



N° 1302

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2018.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2019** (n° 1255),

PAR M. JOËL GIRAUD,  
Rapporteur Général  
Député

---

ANNEXE N° 3

ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. JACQUES SAVATIER

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	5
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I. PROGRAMME 307 : UN BUDGET MARQUANT L'ABOUTISSEMENT D'UNE PROFONDE REFORME DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE ..</b>	10
<b>A. DES RESSOURCES AJUSTÉES À RAISON DES GAINS D'EFFICACITÉ DU PLAN PRÉFECTURE NOUVELLE GÉNÉRATION</b> .....	10
1. Une baisse cohérente des crédits au regard des objectifs de la réforme .....	10
2. Une atténuation de la baisse des effectifs en conséquence des réorganisations opérées.....	13
<b>B. UNE PROGRAMMATION CAPITALISANT SUR LA RATIONNALISATION D'UN RÉSEAU PRÉFECTORAL EN COURS</b> .....	15
1. De premiers acquis à confirmer pour un réseau préfectoral recentré sur des missions prioritaires. ....	16
a. Vers une amélioration de la délivrance et du contrôle des passeports, cartes nationales d'identité ? .....	16
b. L'organisation du contrôle de légalité et de l'expertise juridique .....	20
c. La nécessité d'une coordination territoriale des politiques publiques .....	22
d. La délivrance et le renouvellement des titres de séjour pour les étrangers.....	23
2. Des évolutions à approfondir dans l'organisation territoriale de l'État.....	25
<b>II. PROGRAMME 232 : UN RENFORCEMENT CONJONCTUREL RÉPONDANT À L'ÉVOLUTION DES BESOINS EN ANNÉE ÉLECTORALE</b>	27
<b>A. DES FINANCEMENTS NOUVEAUX AFFECTÉS PRIORITAIREMENT À L'ORGANISATION DES ÉLECTIONS</b> .....	28
1. Une hausse spectaculaire des crédits exigée par des opérations électorales peu nombreuses mais d'envergure.....	28
2. Une constance des moyens accordés au financement de la vie culturelle et associative .....	29

B. UNE NÉCESSAIRE PÉRENNISATION DES RESSOURCES POUR UNE CNCCFP APPELÉE AU RENOUVELLEMENT DE SES MISSIONS .....	31
1. Des compétences croissantes justifiant la stabilisation du plafond d'emplois sur plusieurs exercices .....	32
2. Une démarche de performance exigeant un recours croissant aux outils numériques .....	33
<b>III. PROGRAMME 216 : UN NOUVEL EXERCICE MARQUÉ PAR LE CONTRASTE DES BESOINS ENTRE FONCTIONS SUPPORTS .....</b>	<b>37</b>
A. UNE HAUSSE DES RESSOURCES ESSENTIELLEMENT DESTINÉE À LA RELANCE D'INVESTISSEMENTS INFORMATIQUES .....	39
1. Un effort financier net en faveur des systèmes d'information et de communication .....	39
2. Des fonctions support et des actions nouvellement intégrées connaissant une relative stabilisation de leurs ressources .....	40
3. Une nécessaire préservation des ressources du CNAPS .....	41
B. UNE DOTATION BUDGÉTAIRE SOUTENANT L'OBJECTIF D'UN MEILLEUR PILOTAGE DES DÉPENSES CONTENTIEUSES .....	44
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>49</b>
<i>Article 39 et état B .....</i>	<i>52</i>
<b>Liste des personnes auditionnées .....</b>	<b>55</b>

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

Au 10 octobre 2018, 100 % des réponses étaient parvenues à la commission des finances.

## PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le projet de loi de finances pour 2019 propose d'allouer à l'ensemble de la mission la somme de **2 787,69 millions d'euros en AE (+ 3,35 %) et de 2 840,27 millions d'euros en CP (+ 3,02 %)**.

