elles font plus que doubler en autorisations d'engagement (34,72 millions d'euros, soit + 118,30 %), **les dépenses d'investissement (titre V) enregistrent un nouveau recul en crédits de paiement : les crédits consommés se réduisent à 24,69 millions d'euros, soit une chute de 17,34 %**. D'après le rapport annuel de performances, cette sous-exécution (50,4 % des crédits initiaux dépensés) s'analyse comme le résultat de deux facteurs : d'une part, la minoration des crédits décidée par les décrets portant annulation de crédits ; d'autre part, le redéploiement d'une partie des ressources sur le titre III afin de permettre la réalisation de travaux urgents pour la sécurisation et la maintenance légère des bâtiments – **ce qui pose une nouvelle fois la question du sous-entretien chronique du parc immobilier des préfectures et des sous-préfectures**. De fait, on notera que plusieurs opérations, initialement programmées en 2017, ont dû être reportées en 2018, en raison de retards pris dans la passation des marchés ou dans la conduite des travaux.

– Après la forte baisse constatée en 2016, **les crédits consommés au titre des dépenses d'intervention (titre VI) bondissent de 33,78 %** : les AE et CP passent de 24,89 millions d'euros à 33,30 millions d'euros **sous l'effet de l'augmentation du montant de l'attribution de produit reversé à l'ANTS pour services rendus au titre de l'acheminement des certificats d'immatriculation des véhicules**. Ce montant a dû être ajusté en cours d'exercice afin de prendre en compte les produits à recevoir 2016 enregistrés au compte financier (soit 9,1 millions d'euros), ainsi que l'augmentation du nombre de titres produits par rapport aux prévisions pour 2017. L'État a également apporté un financement pour la couverture de deux dépenses : d'une part, les évolutions du fichier national des permis de conduire nécessaires aux téléprocédures mises en place dans le cadre de PPNG ; d'autre part, le développement du projet SPOC (*Single Point of contact*).

Cela étant, il convient de souligner la diminution des ressources financières dégagées par l'Agence sur sa gestion courante pour le financement de ses investissements. Tout en demeurant positive, la capacité d'autofinancement se limite ainsi à 30,2 millions d'euros en 2017 (contre 45,8 millions d'euros en 2016). Elle a permis de financer des dépenses d'investissement d'un montant de 28,1 millions d'euros en 2017, somme qui correspond pour l'essentiel au renouvellement du parc des dispositifs de recueil et de la maintenance évolutive des systèmes d'information. Le compte de résultat fait apparaître un excédent de gestion de 11,5 millions d'euros (contre une perte de 13,09 millions d'euros à la fin de l'exercice 2016). Pour autant, **les charges liées à l'administration générale augmentent en raison de la mise en œuvre du PPNG.**

• **Au plan des effectifs, la sous-consommation du plafond d'emplois demeure mais se réduit.** L'écart entre prévisions et réalisation tient surtout à l'action *04 Pilotage territorial des politiques gouvernementales.*

Le programme 307 disposait ainsi d'un effectif représentant 25 985 équivalents temps plein travaillé (ETPT), en hausse de 188 ETPT par rapport à l'exercice 2016 (25 797 ETPT). Par rapport à l'autorisation parlementaire (26 272 ETPT), le déficit se réduit ainsi à 386 équivalents temps plein travaillé (contre 470 ETPT en 2016).

Comme évoqué précédemment, la consommation supérieure du plafond d'emplois s'explique aussi par des recrutements plus importants que prévus de contrats à durée déterminée infra-annuels (représentant 531 ETPT). Ces effectifs supplémentaires ont répondu à deux nécessités : d'une part, la gestion de la période transitoire entre la fermeture des guichets des préfectures affectés par la mise en œuvre de PPNG et l'ouverture complète des CERT ; d'autre part, le renforcement des services de l'éloignement (10 ETPT) et le renforcement des services étrangers (84 ETPT), par le biais du plan « 1 000 » (mois vacataires).

Le niveau des effectifs au terme de l'exercice intègre le transfert de 99 ETPT intervenu en 2017, au titre de la compensation des délégués du préfet par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). **Il résulte de l'exécution d'un schéma d'emplois de – 485 ETPT** du fait de : la suppression de 685 équivalents temps plein au titre de l'exercice dans le cadre du PPNG ; d'un renfort de 185 ETP en application du Pacte de sécurité ; d'un renfort de 15 ETP décidé en gestion afin de renforcer les guichets uniques de demandeurs d'asile, à la suite du démantèlement du site de Calais (par un amendement en loi de finances).

En cela, **l'exécution 2017 s'achève sur une certaine consolidation des effectifs** alors que la mise en œuvre du Plan « préfectures nouvelles génération », doit aboutir à la suppression de 1 300 ETPT à échéance 2018. **Les effectifs régionaux, soit**

1 683 ETPT employés dans des services disposant de compétences supra-départementales, connaissent un développement important, à raison de la création, depuis plusieurs années, de nouvelles structures spécialisées. Il s'agit en l'occurrence : des secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR) ; des centres de services partagés *Chorus* ; des plateformes naturalisation et les guichets uniques d'accueil des demandeurs d'asile ; depuis 2017, des CERT et des pôles d'appui juridique.

B. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE PROGRESSANT GLOBALEMENT VERS SES OBJECTIFS NON SANS QUELQUES CONTRETEMPS

Comme en 2016, la plupart des indicateurs relatifs à l'exécution affichent une progression des résultats obtenus, voire l'atteinte ou le dépassement des cibles fixées pour l'exercice.

Ce constat vaut en ce qui concerne : le taux d'élaboration des plans communaux de sauvegarde dans les communes soumises à obligation légale ; le taux d'exercices de sécurité civile réalisés dans les délais réglementaires sur les sites soumis à PPI (indicateur 1.3), en deçà de la cible pour 2017 mais dépassant la réalisation 2016 sans retrouver le niveau de 2015 ; le taux de contrôle des actes prioritaires reçus en préfecture et le taux d'actes télétransmis par l'application ACTES ; surtout, le taux de dossiers de fraude documentaire détectés par les préfectures, nettement supérieur à la prévision mais à la réalisation des exercices précédents.

Du fait de la transformation des relations avec les usagers qu'impliquent les réformes du PPNG, le taux de préfecture certifiées ou labellisées *Qualipref numérique 2.0*. n'est pas renseigné faute de pertinence.

En revanche, on observe **des reculs, y compris au regard des résultats enregistrés en 2015, dans des domaines qui, pourtant, intéressent particulièrement la réussite du PPNG.** Il en va ainsi en ce qui concerne :

– le taux d'établissements recevant du public soumis à l'obligation de contrôle visités par la commission de sécurité (indicateur 1.2), en baisse de près de 7 points par rapport à 2015 et inférieur de 10 points à la prévision actualisée PAP 2017 ;

– le pourcentage de passeports biométriques mis à disposition dans un délai de 15 jours et le pourcentage de permis de conduire délivrés dans un délai de 19 jours (indicateur 2.2), indicateurs non seulement inférieurs à la prévision pour 2017 mais également en recul net par rapport aux résultats des exercices 2015 et 2016.

Si elle peut résulter de la mise en condition opérationnelle progressive des CERT, de problèmes informatiques pour certains dossiers ou de pics saisonniers dans la demande de titres, **la contre-performance relative ainsi enregistrée n'en appelle pas moins la vigilance des pouvoirs publics.**

S'agissant des cartes grises, les dysfonctionnements et retards observés résultent de la conjugaison de divers facteurs que constituent : des anomalies techniques dans les téléprocédures et les télépaiements ; une disponibilité insuffisante du site de l'Agence nationale des titres sécurisés, la non-anticipation de certaines situations spécifiques (importateurs de véhicules dotés d'anciennes plaques d'immatriculation ou véhicules de luxe assujettis à une fiscalité spécifique).

D'après l'exposé du ministre de l'intérieur devant la commission des finances réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, ces problèmes seraient en voie de résorption. Depuis novembre 2017, près de 3 millions de cartes grises ont été délivrées sans passage aux guichets des préfectures. Plus de 80 % des demandes font l'objet d'un traitement automatisé en ce qui concerne les opérations les plus fréquentes (telles que les changements de titulaire d'un véhicule, les déclarations de cession, les changements d'adresse ou les duplicatas). Le stock des demandes non traitées porte sur 200 000 dossiers, ce qui équivaut à 9 jours d'activité. Une partie des demandes non traitées résulte de dossiers non complets dont l'instruction exige des pièces supplémentaires. Des moyens supplémentaires ont été accordés au Centre de contact citoyens de l'ANTS afin de permettre des réponses plus rapides aux usagers.

Par ailleurs, on signalera le déploiement dans les préfectures, en 2017, de 305 points numériques mettant à la disposition des usagers des équipements informatiques et l'assistance d'un médiateur numérique. Des centres de traitement des demandes de titres ont été ouverts à la préfecture de police de Paris, à Amiens, à Charleville-Mézières auxquels ont été affectés 90 agents. Enfin, le ministère de l'intérieur a pris des mesures afin que les usagers victimes de dysfonctionnement dans le traitement des demandes de titres ne soient pas sanctionnés indûment. Tel est le sens de l'allongement à quatre mois de la durée de validité des certificats d'immatriculation provisoire ou des consignes de non-verbalisation des conducteurs de bonne foi démontrant avoir accompli l'ensemble des démarches exigées.

Si votre Rapporteur spécial se félicite de cette réactivité, il n'en partage pas moins l'analyse du ministre de l'intérieur quant à la nécessité de poursuivre les efforts engagés afin de garantir la bonne marche des téléprocédures mises en place dans le cadre de PPNG, ainsi que la simplification des rapports avec l'utilisateur.

II. PROGRAMME 232 VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE

Le programme 232 retrace les moyens matériels et humains dont dispose le ministère de l'intérieur afin de garantir aux citoyens le respect de leurs droits à prendre part à la vie électorale (actions 1 et 3), à la vie associative (action 5) et dans l'exercice de la liberté religieuse (action 4).

Par comparaison avec l'exercice 2016, le programme bénéficie d'une **progression spectaculaire des ressources disponibles en gestion** : porté à 474,15 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 467,02 millions d'euros en crédits de paiement (CP), **le montant des crédits ouverts bondit de 377,16 % en AE et de 377,43 % en CP**. Atteignant 381,05 millions d'euros en AE et 370,84 millions d'euros en CP, **les crédits consommés connaissent également une croissance soutenue** (+ 105,01 % en AE et de + 59,21 % en CP). En revanche, le taux de consommation des crédits ouverts se révèle en retrait.

Loin de constituer une sous-utilisation des moyens, **cette évolution traduit en réalité l'impact prédominant du cycle électoral sur le niveau et le rythme des dépenses**, ainsi que les aléas qui entourent les besoins inhérents à son organisation. En attestent la dynamique des restes à payer : après une baisse de 91,38 % au terme de l'exercice 2016, leur montant croît de 239,36 %, passant d'environ 4,26 millions d'euros à **un peu plus de 14,46 millions d'euros**. De fait, 91,46 % des engagements non couverts par des paiements au 31 décembre 2017 procèdent des autorisations portant sur les dépenses relatives à l'organisation des élections.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 232 VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE ENTRE 2013 ET 2017

(en millions d'euros)

		Exécution. 2013	Exécution 2014	Exécution 2015	Exécution 2016	Exécution 2017	Évolution 2017/2016
AE	Prévus	145,17	312,32	438,39	99,37	474,06	+ 377,06 %
	Ouverts	164,60	309,52	430,39	198,46	474,15	+ 138,91 %
	Consom.	151,80 (92,22 %)	279,95 (90,45 %)°	307,74 (71,50 %)	185,87 (93,65 %)	381,05 (80,36 %)	+ 105,01 %
CP	Prévus	143,37	312,97	439,15	99,29	470,07	+ 373,43 %
	Ouverts	163,23	309,69	431,77	243,79	467,02	+ 91,57 %
	Consom.	150,69 (92,32 %)	278,53 (89,93 %)	267,76 (62,01 %)	232,82 (95,50 %)	370,84 (79,41 %)	+ 59,21 %

Source : D'après les rapports annuels de performances de 2013 à 2017.

A. UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR LE POIDS DES RESSOURCES MOBILISÉES PAR L'ORGANISATION DES SCRUTINS ÉLECTORAUX

De fait, la hausse spectaculaire des dépenses du programme 232 résulte très directement de celle des besoins budgétaires couverts par les actions 02 *Organisation des élections* et 03 *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques* (CNCCFP). Deux éléments déterminants expliquent leur envolée : d'une part, la multiplicité des scrutins locaux et nationaux organisés en 2017, parmi lesquels les élections les plus mobilisatrices dans la vie publique nationale ; d'autre part, l'impact parfois différé du remboursement des dépenses exposées dans le cadre de chacun de ces scrutins.

• **L'action 02 voit ainsi ses dépenses s'accroître de 164,25 % en autorisation d'engagement** (de 115,78 millions à 305,96 millions d'euros) **et de 84,90 % en crédits de paiement** (de 161,05 millions à 297,79 millions d'euros).

Pour l'essentiel, l'évolution de ces montants correspond aux dépenses de fonctionnement réalisées pour :

– l'organisation de l'élection présidentielle (137,3 millions d'euros en AE et 134,4 millions d'euros en CP, dont 125,5 millions d'euros en AE et 125 millions d'euros en CP au titre de la propagande électorale) ;

– la tenue des élections législatives (102,2 millions d'euros en AE et 99,6 millions d'euros en CP, dont 93,8 millions d'euros en AE et 93,4 millions d'euros en CP au titre de la propagande électorale) ;

– les élections territoriales de Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna, Saint-Martin et Saint-Barthélemy en mars 2017 (1,9 million d'euros en AE et 0,1 million en CP, dont l'engagement des campagnes audiovisuelles pour 1,8 million d'euros en AE) ;

– des élections partielles (0,8 million d'euros en AE et en CP) ;

– la désignation des membres de l'Assemblée de la nouvelle collectivité territoriale de Corse (0,6 million d'euros en AE et 0,1 million d'euros en CP) ;

– le renouvellement du Sénat (0,2 million d'euros en AE et CP).

La somme des crédits consommés sur titre III comprend également les dépenses communes de l'administration centrale et des préfectures (4 millions d'euros en AE et 3,6 millions d'euros en CP), ainsi que des dépenses différées, en rapport avec des scrutins de 2014 et 2015.

L'écart par rapport à la prévision s'explique en premier lieu par l'impossibilité pratique d'anticiper parfaitement, au stade du projet de loi de finances, le coût de la mise sous pli des documents de propagande électorale adressée aux électeurs. Ainsi que précédemment observé, les préfetures recourent de plus en plus à des prestataires extérieurs – avec également pour effet induit de minorer les dépenses de personnel (titre II) de l'action 02. Or, leur raréfaction dans certaines parties du territoire national, combinée à la hausse des tarifs de l'acheminement postal, concourt au renchérissement de cette prestation. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la Cour des comptes préconise, parmi les pistes d'optimisation des ressources, la dématérialisation de la propagande.

En deuxième lieu, la part des crédits non consommés sur l'exercice se justifie par **les délais nécessaires à l'examen des comptes de campagne, préalables au remboursement forfaitaires des dépenses électorales** exposées par les candidats. Ces dépenses vont nécessairement donner lieu à des reports de crédits sur l'exercice 2018

En dernier lieu, il convient de prendre en considération les aléas qui entourent les deux déterminants du niveau des dépenses de campagne objet d'un remboursement : d'une part, **le nombre de candidats, notamment ceux pouvant prétendre au remboursement de leurs dépenses de campagne ; d'autre part, le montant même des dépenses électorales de chacun d'eux.** De ces facteurs découlent aussi la hausse des coûts d'organisation constatés par rapport à 2012 pour l'élection présidentielle et les élections législatives, ainsi que pour les élections sénatoriales (par rapport au dernier renouvellement de la Chambre haute).

• S'agissant de **l'action 03 Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques**, on constate une **augmentation très soutenue des crédits consommés en autorisations d'engagement (+ 81,51 %, à 7,87 millions d'euros) et en crédits de paiement (+ 10,71 %, à 5,96 millions d'euros).** Ce dynamisme de la consommation des ressources **repose sur une hausse** des crédits prévus en loi de finances initiale (+ 103,37 % en AE atteignant 9,65 millions d'euros et de 19,49 % en CP portés à 7,05 millions d'euros en CP).

Il correspond à la hausse des besoins en crédits de fonctionnement (titre III) et surtout de personnel (titre II) de l'action en rapport avec deux postes constitutifs de la dépense : d'une part, le pic d'activité que créent, pour la CNCCFP, l'examen des comptes de campagne de l'élection présidentielle mais surtout des scrutins liés au renouvellement des assemblées parlementaires, ainsi que celui des comptes moins nombreux des candidats à des scrutins territoriaux outre-mer et des élections partielles ; d'autre part, le maintien de charge de fonctionnement courant (notamment 1,3 million d'euros de CP pour le paiement de son loyer, de charges locatives et de

taxes), ainsi que les dépenses en fonctionnement inhérentes à l'exercice des missions de la CNCCFP en période électorale (frais d'affranchissement, d'impression et de routage des imprimés réglementaires, dépenses informatiques).

En conséquence de l'alourdissement de sa charge de travail, **la Commission exécute presque l'intégralité de son plafond d'emplois relevé dans le projet de loi de finances pour 2017** : les effectifs employés représentent **50 équivalents temps plein** (contre 51 ETPT aux termes de l'autorisation parlementaire).

Cela étant, on remarquera qu'après application de la réserve de précaution (0,5 % sur les crédits de personnel et 8 % sur les crédits hors titre II), le taux de consommation connaît une baisse toute relative par rapport à 2016, tant en AE (88 % contre 99,8 %) et en CP (96 % contre 99,2 %).