**La progression ainsi enregistrée résulte d'abord de l'augmentation des ressources allouées à l'action 02 *Organisation des élections*** (de 46,54 millions à 128,02 millions d'euros en CP) du programme 232. En l'occurrence, le projet de loi de finances vise à couvrir les dépenses inhérentes à la tenue des élections européennes, le 26 mai 2019, dans une circonscription unique. À un moindre degré, l'évolution des crédits procède du renforcement des crédits du programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur* (976,05 millions d'euros), à raison de l'effort consenti en faveur du plan de transformation numérique du ministère de l'intérieur.

En revanche, en tenant compte des fonds de concours et attributions de produits, **le projet de loi de finances propose une réduction 1,76 % des AE et de 1,50 % des crédits de paiement en ce qui concerne le programme 307 *Administration territoriale***. Ces chiffres traduisent la diminution du nombre d'équivalents temps plein et des dépenses de personnel, en conséquence de l'achèvement de la mise en œuvre du Plan « Préfectures nouvelle génération » (PPNG).

**La programmation repose ainsi sur une réduction du plafond d'emplois de la mission de 33 366 ETPT à 32 981 ETPT** (dont 25 317 pour le Programme 307 *Administration territoriale*). **Le programme 307 enregistre une baisse de 512 ETP par rapport à l'exercice précédent**, à raison de l'impact du schéma d'emplois 2018 sur 2019, lequel constitue la dernière tranche des suppressions de postes programmées dans le cadre de PPNG (1 300 ETPT entre 2016 et 2018).

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

– d'engager une évaluation du Plan « Préfectures nouvelle génération » sous tous ses aspects, afin, le cas échéant de tirer tous les enseignements, tant sur le plan de la pertinence des choix d'organisation retenus que sur celui la conduite du changement ;

– de poursuivre l'effort d'accompagnement engagé par le ministère de l'Intérieur dès 2015 en matière de ressources humaines et mener à bien le plan de repyramidage des effectifs des préfectures dans le cadre de PPNG ;

– de dégager les moyens nécessaires à la mise en œuvre du plan d'attractivité destinés aux agents des services étrangers des préfectures ;

– de ménager des phases de test plus longues pour les prochains projets conduits par le ministère de l’Intérieur en matière de dématérialisation des procédures, lesquelles doivent être précédées d’une simplification du droit applicable ;

– de conforter le dispositif de « points numériques » à l’échelle du réseau des préfectures et des sous-préfectures ;

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

– de veiller à l’efficacité du contrôle de légalité en confortant les effectifs chargés de sa mise en œuvre ;

– d’assurer l’efficacité du regroupement prévu à échéance 2020 des programmes 307 *Administration territoriale* et 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrés*, notamment dans l’optique d’une meilleure mutualisation des fonctions supports de l’État à l’échelon territorial ;

– de donner au Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) des moyens en rapport avec les exigences croissantes que comporte l’exercice de ces missions et, ce faisant, poursuivre les efforts engagés afin notamment de remédier aux insuffisances que la Cour des comptes a identifiées dans son rapport public 2018 ;

– de mener à bien le plan d’action de maîtrise de la dépense contentieuse et maintenir l’effort en faveur d’une juste budgétisation de ce poste de dépenses.

## INTRODUCTION

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

Le projet de loi de finances initiale pour 2019 (PLF 2019) propose de consacrer à la mission la somme de **2 787,69 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 2 840,27 euros en crédits de paiement (CP)**. Hors CAS Pensions, les CP demandés s'élèvent à 2 144 milliards d'euros,

En comparaison des crédits ouverts dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2018, ces chiffres traduisent **une hausse des ressources de 3,35 % en AE et de 3,02 % en CP**. En incluant le montant prévisionnel des fonds de concours et attributions de produit, estimés à près de 70,43 millions d'euros, les AE et les CP atteignent près de 2 858,11 millions d'euros et 2 910,70 millions d'euros (contre respectivement 2 697,41 millions d'euros et 2 756,88 millions d'euros en LFI 2018).