B. UNE PERMANENCE DES BESOINS ET DU NIVEAU DES DÉPENSES DES AUTRES ACTIONS AU-DELÀ DES ERREURS D'IMPUTATION

● **L'exécution de l'action 1 *Financement des partis* repose sur un montant de crédits inscrits en LFI inchangé, soit 68,67 millions d'euros.** Ce niveau de ressources traduit le choix arrêté à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2014 de réduire de 10 % l'aide publique au financement des partis. Le montant des dépenses (63,02 millions) résulte quant à lui de l'application des sanctions financières pour non-respect des règles relatives à la parité.

● En revanche, comme en 2016, **l'action 4 *Cultes* bénéficie d'un nouveau renforcement de ses crédits inscrits LFI** : les autorisations d'engagement augmentent de 6,77 % (à 3,05 millions d'euros), les crédits de paiement de 27,39 %, ce qui porte les ressources à 3,05 millions d'euros. On observe également une progression de la consommation de crédits, tant en AE (3,92 millions d'euros, + 48,22 %) qu'en CP (3,81 millions d'euros, + 15,71 %). Cette progression comporte l'augmentation des dépenses consacrées aux opérations immobilières au profit d'implantations culturelles dont l'État est propriétaire dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle. On notera par ailleurs un maintien des dépenses engagées dans le cadre du plan de lutte contre le terrorisme et destinées au financement des études universitaires en sciences islamiques et sur l'islam de France, ainsi que les subventions accordées aux diplômés universitaires de formation civile et civique.

● **Pour l'action 05 *Vie associative***, l'exercice 2017 se résume au financement des opérations de maintenance du répertoire national des associations (RNA), relevant des crédits de fonctionnement (en baisse sensible), ainsi qu'au versement de subventions au milieu associatif (pour un montant un peu supérieur à l'exercice 2016).

III. PROGRAMME 216 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR

Le programme 216 constitue le support budgétaire des crédits et des ressources humaines dévolus aux fonctions de pilotage du ministère de l'intérieur ou dédiés à la gestion de différentes prestations mutualisées et à ses affaires juridiques et contentieuses. Il intègre depuis l'exercice 2016 les effectifs des services déconcentrés effectuant des missions de sécurité et d'éducation routières, et depuis 2017, les crédits du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 216 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTERIEUR DEPUIS 2013

(en millions d'euros)

		Exécution 2013	Exécution 2014 ⁽¹⁾	Exécution 2015	Exécution 2016	Exécution 2017	Évolution 2017/2016
AE	Prévus	681,18	808,08	733,43	794,55	928,63	+ 16,87%
	Ouverts	684,54	922,99	769,70	1 015,38	945,72	- 6,86 %
	Consom.	674,23 (98,49 %)	845,46 (91,60 %)	749,74 (97,41 %)	828,49 (81,59 %)	923,64 (97,67 %)	+ 11,48 %
CP	Prévus	707,76	706,82	751,34	814,55	955,14	+ 17,26 %
	Ouverts	708,46	695,02	788,23	808,62	959,06	+ 18,60 %
	Consom.	704,51 (99,44 %)	688,44 (99,05 %)	768,63 (97,51 %)	797,21 (98,59 %)	943,50 (98,38 %)	+ 18,35 % + 59,21 %

Source : D'après les rapports annuels de performances de 2013 à 2017.

A. UNE PROGRAMMATION AU PÉRIMÈTRE ÉTENDU ET POURSUIVANT LA RATIONALISATION DES FONCTIONS SUPPORT

Alors qu'au terme de l'exercice 2016, le programme 216 disposait déjà de ressources d'un montant inégalé, la XIV^e législature se clôt sur une nouvelle progression tant des crédits prévus en LFI que des crédits consommés.

Les ressources inscrites atteignent ainsi 928,63 millions d'euros en AE (+ 16,87 %) et 955,14 millions d'euros en CP (+ 17,26 %). Le montant des dépenses réalisées progresse de 11,48 % en AE (portées à 923,64 millions d'euros) et de 18,35 % en CP (en passant à 943,50 millions d'euros).

• Cette hausse globale des ressources et des dépenses procède d'abord du rattachement des moyens budgétaires du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD).

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

La dotation de l'action 10 créée à cette fin s'élève à **près de 100,42 millions d'euros en loi de finances initiale** pour 2017. Il s'agit là d'un montant en nette hausse par rapport aux crédits affectés au Fonds dans le cadre du programme 122 *Concours spécifiques et administration* auquel il était précédemment rattaché en 2016 (soit environ 69,40 millions d'euros en AE et 54,42 millions d'euros en CP).

Les ressources du FIPD renforcent les crédits d'intervention du programme. Elles ont pour objet le financement de la vidéo-protection et celui des autres actions de prévention dans le cadre des plans de prévention de la délinquance et dans le cadre de la contractualisation mise en œuvre entre l'État et les collectivités territoriales en matière de politique de la ville. Le FIPD bénéficie depuis 2015 de crédits pour renforcer la lutte contre le terrorisme et en particulier pour financer des actions de sécurisation de lieux culturels et de prévention de la radicalisation.

Les crédits consommés en 2017 s'élèvent à un près de 83,34 millions d'euros en AE et à environ 72,91 millions d'euros en CP, soit des montants nettement supérieurs aux résultats de l'exécution 2016 du programme 122 précité. **L'écart par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale s'explique par le caractère insignifiant des crédits consommés sur le montant de la subvention pour charges de service public accordée au groupement d'intérêt public « Réinsertion et citoyenneté »**, en l'occurrence 0,75 million d'euros sur 22 millions d'euros initialement programmés. Cette sous-consommation constitue la conséquence très directe de l'arrêt de l'expérimentation et de la fermeture du centre de Pontourny (Indre-et-Loire), décision précédant la dissolution du GIP décidée en octobre 2017.

• **En dehors de l'impact spécifique de l'action 06 *Affaires juridiques et contentieuses*, la dynamique des dépenses résulte pour l'essentiel, comme en 2016, de deux actions : les actions 05 et 03.**

– S'agissant de **l'action 05 *Affaires immobilières***, après la hausse des ressources constatées en 2016, l'exécution 2017 se caractérise par **une très nette décélération des AE consommées (-23,85 %)**, quoique leur montant demeure supérieur aux inscriptions en loi de finances initiale (115,23 millions d'euros contre 111,23 millions d'euros). Suivant l'analyse fournie par le rapport annuel de performance, cette situation se justifierait par le rythme de renouvellement des différents contrats (locaux et bail). La somme des AE consommées intègre par ailleurs **la prise à bail d'un troisième site pour le compte de la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI)**. La consommation de CP présente une croissance modérée (+1,2 % à 138,08 millions d'euros), à raison principalement de la revalorisation automatique des loyers. La différence entre crédits prévus et exécutés tient au décalage partiel des paiements sur l'exercice 2018 au titre d'opérations immobilières des

services centraux délocalisés. Elle résulte également d'une baisse des dépenses relatives à l'exploitation maintenance du site Levallois.

– Pour l'**action 03 Système d'information et de communication**, on constate **une baisse sensible des crédits consommés en autorisations d'engagement** (72,75 millions d'euros, – 18,07 %) mais également une hausse **des crédits de paiement** consommés (81,89 millions d'euros, + 12,28 %). L'écart à la prévision en ce qui concerne les AE trouve une explication dans le décalage du calendrier de deux opérations en investissement. Cela étant, les crédits de titre V affectés en application des plans terroristes auront permis le financement de deux projets : la réalisation d'un *data center* sécurisé (B015 au fort de Rosny, l'achèvement d'un système d'information pour la Commission du contentieux du stationnement payant.

L'augmentation de l'exécution des CP résulte quant à elle de **l'augmentation des dépenses de fonctionnement relatives au maintien en condition opérationnelle des applications, ainsi qu'au soutien et au pilotage.**

• Pour ce qui est des emplois, le bilan de l'exercice 2017 comporte une nouvelle **sous-exécution du plafond d'emplois et la stabilité des dépenses de personnel** alors même que le périmètre du programme intègre depuis 2016 les inspecteurs et délégués du permis de conduire.

Passant de 6 437 à 6 432 équivalents temps plein (ETPT), les effectifs constatés pour le programme accusent une légère diminution (- 5 ETP) qui, toutefois, ne remet pas en cause la dynamique ascendante constatée depuis 2014. Compte tenu du relèvement de l'autorisation parlementaire qui portait, aux termes des lois de finances initiale et rectificative, sur 7 330 ETPT (contre 7 320 ETPT en 2016), **la sous-exécution du plafond d'emplois s'accroît**, passant de – 883 ETPT à – 898 ETPT. Outre un schéma d'emplois négatif (– 47 ETP en loi de finances en raison de la création de 13 emplois en conséquence du plan d'aide aux migrants), l'exercice 2017 se signale également par la rétrocession, en cours de gestion, de 630 ETPT au ministère de la transition écologique et solidaire, pratique que la Cour des comptes juge contestable. Ces effectifs correspondent aux effectifs déconcentrés de la sécurité routière.