Ainsi que le montre le tableau ci-après, la programmation 2019 repose ainsi sur le **maintien des ressources de la mission à un niveau relativement élevé à l'échelle de la période 2013-2018** – nonobstant les changements de périmètre tels que l'intégration du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) en 2017. Il respecte les prévisions du triennal 2018-2020 <sup>(1)</sup>.

S'agissant des effectifs, le projet de loi de finances demande au Parlement de doter la mission de 32 981 équivalents temps plein travaillés (ETPT), ce qui représente une réduction du plafond d'emplois de 385 ETPT.

---

(1) Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

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

*(en millions d'euros)*

		<b>LFI 2013 (exécut.)</b>	<b>LFI 2014 (exec.)</b>	<b>LFI 2015 (exec.)</b>	<b>LFI 2016 (exec.)</b>	<b>LFI 2017 (exec.)</b>	<b>LFI 2018</b>	<b>PLF 2019</b>	<b>▲ PLF 2019/ LFI 2018</b>
<b>307 Administrations territoriales</b>	AE <sup>(1)</sup>	1 838,49 (1 751,49)	1 845,99 (1 755,13)	1 806,23 (1 754,04)	1 721,78 (1 664,55)	1 792,40 (1 725,43)	1 695,61	<b>1 718,73</b>	+ 1,36 %
	CP <sup>(2)</sup>	1 779,25 (1 751,94)	1 785,81 (1 746,48)	1 789,72 (1 752,29)	1 700,43 (1 669,54)	1 753,36 (1 705,28)	1 691,28	<b>1 719,03</b>	+ 1,64 %
<b>232 Vie politique, culturelle et associative</b>	AE	164,60 (151,80)	309,52 (279,95)	430,39 (308,74)	198,45 (185,87)	474,15 (381,05)	122,50	<b>207,49</b>	+ 69,38 %
	CP	163,23 (150,69)	309,69 (278,53)	431,77 (267,76)	243,78 (232,81)	467,02 (370,84)	125,82	<b>207,11</b>	+ 64,61 %
<b>216 Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur</b>	AE	684,54 (674,23)	922,99 (845,46)	769,70 (749,74)	1 015,38 (828,35)	945,72 (923,64)	879,30	<b>931,90</b>	+ 5,98 %
	CP	708,46 (704,51)	695,02 (688,44)	788,23 (768,63)	808,62 (797,21)	959,05 (942,50)	939,78	<b>984,56</b>	+ 4,76 %
<b>TOTAL</b>	AE	<b>2 687,63</b> (2 577,52)	<b>3 078,51</b> (2 880,54)	<b>3 006,33</b> (2 812,53)	<b>2 935,62</b> (2 687,77)	<b>3 212,27</b> (3 030,12)	<b>2 697,41</b>	<b>2 858,11</b>	+ 5,95 %
	CP	<b>2 650,94</b> (2 607,15)	<b>2 790,52</b> (2 713,44)	<b>3 009,73</b> (2 788,69)	<b>2 752,83</b> (2 699,57)	<b>3 179,44</b> (3 019,62)	<b>2 756,88</b>	<b>2 910,70</b>	+ 5,58 %

Source : D'après les rapports annuels de performances 2013 à 2017 ; projet annuel de performance pour 2019.

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

*(en équivalents temps plein travaillés)*

	<b>LFI 2013 (exécution)</b>	<b>LFI 2014 (exécution)</b>	<b>LFI 2015 (exécution)</b>	<b>LFI 2016</b>	<b>LFI 2017</b>	<b>LFI 2018</b>	<b>PLF 2019</b>	<b>Évolution PLF 2017/LFI 2012</b>
<b>307 Administrations territoriales</b>	27 842 (27 758)	27 554 (27 499)	27 247 (26 562)	26 187 (25 797)	26 346 (25 985)	25 829	25 317	- 512
<b>232 Vie politique, culturelle et associative</b>	41 (34)	43 (43)	47 (47)	44 (44)	51 (51)	51	51	+ 0
<b>216 Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur</b>	5 798 (5 443)	5 768 (5 399)	6 585 (6 243)	7 320 (6 437)	7 330 (6 702)	7 486	7 613	+ 127
<b>TOTAL</b>	<b>33 681</b> (33 235)	<b>33 365</b> (32 941)	<b>33 879</b> (32 852)	<b>33 026</b> (32 277)	<b>33 124</b> (32 467)	<b>33 366</b>	<b>32 981</b>	- 385

Source : rapports annuels de performance 2014 à 2017 ; projet annuel de performances pour 2019.

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

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

Par rapport à l'exercice 2018, **l'évolution des crédits et des emplois apparaît conditionnée par deux facteurs essentiels : en premier lieu, un financement renforcé du programme 232 *Vie politique, culturelle et associative*, dans la perspective de l'organisation de l'élection des représentants français au Parlement européen prévue le 26 mai 2019 ; en second lieu, la stabilisation des ressources affectées au réseau préfectoral** (hors fonds de concours et attributions de produits), en conséquence de l'achèvement du Plan « Préfecture nouvelle génération ».

Le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur* n'enregistre une croissance de ces moyens qu'à raison de mesures périmétriques touchant à la gestion des ressources humaines du ministère de l'Intérieur et d'un nouvel investissement dans les ressources informatiques.

Ainsi, au-delà de l'impact conjoncturel du cycle électoral, **la programmation 2019 tend d'abord à valoriser l'acquis des réformes engagées ou poursuivies depuis 2017 et qui contribuent à rénover l'organisation de l'administration territoriale, ainsi que les fonctions support du ministère de l'intérieur.**

## I. PROGRAMME 307 : UN BUDGET MARQUANT L'ABOUTISSEMENT D'UNE PROFONDE REFORME DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

Le programme 307 *Administration territoriale* rassemble les moyens destinés à permettre aux préfetures :

– d'accomplir leurs missions en matière de sécurité nationale, de délivrance des titres, de contrôle de légalité et de coordination des actions ministérielles ;

– et de mener des actions de modernisation.

Le projet de loi de finances pour 2019 marque le premier exercice budgétaire faisant suite à l'achèvement du « Plan Préfecture nouvelle génération » (PPNG). Annoncé par le ministre de l'intérieur au cours du comité technique spécial des préfetures réunies le 9 juin 2015, le plan visait à répondre au constat d'une attrition programmée des ressources du réseau préfectoral par une réforme structurelle poursuivant deux objectifs : d'une part, moderniser les conditions d'exercice des missions en tenant compte de l'évolution des besoins de nos concitoyens ; d'autre part, contribuer à l'effort de maîtrise des finances publiques, en proportionnant l'usage des moyens aux ressources publiques disponibles.

L'exercice 2018 a vu la mise en place de l'ensemble des structures et mesures envisagées dans le cadre de la réforme. Dès lors, le projet de loi de finances traduit au plan budgétaire l'évolution des besoins de financement attendus dans le nouveau cadre de l'exercice des missions des préfetures et sous-préfetures : d'une part, il réalise un ajustement des ressources en rapport avec les gains d'efficacité attendus de la mise en œuvre de PPNG ; d'autre part, il capitalise sur la rationalisation d'un réseau préfectoral appelé à d'autres modernisations.

### A. DES RESSOURCES AJUSTÉES À RAISON DES GAINS D'EFFICACITÉ DU PLAN PRÉFECTURE NOUVELLE GÉNÉRATION

La contribution renouvelée à la maîtrise des finances publiques apportées dans le cadre de la mise en œuvre du PPNG se matérialise par une baisse globale des crédits et des emplois de l'ensemble des actions du programme. Il convient toutefois de tenir compte de la suppression des loyers budgétaires, mesure de périmètre affectant l'action 05-*Animation et soutien des réseaux*.