Outre la sous-exécution du plafond d'emplois, **les dépenses de personnel (titre II) apparaissent contenues (à 442,74 millions d'euros, + 0,65 %)**, à raison de la stabilité des rémunérations d'activité (+ 0,07 %) mais aussi des prestations sociales et allocations diverses (– 0,88 %).

B. UNE BUDGÉTISATION TOUJOURS INSUFFISANTE DES DÉPENSES DE CONTENTIEUX APPELANT LA POURSUITE DES EFFORTS ENGAGÉS

À l’instar de la Cour des comptes, votre Rapporteur ne peut que réitérer le constat dressé depuis désormais cinq exercices d’une sous-estimation – dont on peut s’interroger sur le caractère vraisemblablement prévisible ?– des besoins dans le domaine des dépenses contentieuses.

En effet, **si le montant accordé en loi de finances initiale, soit 55 millions d’euros, représente une augmentation très sensible** des AE et CP affectés à l’action 06 (de l’ordre de 27,02 %), **il n’en demeure pas moins très en deçà du niveau des dépenses constatées**. Au terme de l’exercice 2017, celles-ci s’établissent à 139,93 millions d’euros en AE et à un peu plus de 82,66 millions d’euros en CP, soit un dépassement de respectivement 84,93 millions et 27,66 millions d’euros. Le montant des crédits exécutés représente 253 % des crédits initiaux en AE.

Certes, l’écart entre la programmation des crédits et leur exécution peut se justifier par le dénouement parfois difficilement anticipé de contentieux onéreux ou exceptionnels. Toutefois, ainsi que le relève la Cour des comptes, la programmation 2017 ne tenait manifestement compte ni des besoins exprimés par les services du ministère de l’intérieur, ni des contentieux exceptionnels déjà connus au moment de l’examen de la loi de finances initiale. En outre, il s’avère que le programme 216 assume fréquemment la charge du financement d’un certain nombre de contentieux pour le compte d’autres ministères.

Or, comme au cours de l’exercice précédent, ce désajustement quasi structurel pèse sur la gestion des crédits de l’ensemble du programme 216 : le responsable du programme a été contraint d’obtenir la levée intégrale de la réserve de précaution sur les crédits hors titre II pour des montants supérieurs à ceux dégelés en 2016 (soit 53,43 millions d’euros en AE et 56,67 millions d’euros en CP) ; l’abondement de la ressource a également rendu indispensables des ouvertures complémentaires en toute fin de gestion (par décrets d’avance et l’ouverture de crédits supplémentaires en loi de finances rectificative).

Dans ces conditions, **votre Rapporteur ne peut que s’associer à la recommandation de la Cour des comptes invitant le Gouvernement à établir une doctrine claire de répartition des dépenses liées aux contentieux exceptionnels**. Cette démarche paraît de nature à conforter les acquis du plan d’action interministériel engagé en 2014 que constituent en 2017 :

– l’établissement d’un pilotage régional des crédits de contentieux (hors Île-de-France) qui, suivant les analyses convergentes de la Cour des comptes et du

responsable de programme, favorisent un meilleur dialogue de gestion et un pilotage plus efficace de la dépense ;

– la mise en place de deux pôles d’appui juridique : spécialisées sur les questions relatives au concours de la force publique et de la responsabilité de l’État, ces deux structures confortent l’expertise du ministère de l’intérieur.

IV. LES MOYENS DU RÉSEAU PRÉFECTORAL DANS L’ACCOMPLISSEMENT DES MISSIONS RELATIVES AU TRAITEMENT DES DEMANDES D’ASILE

Dans l’esprit des engagements pris devant la Nation par le Président de la République, l’Assemblée nationale a adopté en première lecture, le 22 avril 2018, le projet de loi pour une immigration maîtrisée, un droit d’asile effectif et une intégration réussie. Au-delà des questions et positions de principe derrière lesquelles certains se sont bien volontiers retranchés, apparaît clairement la nécessité de donner à notre pays les moyens pratiques de demeurer fidèle à sa tradition d’accueil.

Ce constat vaut en ce qui concerne l’exercice du droit d’asile auquel le projet de loi ambitionne de redonner sa pleine portée. De fait, ramener à six mois le délai d’examen des demandes d’asile ne va pas de soi. À l’évidence, la réalisation de cet objectif implique de réduire les délais susceptibles de séparer l’intervention de chacun des acteurs de la chaîne que forment les préfetures, l’Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et la Cour nationale du droit d’asile (CNDA). En 2017, la durée de la procédure d’examen des dossiers déposés par les demandeurs d’asile (y compris le recours devant la CNDA) s’établissait à 1 an et 2 semaines. Mais la réduction de ces délais présuppose également leur capacité respective à exercer pleinement – compte tenu de leurs ressources – les compétences que leur confie la loi dans les délais nouveaux qu’elle leur impartit.

Cette question – qui n’a rien de théorique – se pose dès à présent pour les préfetures et les sous-préfetures. Elle appelle une attention d’autant plus vigilante de la part des pouvoirs publics que le réseau préfectoral se trouve aujourd’hui pleinement engagé dans une transformation assez fondamentale du périmètre de ses missions, voire pour certaines régions, de son assise territoriale.

A. DES PRÉFECTURES ASSUMANT DE PLUS EN PLUS DIFFICILEMENT DES COMPÉTENCES POURTANT « PÉRIPHÉRIQUES » EN MATIÈRE D'ASILE

Dans le traitement des demandes déposées par les réfugiés afin d'obtenir l'asile ou une protection subsidiaire, les préfectures – et de moins en moins de sous-préfectures – assument en réalité deux fonctions : d'une part, l'enregistrement des demandes ; d'autre part, l'exécution des décisions rendues à l'issue de leur examen.

Le rôle des préfectures dans l'enregistrement des demandes se matérialise par la participation de leurs agents aux guichets uniques d'accueil (ou GUDA). Les GUDA se répartissent dans 38 préfectures à l'échelle du territoire national (34 en métropole et 4 outre-mer) et comprennent également des agents de l'Office français de l'Immigration et de l'intégration (OFII). Les agents des préfectures valident les informations transmises par les demandeurs d'asile relèvent les empreintes digitales. Ils réalisent un entretien individuel destiné à déterminer l'État responsable de l'examen de la demande d'asile et, le cas échéant, l'application du « règlement Dublin III » ⁽¹⁾.

Pour le temps de l'examen des dossiers, les préfectures délivrent par ailleurs des attestations de demande d'asile, ainsi que des autorisations provisoires de séjour. Celles-ci prennent la forme d'un récépissé valable six mois et renouvelable tous les trois mois jusqu'à la fin de la procédure de demande d'asile.

Dans l'exécution des mesures découlant des décisions rendues par l'OFPRA – après épuisement des voies de recours devant la CNDA et le Conseil d'État –, le rôle des préfectures consiste à prendre des décisions de refus de séjour et à assurer l'exécution des obligations de quitter le territoire français (OQTF). Le cas échéant, à cette fin, elles peuvent également décider d'un placement en rétention. En outre, il leur incombe d'assurer la défense des actes pris devant les juridictions administratives, en cas d'actions intentées par les demandeurs d'asile déboutés.

Les préfectures n'interviennent donc qu'aux deux « extrémités » de la procédure de traitement des demandes d'asile. Néanmoins, tous les éléments recueillis par votre Rapporteur spécial au cours de ses travaux de contrôle montrent que l'accomplissement de cette mission pèse aujourd'hui – parfois de manière problématique – sur leur fonctionnement quotidien.

(1) Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 (dit « Dublin III »).

1. Un surcroît d'activité sous l'effet de la crise migratoire

De fait, si le flux des personnes réfugiées qui s'efforcent de gagner l'Europe tend à diminuer par rapport aux « pics » observés en 2015 ⁽¹⁾, le nombre de demandes d'asile demeure à un niveau élevé en France. Ainsi, alors que les services de l'État tablaient sur une augmentation de 10 % par rapport à 2016, le nombre de demandes d'asile croit de 17,1 % en 2017 pour atteindre le chiffre 121 200 demandes (y compris les réexamens) ⁽²⁾. On notera que si le chiffre des premières demandes progresse à un rythme soutenu de 15,3 %, celui des demandes déposées pour des mineurs accompagnants bondit de 32,6 %. Dans l'ensemble, la hausse de la demande d'asile adressée à la France s'explique fondamentalement par l'existence de mouvements secondaires entre, d'une part, les premiers États d'accueil de l'Union européenne (jusqu'à présent l'Italie et sans doute demain l'Espagne) et, d'autre part, d'autres États de l'Union dont notre pays. À ce facteur essentiel, il convient par ailleurs d'ajouter la propension – assez nouvelle – de demander l'asile pour des ressortissants d'États dispensés d'obtenir un visa pour entrer sur le territoire national – ce qui complique l'anticipation des flux.

Quoi qu'il en soit, **la crise migratoire retentit très directement sur l'exercice de l'ensemble des compétences exercées par les préfectures en rapport avec les procédures relatives au droit d'asile**, à commencer par l'activité des guichets uniques d'accueil.

D'après les statistiques recueillies auprès du ministère de l'intérieur pour **2017, 121 200 demandes d'asile ont été déposées devant les guichets uniques**. Incluant les demandeurs placés sous la procédure du « règlement Dublin III », ce chiffre traduit une augmentation du nombre de dossiers de plus de 50 % par rapport au niveau constaté en 2014. Il résulte de l'augmentation des demandes mais aussi de l'accélération des prises de rendez-vous permise par un meilleur fonctionnement des plateformes d'accueil des demandeurs d'asile (SPADA).

La hausse des demandes d'asile paraît, en second lieu, devoir conditionner la croissance du nombre d'éloignements en rapport avec les demandes de titres de séjour mais également les demandes de droit d'asile : d'après le ministère de l'intérieur, 18 157 personnes ont fait l'objet d'une telle mesure en 2017 (+ 10,1 %). Le nombre des éloignements forcés s'établit pour sa part à 14 859, en hausse de 14,6 % sur un an. Le début de l'exercice 2018 semble devoir s'inscrire dans la même tendance de fond puisque pour les quatre premiers mois de l'année, on observe une nouvelle

(1) Près de 1,2 million de personnes.

(2) D'après les chiffres communiqués à la commission des finances réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, on dénombrait, en 2017, 198 300 demandes d'asile reçues en Allemagne et 126 000 en Italie.

hausse des éloignements (10 901 mesures), supérieurs de 25 % aux résultats constatés à la même période en 2017.

2. Des tâches alourdies, entrant parfois en concurrence avec l'exercice de missions prioritaires ?

Cette interrogation appelle à l'évidence des constats nuancés car, de fait, les situations semblent varier assez sensiblement selon les moyens affectés aux préfectures, ainsi que l'importance du nombre de demandeurs d'asile présents dans les départements. Certaines grandes préfectures connaissent ainsi une affluence telle qu'on a pu observer la formation de files nocturnes de demandeurs. Cette situation prévaut *a priori* encore, par exemple, dans les Hauts-de-Seine et à Marseille. Elle a pu concerner un temps certains locaux de la Préfecture à Paris.

Par ailleurs, en l'absence de statistiques, on ne saurait totalement mésestimer les effets bénéfiques sur le fonctionnement des services étrangers de certaines décisions prises afin d'optimiser le traitement des demandes d'asile. Il en va ainsi de la généralisation de l'accueil sur rendez-vous, mesure qui semble avoir contribué à la diminution des files d'attente. On citera également la segmentation et le pré-accueil, qui permettraient une réduction des temps d'attente et une meilleure orientation des usagers étrangers.

Cela étant, au vu éléments recueillis par votre Rapporteur spécial, il s'avère que l'exercice des compétences exercées par les préfectures en matière d'asile ne va pas sans aléas.

a. Une « activité » disposant de ressources spécifiques mais susceptible de peser sur l'ensemble de l'organisation des préfectures

Certes, d'un point de vue institutionnel, la mise en œuvre des procédures en rapport l'asile incombe, dans l'organisation des préfectures, à des services identifiés : les services des étrangers. Leurs agents participent, comme indiqué précédemment, aux 38 guichets uniques sur le territoire national. Du reste, dans le cadre d'une expérimentation en cours, deux pôles spécialisés (l'un dans les Hauts-de-France, l'autre en Provence-Alpes-Côte d'Azur) se voient confier le traitement des demandes déposées par des personnes susceptibles de relever des procédures du « règlement Dublin III ».

Toutefois, **l'enregistrement des demandes d'asile ne constitue que l'une des activités des services Étrangers qui traitent surtout de l'éloignement et des titres de séjour.**

D'après les signalements recueillis par votre Rapporteur spécial, **les demandes de renouvellement de ces titres constituent une véritable charge qui peut susciter des « pics saisonniers »**. S'agissant plus spécifiquement des demandeurs d'asile, on observe de fréquents déplacements aux guichets des préfectures, de l'ordre de quatre à cinq passages pour obtenir un titre, suivant le ministère de l'intérieur. Outre l'apport des pièces complémentaires nécessaires à l'instruction des demandes d'asile, la fréquence de ces passages tient à la durée de validité des titres provisoires délivrés afin de permettre aux demandeurs d'asile de demeurer légalement sur le territoire le temps de l'examen de leur dossier. C'est dire que dans leur parcours, les réfugiés sollicitent les services Étrangers des préfectures tant pour l'application du droit d'asile que pour celui du droit au séjour. Le traitement d'une demande d'asile et ses conséquences peuvent ainsi mobiliser une préfecture sur plusieurs années.

Or, **l'accroissement de la demande de renouvellement des titres qui en résulte crée une charge de travail d'autant plus significative que la carte de séjour pluriannuelle, créée par la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016⁽¹⁾, tarde à produire ses effets**. D'après les chiffres fournis par le ministère de l'intérieur, ce nouveau titre représentait 50 % des renouvellements de carte de séjour (hors carte de résident).

Par ailleurs, **suivant l'organisation arrêtée par les préfectures au regard des spécificités du département et des flux de demandeurs, la répartition des compétences relatives à l'asile peut varier assez considérablement**. D'après le ministère de l'intérieur, il arrive ainsi que des bureaux d'asile assument la mise en œuvre intégrale des procédures, depuis l'enregistrement de la demande jusqu'à l'établissement de l'OQTF ou du récépissé pour le réfugié. Dans d'autres préfectures, les mêmes services n'accomplissent que les diligences et les actes préalables à la décision définitive. Cette répartition variable des compétences ne peut rester sans conséquences sur le fonctionnement global des préfectures dès lors que l'existence de plafonds d'emplois par mission interdit en principe aux préfets de renforcer les services des étrangers par des effectifs prélevés sur d'autres services.

En dernier lieu, on notera que d'après l'analyse même du ministère de l'intérieur, **le suivi des procédures contentieuses présente un coût certain, en termes de temps et d'effectifs**. Le temps consacré à la défense des actes pris par les préfectures varie très sensiblement selon la stratégie des préfectures.

(1) Loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France (articles L. 313-17 et suivants du code général de l'entrée et du séjour des étrangers).

b. Des bénéficiaires du plan PPNG se concrétisant de manière encore inégale

À son lancement en 2015, le ministère de l'intérieur avait résolu de ne pas intégrer les services Étrangers au périmètre du plan « *Préfectures nouvelle génération* » (PPNG). Il en résulte aujourd'hui que **l'exercice des compétences en matière de droit d'asile ne tire qu'accessoirement parti des avancées que PPNG – sous réserve d'une évaluation des coûts globaux – semble avoir permises.**

Certes, selon les chiffres fournis par la direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT), 120 des 150 emplois pérennes affectés en 2018 aux services Étrangers proviennent des effectifs dégagés par la dématérialisation des titres et le recentrage des préfectures sur les quatre missions jugées prioritaires.

En revanche, les autres gains attendus de la mise en œuvre du plan restent à vérifier, suivant les analyses convergentes de plusieurs personnes auditionnées par votre Rapporteur spécial. Ce jugement vaudrait en ce qui concerne : le renforcement de l'expertise des services étrangers par la libération de personnels ; la mise à disposition des guichets et espaces libérés à la suite de la fermeture des services délivrant au public les cartes nationales d'identité, les passeports, les cartes grises et certificats d'immatriculation.

c. Le droit d'asile : une matière complexe, à raison de procédures nouvelles et de sa dimension européenne

Au-delà des stipulations fondatrices de la convention de Genève du 28 juillet 1951 – étendue par le protocole du 31 janvier 1967 –, le droit de l'asile en France trouve ses fondements dans de multiples normes que représentent : des principes découlant du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 et de l'article 53-1 de la Constitution ; des engagements internationaux, notamment ceux pris dans le cadre de l'Union européenne ; des dispositions législatives aujourd'hui rassemblées dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

Au plan des lois, l'histoire récente se caractérise par une certaine inflation des textes qui, insensiblement, contribuent de l'avis général à faire du droit de l'asile une matière complexe. Il en résulte pour les services des étrangers le besoin chronique d'actualiser les compétences, voire les organisations, au rythme de réformes parfois rapprochées, ainsi que l'illustre la promulgation successive de deux textes en vigueur : la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile ; la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France.

Or, la mise en œuvre de certaines procédures requiert à l'évidence une expertise, des moyens spécifiques qui mobilisent tout particulièrement les services Étrangers. Ce constat vaut tout particulièrement pour l'application du règlement (UE)

n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 (dit « Dublin III »). Ce texte fixe les règles permettant de déterminer l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile dans l'Union européenne (UE). Il est le fondement du traitement d'un nombre important et croissant de demandes d'asile, **les « dublinés » (41 442 demandeurs) représentant 36 % des dossiers déposés en France en 2017.**

Or, le règlement a pour finalité de prévenir l'existence de demandes d'asile parallèles et implique l'éventuel renvoi des demandeurs vers d'autres États de l'Union européenne. En conséquence, **son application exige le respect de certains préalables, sources de multiples opérations** que constituent : la saisine des États membres et le traitement de leurs réponses ; le cas échéant, la rédaction et la notification des arrêtés de transfert ; la défense des mesures objet de procédures contentieuses ; l'organisation des transferts. Ainsi, la direction générale des étrangers en France estime à 7 heures 30 minutes le temps nécessaire à un agent pour traiter un dossier exigeant l'application du « règlement Dublin III ». Il s'agit là du double de la durée requise par la mise en œuvre des procédures classiques.