#### 1. Une baisse cohérente des crédits au regard des objectifs de la réforme

Le projet de loi de finances initiale pour 2019 propose d'affecter au programme 307 près de 1 656,81 millions d'euros en autorisations d'engagement (contre 1 695,61 millions d'euros en 2018) et environ 1 657,11 millions d'euros en crédits d'engagement (contre 1 691,28 millions d'euros). **En incluant les fonds de concours et attributions de produit, le montant des AE et des CP demandés s'élève à respectivement 1 718,73 millions d'euros et 1 719,03 millions d'euros.**

Par rapport aux inscriptions de la loi de finances initiale pour 2018, ces derniers chiffres correspondent à **une baisse des ressources de 1,76 % en AE et de 1,50 % en CP**. Même si la diminution des crédits présente une légère accélération en comparaison du mouvement observé entre les exercices 2017 et 2018, le programme n'en conserve pas moins des ressources comparables à celles allouées dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2016.

Ainsi que le montre le tableau ci-après, les actions du programme connaissent une évolution différenciée de leurs moyens, à raison notamment de la part des dépenses de personnel dans leur dotation.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 307 (PAR ACTION)  
ENTRE 2013 ET 2018 (EN AE ET CP)**

*(en millions d'euros)*

Action		LFI	LFI	LFI	LFI	LFI	LFI	PLF	▲PLF
		2013 <sup>(1)</sup>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2019/LFI 2016
<b>01</b> Coordination de la sécurité des personnes et des biens	AE	169,24	174,11	162,38	159,02	165,48	172,84	<b>172,54</b>	- 0,0002 %
	CP	169,24	174,11	162,38	159,02	165,48	172,84	<b>172,54</b>	
<b>02</b> Réglementations générales, garantie de l'identité et de la nationalité, et délivrance des titres	AE	680,57	682,67	685,75	695,94	729,01	733,50	<b>715,44</b>	- 2,46 %
	CP	680,57	682,67	685,75	695,94	729,01	733,50	<b>715,44</b>	
<b>03</b> Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	AE	154,60	158,41	149,17	138,81	150,02	153,66	<b>153,36</b>	- 0,2 %
	CP	154,60	158,41	149,17	138,81	150,02	153,66	<b>153,36</b>	
<b>04</b> Pilotage territorial des politiques gouvernementales	AE	552,16	550,24	550,37	490,22	525,12	516,63	<b>515,10</b>	- 0,30 %
	CP	552,16	550,24	550,37	490,08	524,87	516,62	<b>515,10</b>	- 0,30 %
<b>05</b> Animation et soutien du réseau	AE	217,43	234,66	231,00	221,67	189,96	172,93	162,29	- 6,15 %
	AE	229,95	233,00	230,21	212,56	174,65	168,17	162,58	- 3,32 %
<b>TOTAL</b>	AE	1 773,98	1 800,09	1 777,88	1 705,67	1 759,59	1 749,57	1 718,73	- 1,76 %
	CP	1 786,13	1 798,43	1 752,29	1 696,42	1 744,02	1 745,24	<b>1 719,03</b>	- 1,50 %

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

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

**Présentent ainsi une quasi stabilité de leurs autorisations d'engagement et crédits de paiement :**

– l'action **01** – *Coordination de la sécurité des personnes et des biens*, à raison de l'évolution des crédits de personnel (0,3 million d'euros), en conséquence de la stabilité de son plafond d'emplois ;

– l'action **03** – *Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales*, du fait de crédits demandés en titre III quasi stables (0,2 %) : cette évolution résulte de la perte de 5 équivalents temps plein, mouvement qui toutefois n'efface pas un certain renforcement des effectifs par rapport à l'exercice 2017 ;

– **l’action 04 – Pilotage territoriale des politiques gouvernementales** (- 0,30 % en CP), compte tenu du transfert aux régions de la gestion des programmes européens engagé depuis 2015.

En revanche, la programmation pour 2019 se fonde sur la poursuite de la réduction des dépenses prévisionnelles imputables aux actions les plus directement concernées par la rationalisation opérée dans le cadre du plan « Préfectures nouvelle génération ».