3. Les indices d'une certaine tension dans le fonctionnement des services Étrangers

D'après les éléments communiqués à la commission des finances, les services Étrangers des préfectures disposent à ce jour de 3 200 emplois. Les effectifs chargés d'instruire les demandes d'asile représentaient 409,66 équivalents temps plein (ETPT) en 2017 contre 303,11 ETPT en 2016 et 257,77 ETPT en 2015. Mais en soi, ces chiffres montrent la portée de l'effort consenti par le ministère de l'intérieur, ils ne doivent pas conduire à occulter l'importance nouvelle – problématique ? – prise par les contractuels, ainsi que le malaise perceptible au sein des services des étrangers.

a. Un renforcement des effectifs indéniable mais obtenu grâce à l'emploi massif de contractuels

Par contraste avec la baisse observée en dix ans dans les effectifs globaux des préfectures (– 15 %), les services Étrangers auront donc bénéficié, au moins sur la période récente, d'un renforcement de leurs personnels. Après l'affectation de 121 emplois en 2016, le ministère de l'intérieur a décidé en 2017 de l'affectation à ce service de 21 emplois. Pour leur part, les personnels plus particulièrement chargés de l'instruction des demandes d'asile auront connu des hausses assez substantielles du nombre de leurs agents, tant entre 2015 et 2016 (+ 17,59 %) qu'entre 2016 et 2017 (+ 35,15 %).

Cela étant, **le recours aux effectifs contractuels occupe à l'évidence une large place**. Ainsi, les **1 138 mois vacataires**, accordés aux préfectures en plus des emplois pérennes dans le cadre du plan « + 1 000 mois vacataires » lancé en avril 2017, représentent 95 équivalents temps pleins travaillé⁽¹⁾. Pour la totalité de l'exercice, **le nombre d'emplois vacataires mobilisés à l'échelle du réseau préfectoral équivaut à 450 ETPT**. D'après les éléments communiqués par le ministère de l'intérieur, les vacataires ont constitué des renforts exceptionnels et utiles afin de faire face aux pics d'activité créée par la crise migratoire et réduire les délais d'instruction des demandes de droit d'asile. Ce plan a été reconduit en 2018, avec l'octroi de 1 200 mois aux préfets.

Si cette mesure peut se justifier par le caractère fluctuant de l'activité en rapport avec les demandes d'asile, elle n'en comporte pas moins potentiellement **quelques aléas du point de vue de la continuité du service**. En effet, la durée limitée des contrats, ainsi que les conditions mises à leur renouvellement, ne garantissent en rien que les agents contractuels soient en mesure de s'investir durablement et efficacement dans l'accomplissement de cette mission. D'après des analyses convergentes développées devant votre Rapporteur spécial, se pose ainsi un problème de formation, celles-ci n'étant pas nécessairement organisées à la prise de poste ou en des temps utiles dans la période du contrat des vacataires.

b. Un malaise aujourd'hui encore perceptible au sein des services Étrangers

Des échanges avec les agents sur le terrain comme de l'audition des représentants des organisations syndicales, il ressort en effet l'idée d'une situation péniblement ressentie par les agents travaillant au sein des services Étrangers et s'occupant des procédures d'asile.

Ce malaise apparaît motivé par **la lourdeur de tâches de guichet astreignantes**. Dans un nombre croissant de préfectures, les agents font également l'expérience de rapports tendus ou conflictuels avec – et au sein – des publics en difficulté et qui ne comprennent pas les délais nécessaires à la délivrance d'un titre ou les complexités de la procédure. D'après les témoignages recueillis par votre Rapporteur spécial, il arrive enfin que les agents expriment **le sentiment d'une perte de sens** : en l'occurrence, nombre d'entre eux ressentent comme un désaveu ou la marque d'une inutilité de leur travail l'annulation par les tribunaux administratifs des actes administratifs pris dans le cadre des procédures d'asile, dont les obligations de quitter le territoire français.

(1) Ces emplois vacataires ont été répartis à hauteur de 50 % sur le séjour/éloignement, 43 % sur l'asile et 7 % sur les plateformes naturalisation.

Même s'ils ne donnent pas lieu actuellement à des statistiques, il existe deux autres indices d'un véritable mal-être. Il s'agit en premier de **phénomènes récurrents d'absentéisme**. Certes, les taux évoqués par les représentants des organisations syndicales devant votre Rapporteur spécial (de l'ordre de 38 % à 40 %) ne sont pas confirmés par le ministère de l'intérieur. Toutefois, celui-ci reconnaît l'existence de signalements tendant à démontrer la réalité du phénomène et justifiant la prise de certaines mesures dans le domaine des ressources humaines.

Même en l'absence de données chiffrées quant au nombre de postes vacants, le second indice à prendre en considération réside dans le **manque manifeste d'attractivité des postes proposés au sein des services Étrangers**. De fait, l'enregistrement des demandes d'asile et l'exécution des décisions rendues apparaissent manifestement répétitifs et moins valorisants que l'examen des dossiers au fond.

B. UNE MISSION À REDÉFINIR DANS SES MODALITÉS D'EXERCICE ET PEUT-ÊTRE DANS SON ÉTENDUE

Certes, les données du premier trimestre 2018 offrent la perspective d'une atténuation des flux migratoires susceptibles de peser sur la demande d'asile. Même si le total des demandes connaît une hausse de 15 % par rapport à la même période en 2017, on observe ainsi un fléchissement de 3 % du nombre des dossiers présentés au GUDA (soit 26 028 demandes), de janvier à avril 2018.

En outre, **la réduction du délai d'enregistrement des demandes d'asile constitue aujourd'hui un fait tangible qui, à bien des égards, témoigne de l'efficacité des mesures prises par le ministère de l'intérieur**.

D'après les éléments communiqués à la commission des finances, beaucoup de préfectures ont aujourd'hui besoin de trois jours afin de procéder à l'enregistrement des demandes d'asile. Ces délais devraient valoir pour l'ensemble du réseau à la fin de l'année (contre un objectif de six jours pour 2018)⁽¹⁾. Cet objectif ambitieux ne paraît pas inenvisageable dans la mesure où le temps d'attente entre la plateforme des demandeurs d'asile (SPADA) et les GUDA pourrait se raccourcir à raison des créations de postes au sein des préfectures programmées en loi de finances initiale. Par ailleurs, il convient de prendre en considération l'impact positif de la multiplication des centres d'accueil et d'examen des situations (CAES), structures qui permettent une inscription au guichet unique en trois jours et dont le taux d'occupation s'élevait en 2017 à 70 %.

(1) Au début de l'année 2018, le délai d'enregistrement s'établissait à 14,6 jours pour les 35 349 premières demandes, contre 17,6 jours sur la même période an un plus tôt pour les 29 118 premières demandes enregistrées. En 2016, le délai d'enregistrement atteignait 21 jours en 2016.

Cela étant, ces performances présentent une certaine précarité dans la mesure où l'exercice 2018 devrait se solder par un rythme de progression des demandes d'asile voisin de celui enregistré au cours de l'exercice précédent (soit environ 17 %). Dès lors, il importe de conforter les acquis du traitement des demandes d'asile en mettant l'accent sur trois principaux axes d'amélioration ou de réformes.

1. Poursuivre la consolidation des ressources humaines

Du point de vue du Rapporteur spécial, la réalisation de cet objectif ne saurait exclusivement reposer sur la seule augmentation des effectifs des services Étrangers. Le budget 2018 prévoit l'affectation de 150 emplois supplémentaires de fonctionnaires titulaires, à raison de : 42 équivalents temps plein (ETP) affectés au renforcement de la capacité des GUDA ; 30 ETP destinés à la mission éloignement (avec pour objectif, la constitution des pôles régionaux d'appui) ; 50 ETP contribuant à la création de pôles spécialisés dans la mise en œuvre de la procédure « règlement Dublin III » ; 28 ETP pour renforcer les services séjour éloignement. Devant la commission des finances réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, le ministre de l'intérieur a assuré que dans la gestion de la réserve régionale d'emplois, 13 ETP supplémentaires avaient été en outre accordés aux préfetures.

Une réflexion sur la poursuite de cet effort méritoire ne peut sans doute pas être exclue d'emblée, compte tenu d'un ratio agents/demandeurs parfois insuffisant. Mais outre la prise en compte des contraintes budgétaires et de l'évolution des flux migratoires, elle gagnerait à intégrer deux conditions essentielles à l'efficacité des renforcements des services préfectoraux chargés de l'asile.

a. Favoriser l'attractivité des postes au sein des services étrangers

Il s'agit de développer des mécanismes incitatifs, tant du point de vue des rémunérations que du déroulement des carrières.

Sur le plan indemnitaire, l'arrêté du 4 novembre 2017 participe pleinement de cette démarche. En l'occurrence, cet acte revalorise la nouvelle bonification indiciaire (NBI) versée aux agents affectés au sein des services Étrangers en redistribuant les points rendus disponibles par le transfert aux CERT des agents chargés de la délivrance des titres (carte nationale d'identité, passeports, permis de conduite, cartes grises). En conformité avec le cadre réglementaire en vigueur, cette mesure bénéficie aux « emplois de guichet et emplois d'encadrement dans les bureaux étrangers ». Elle ne concerne pas l'exercice de fonctions liées à l'éloignement et les postes d'expertise juridique sans mission d'accueil ou d'encadrement au sein des bureaux des étrangers.

Sous réserve d'une évaluation de l'impact budgétaire et de sa cohérence avec le régime indemnitaire, il conviendrait peut-être **d'envisager une extension du**

champ des bénéficiaires de la NBI au sein des services étrangers. Cette mesure paraît cohérente avec le plan d'attractivité mené conjointement par la direction des ressources humaines et la direction de la modernisation et de l'action territoriale et qui comporte une revalorisation du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

Il s'agit également **d'inciter au maintien dans les services étrangers.** Dans cette optique, votre Rapporteur spécial ne peut que soutenir la réflexion engagée par le ministère de l'intérieur tendant à une bonification des primes versées au fil de la carrière afin d'encourager un maintien des agents des services Étrangers au-delà de trois ans.

Sur le plan du déroulement des conditions de travail, on notera avec intérêt la concertation menée par le ministère afin de redéfinir les cycles de travail, ainsi que les mesures tendant à assouplir le recours aux heures supplémentaires payées. Les éléments recueillis par votre Rapporteur spécial au cours de ses auditions donnent en effet à penser qu'il importe de favoriser, notamment aux guichets, une certaine rotation des équipes et un certain volontariat des personnels afin de prévenir le sentiment de tâches dévalorisantes car répétitives.

Mises en exergue par le ministre de l'intérieur devant la commission des finances, **la redéfinition des parcours professionnels et la valorisation des acquis de l'expérience** constituent, en dernier lieu, des chantiers décisifs.

Il s'agit de redonner des perspectives et de remédier aux effets d'un taux de promotion par catégorie parfois restrictif. Le problème se pose en particulier pour les agents de catégorie C car, comme dans l'ensemble de la fonction publique, ils possèdent souvent un niveau de diplôme ou de qualification élevé, sans rapport avec les compétences exigées par les tâches qui leur incombent.

En pratique, le fonctionnement des guichets uniques a permis à l'ensemble des agents de développer une certaine polyvalence, ainsi que des compétences valorisables dans d'autres postes. Dès lors, ainsi que l'ont suggéré certaines des personnes reçues par votre Rapporteur spécial, il pourrait être pertinent **d'envisager des équivalences pour des passages de grades ou des procédures permettant des changements d'affectation au regard des services accomplis au sein des services Étrangers.**

b. Garantir une formation continue et l'actualisation des compétences

Cet impératif découle assez naturellement du caractère très technique et évolutif du droit d'asile. La formation des agents des préfectures traitant du droit de cette matière ressort aujourd'hui de la compétence de deux directions : d'une part, la direction des ressources humaines du ministère de l'intérieur, qui assure la formation

initiale des agents affectés ; d'autre part, la direction générale des étrangers en France (DGEF), qui organise des modules consacrés à des procédures spécifiques.

Or, suivant les signalements recueillis par le Rapporteur spécial, malgré ce dispositif, il n'est pas rare que des agents affectés au service des étrangers « apprennent leur métier sur le tas ». En effet, le suivi des modules de formation ne coïnciderait pas nécessairement avec la prise de poste ou interviendrait avec un certain délai par rapport aux changements de la législation.

Dès lors, on ne peut qu'accueillir favorablement les deux principes affirmés par le ministre de l'intérieur devant la commission des finances : accentuer l'effort de formation des cadres et des agents ; généraliser le tutorat.

Au-delà des dispositifs de formation, l'acquisition ou l'actualisation des compétences en matière d'asile implique sans doute aussi de **poursuivre et d'approfondir résolument le travail d'animation du réseau mené par la direction générale des étrangers en France (DGEF)**. Direction métier, la DGEF assure le pilotage de l'activité des services chargés de la mise en œuvre des textes régissant l'administration des étrangers au sens large. Dans le domaine du droit d'asile, ce rôle s'exerce par le biais : de la réunion trimestrielle des responsables des guichets uniques ; de la transmission de supports d'information ; de la mise à jour régulière d'une foire aux questions sur le site internet de la DGEF ; de visites régulières des GUDA ; d'un appui dans l'utilisation des procédures (par la formation, l'appui au contentieux, visites sur place, transmission de fiches techniques ou de documents-types).

2. Moderniser les outils informatiques pour une meilleure productivité et un travail plus intégré dans le traitement du droit d'asile

De fait, au regard des évolutions en cours dans le cadre de la mise en œuvre du plan « Préfectures nouvelle génération », les services Étrangers ne disposent pas nécessairement de tous les outils qui leur permettraient de tirer parti de l'usage des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Alors que le projet de loi pour une immigration maîtrisée repose sur une accélération des procédures de traitement des demandes d'asile, trois exigences apparaissent.

a. Renouveler les applications utilisées dans le traitement des demandes

Au plan des ressources informatiques, la mise en œuvre des procédures d'asile fait appel à un certain nombre d'outils mis à la disposition des services Étrangers. Il s'agit de :

– AGDREF (application de gestion administrative des dossiers des ressortissants étrangers) : il s'agit d'un outil de gestion administrative des dossiers des ressortissants étrangers en France, depuis la demande de titres de séjour jusqu'à leur délivrance ;

– SBNA (système biométrique national d'AGDREF), qui a pour objet l'administration de la base centrale de conservation des empreintes digitales des étrangers sollicitant un titre de séjour, grâce à une interface commune avec l'application AGDREF et

– EURODAC (base de données des empreintes des demandeurs d'asile et migrants illégaux), qui permet la gestion commune européenne des demandeurs d'asile par fichier d'empreintes digitales.

Créée sur le fondement de la loi du 29 juillet 2015 ⁽¹⁾, le système d'information Asile (« *SI Asile* ») évolue certes à l'instigation de la DGEF qui veille à l'intégration progressive de nouvelles fonctionnalités, telles que celle permettant le traitement des procédures Dublin. Cette évolution procure un gain de temps aux agents des guichets. En outre, la directive nationale d'orientation des préfectures et sous-préfectures 2016-2018 fixe l'objectif de la généralisation et de la systématisation de nouveaux outils (tels que l'envoi de messages par SMS, ou la prise de rendez-vous en ligne).

Mais en l'état, d'après les constats établis ou recueillis par votre Rapporteur spécial, **certains de ces outils apparaissent quelque peu datés : il leur manque une ergonomie moderne ou des fonctionnalités permettant une saisie ou un croisement efficace des informations.** Il en va tout particulièrement ainsi

(1) Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile.

d'AGDREF, déjà objet en 2015 de critiques de l'Inspection générale de l'administration⁽¹⁾ pour l'absence de raccordement à certains outils utiles dans la gestion administrative des dossiers. L'application devrait être remplacée par SI AEF (système d'information de l'administration des étrangers en France). Réalisé dans le cadre du programme de développement de l'administration numérique pour les étrangers en France (ANEF), ce système d'information devrait couvrir l'ensemble des procédures administratives relatives aux étrangers en France. D'après le ministère de l'intérieur, il devrait donner la possibilité à l'ensemble des échelons, à échéance 2022, de disposer en temps réel de données finales, exploitables et itératives sur les procédures en cours, les archives et les flux. Du point de vue de votre Rapporteur spécial, de tels développements présenteraient en outre l'intérêt de soulager les agents de tâches indues à raison de l'absence d'outils permettant à ce jour l'établissement de statistiques par des fonctionnalités automatiques.

b. Généraliser la gestion électronique des documents

Que ce soit dans le secteur public ou dans les entreprises, la gestion électronique des documents (GED) représente une source de productivité en ce qu'elle allège le traitement et l'exploitation de documents dans les services administratifs. Fondée sur l'usage de logiciels ou de matériels tels que le scan, elle permet en effet de multiples opérations telles que la capture, l'acquisition, la numérisation, la validation, la diffusion, la diffusion, le classement, l'indexation ou encore l'archivage.

Si les préfectures possèdent des applications en ce domaine (à l'exemple du progiciel Gargantua), il s'avère que seul un tiers d'entre elles recourent à ce type de ressources dans la délivrance des titres. La numérisation des dossiers dans le domaine de l'asile se révèle du reste assez inégale. Devant votre Rapporteur spécial, les représentants du ministère de l'intérieur ont évoqué une réflexion en cours sur les modalités d'équipement en scanners qui favoriseraient la généralisation de leur usage à un faible coût. Cette démarche ne peut être qu'encouragée dès lors que le développement de la GED ouvre la perspective d'une amélioration des conditions de travail des agents et de l'efficacité de leur travail en limitant la ressaisie des informations et en garantissant la conservation des documents.

(1) *Inspection générale de l'administration*, Rapport sur l'accueil des ressortissants étrangers par les préfectures et sous-préfectures (rapport n° 14-124/14-073/01), décembre 2014, pp. 58 à 60.

c. Favoriser les conditions d'un travail en réseau dans la mise en œuvre des procédures relatives au droit d'asile

De fait, la prise en charge et le suivi des réfugiés pâtissent d'une segmentation de l'information entre les différents acteurs susceptibles d'intervenir entre l'enregistrement de la demande d'asile et la mise en œuvre des décisions qui découlent de leur examen. D'après les signalements recueillis par le Rapporteur spécial, il arrive ainsi que l'instruction des demandes d'asile se poursuive alors qu'une intervention de la police de l'air et des frontières remet en cause leur recevabilité. Et il n'est pas rare que des demandeurs déboutés reviennent dans certains départements avant que les préfectures ne soient informées du résultat de la procédure d'éloignement qu'elles avaient engagée.

Dès lors que la réduction du délai des procédures d'examen à partir du dépôt des dossiers constitue l'objectif, il ne paraît pas hors de propos d'envisager la mise en place d'un système d'information permettant le suivi des demandeurs à chacun des étapes de leur « parcours » sur le territoire national. Dans cette optique, votre Rapporteur spécial estime qu'il pourrait être utile de réfléchir à la proposition formulée par certains de ses interlocuteurs tendant à permettre aux services des préfectures, des juridictions et de la police de partager une même application de traitement des demandes d'asile. Bien entendu, il conviendrait d'accorder à chacun des droits de lecture et de saisie dans le respect de leurs compétences respectives, ainsi que des règles assurant la protection des données personnelles ou du secret professionnel.

L'organisation d'un meilleur partage de l'information correspond du reste aux pratiques du terrain. Dans le cadre du fonctionnement des guichets uniques, les préfectures et l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) tendent à nouer des échanges plus étroits, les directions territoriales de l'Office constituant des interlocuteurs incontournables auprès des préfets et des secrétaires généraux pour le pilotage de l'hébergement des réfugiés.

Les préfectures entretiennent également des rapports avec l'OFPRA au travers de l'organisation de « missions foraines » dans le cadre desquelles les équipes de l'Office se déplacent en préfectures (par exemple à Metz et Lyon) afin d'y réaliser des entretiens avec les réfugiés. D'après les éléments recueillis auprès de son secrétaire général, l'OFPRA travaille aujourd'hui au développement d'une solution technique par le biais du « SI Asile » qui lui donnerait les moyens d'obtenir des données fiables en ce qui concerne la langue utilisée aux cours de l'entretien réalisé au guichet unique. Ce procédé permettrait de réduire les délais de traitement des demandes d'asile dans la mesure où la convocation adressée aux demandeurs d'asile par l'OFPRA dépend – *in fine* – de la disponibilité en interprètes, ressource qui nécessite une véritable planification.

Cette initiative apparaît tout à fait pertinente dès lors qu'elle contribue à répondre au besoin au demeurant identifié par la Cour des comptes dans sa note relative à l'exécution budgétaire 2017 relative à la Mission *Immigration, asile, intégration* : « *Afin de réduire les délais d'examen de la situation des demandeurs d'asile et le coût de ces procédures, accélérer l'enregistrement des demandeurs en amont de la procédure d'instruction à l'OFPRA et renforcer l'échange de communication entre les « guichets uniques » et l'OFPRA* ».

3. Envisager de nouvelles conditions d'exercice de la mission des préfectures dans la mise en œuvre du droit d'asile ?

Au-delà du renforcement des moyens dont disposent les préfectures, il convient sans doute de s'interroger sur l'étendue de leurs compétences dans la mise en œuvre des procédures du droit d'asile. Au cours des travaux de votre Rapporteur spécial, deux hypothèses ont pu être évoquées. La première consiste dans le transfert du traitement des demandes d'asile vers des plateformes spécialisées, sur le modèle des centres d'expertise et de ressources titres (CERT). La seconde envisage l'exercice par une « agence de l'asile » de l'ensemble des compétences actuelles des préfectures, de l'OFII et de l'OFPRA.

S'il conçoit toute l'importance d'une organisation plus intégrée du traitement des demandes d'asile, votre Rapporteur spécial mesure aussi l'ampleur des changements d'organisation que supposerait une réforme de cette ampleur, notamment au regard des effets différés de la crise migratoire. Il comprend par ailleurs le besoin – notamment exprimé par les organisations syndicales – de conserver une certaine proximité dans le traitement des demandes d'asile dès lors que l'appréciation concrète de la situation des réfugiés exige un contact direct.

Toutefois, dans son esprit, **ces considérations n'impliquent pas de figer le périmètre des interventions de chacun des acteurs de la procédure d'asile. Pour ce qui concerne le réseau préfectoral, il lui paraît indispensable de poursuivre la réflexion**, notamment à la lumière de deux évolutions intéressantes dans les modalités de traitement des demandes et de l'exécution des mesures d'éloignement.

La première réside dans la création de deux plateformes spécialisées, compétentes pour l'examen des dossiers déposés par des demandeurs d'asile susceptibles de relever des procédures du « règlement Dublin III ». Cette expérimentation repose aujourd'hui sur deux pôles situés dans les Hauts-de-France et en Provence-Alpes-Côte d'Azur. Devant la commission des finances réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, le ministre de l'intérieur a affirmé l'intention du Gouvernement de mettre en place, au cours de l'exercice 2018, dix pôles régionaux à l'échelle du territoire national. Comme indiqué précédemment,

50 équivalents temps plein seraient créés à cette fin. Si la technicité de la matière justifie en soi la spécialisation des équipes, il conviendra toutefois de tirer tous les enseignements de cette expérimentation.

La seconde évolution à approfondir dans une réflexion sur les compétences des préfectures tient au renforcement des pôles interservices éloignement, évoqué par le ministre de l'intérieur devant la commission des finances. Mises en place dans le cadre d'une expérimentation lancée en 2008 et pérennisée depuis, ces structures assurent la représentation de l'État devant les juridictions judiciaires, ainsi que la prise en charge des aspects opérationnels de la reconduite à la frontière des étrangers n'ayant plus vocation à demeurer sur le territoire français. Elles sont censées apporter notamment un appui aux préfectures dans le placement en centres de rétention administrative des étrangers en situation irrégulière.

Du point de vue de votre Rapporteur spécial, de tels dispositifs présentent un intérêt : par leur spécialisation et la réunion d'agents extérieurs, le concours de pôles d'appui peut permettre une plus grande efficacité pour l'accomplissement des tâches parfois les plus difficiles dans l'exercice des compétences préfectorales en matière d'asile. Pour autant, les mesures d'éloignement demeurent des mesures de police administrative, contraignantes et opposables aux administrations, ce qui suppose le maintien de l'autorité du préfet. C'est la raison pour laquelle une évaluation pourrait être souhaitable avant de généraliser ce dispositif.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion de 21 heures 30, le mardi 5 juin 2018, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur.

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

La vidéo de cette réunion peut être consultée [sur le site de l'Assemblée nationale](#).

*

* *

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC-MI) : M. Benoît Banzept, conseiller national

Interco-CFDT : M. François Thos, secrétaire national, et Mme Guillemette Favreau, secrétaire fédérale

FO Préfectures : Mme Marie-Line Mistretta, secrétaire générale adjointe, Mme Mireille Nita-Comlar, déléguée régionale et M. Olivier Berger, conseiller national

Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) : M. Jean-François Salibal, secrétaire général

Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) : M. Didier Leschi, directeur général

Ministère de l'intérieur : Responsables programme 303 Immigration et asile : M. Pierre-Antoine Molina, directeur, Mme Julie Bouaziz, adjointe au directeur de l'asile, Mme Cécile Guilhem, cheffe du département de l'animation et du financement de la politique de l'asile, M. Jean de Croone, adjoint au directeur de l'immigration, Mme Nathalie Bakhache, directrice de cabinet du directeur général des étrangers en France, M. Benoît Marx, cabinet du DGEF.

Unsa-intérieur : M. Pascal Benoliel, membre du secrétariat national en charge des services centraux, et M. David Mario Libouban, secrétaire national, délégué national pour l'Outre-Mer, secrétaire régional de l'Ile de France

Ministère de l'intérieur : Responsables du programme 307 « Administration territoriale » : M. Laurent Buchaillat, sous-directeur de l'administration territoriale

Cour des comptes : M. Jean-Michel Lair, conseiller maître, et Mme Gwladys de Castries, rapporteure.