• Il en va tout particulièrement ainsi de l’action 02- **Réglementation générale, garantie de l’identité et de la nationalité et délivrance des titres**. Le montant des AE et CP demandés (soit 663,09 millions d’euros, hors fonds de concours et attributions de produit) marque un recul des crédits de 3,69 %. Outre l’évolution des dépenses de personnel (3,73 %), ce mouvement résulte du **repli des crédits demandés en fonctionnement**, en conséquence de besoins de financement moins important en ce qui concerne : l’achat des titres et des formulaires ; l’équipement et les matériels de délivrance sécurisée des titres, ainsi que l’outil de lutte contre la fraude.

On notera en revanche un relèvement substantiel des prévisions relatives aux fonds de concours. Il correspond à l’augmentation de la demande et de la production de la carte nationale d’identité, ainsi que de la hausse du coût du marché lié aux consommables et à la maintenance des matériels.

• **À un moindre degré, l’action 05 Animation et soutien du réseau participe à la diminution constatée à l’échelle du programme**. Le projet de loi de finances pour 2019 prévoit en effet une réduction des AE et CP demandés de respectivement 7,11 % et 4,43 %. Outre l’impact de la suppression des loyers budgétaires, la diminution constatée procède d’une diminution des dépenses prévisionnelles sur le titre III, notamment au regard **des économies attendues en ce qui concerne les frais de fonctionnement** (téléphonie, affranchissement, fournitures, etc.).

En revanche, les crédits demandés en investissement connaissent une réelle revalorisation. Celle-ci doit notamment permettre **une majoration des crédits affectés au programme national d’équipement (PNE) immobilier des préfectures et collectivités d’outre-mer, ainsi que le maintien des dépenses d’investissements informatiques** au niveau de l’exercice 2018.

## 2. Une atténuation de la baisse des effectifs en conséquence des réorganisations opérées

Le projet de loi de finances pour 2019 propose au Parlement d'autoriser le programme 307 à disposer d'un effectif maximal de **25 317 équivalents temps plein travaillés (ETPT)**, contre 25 829 ETPT aux termes de la loi de finances initiale pour 2018.

Ainsi que le montre le tableau ci-après, la baisse enregistrée (512 ETPT) participe du mouvement de réduction quasi continue des effectifs observée depuis 2016. Elle constitue, de fait, la troisième phase de la mise en œuvre du Plan « Préfectures nouvelle génération », ce qui explique que la réduction du plafond d'emplois affecte presque exclusivement l'action 02 (400 ETPT).

Toutefois, on notera que **la programmation pour 2019 marque une assez nette décélération**. Par rapport à l'exercice 2018, l'évolution du plafond d'emplois a pour facteurs déterminants :

- **l'impact des schémas d'emplois** (– 359 ETPT), dont un schéma d'emploi 2019 qui porte une réduction de seulement 200 ETP et intègre un renfort des effectifs pour préfectures chargées d'assurer la prise en charge des mineurs non accompagnés ;

- **des transferts budgétaires** (– 105 ETPT, dont 96 ETPT vers le programme 216, dans le cadre du regroupement au secrétariat général des d'emplois précédemment affectés en administration centrale en raison de leur mission) ;

- **une correction technique** (– 47 ETPT) correspondant aux emplois FEDER non régularisés par la loi de finances initiale pour 2018 en ce qui concerne les personnels administratifs.

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

(en équivalents temps plein)

Action	LFI 2013 (exec)	LFI 2014 (exec)	LFI 2015 (exec)	LFI 2016 (exec)	LFI 2017	LFI 2018	PLF 2019	▲ PLF 2019/ LFI 2018
01 Coordination de la sécurité des personnes et des biens	3 000 (2 862)	2 948 (2 815)	2 917 (3 398)	2 870 (3 084)	2 962 (3 058)	2 949	2 944	– 5
02 Réglementations générales, garantie de l'identité et de la nationalité, et délivrance des titres	12 034 (12 527)	11 990 (12 425)	11 861 (11 905)	11 556 (12 085)	11 988 (12 054)	11 588	11 188	– 400
03 Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	2 685 (2 587)	2 612 (2 633)	2 583 (2 805)	2 501 (2 763)	2 619 (2 841)	2 619	2 614	– 5
04 Pilotage territorial des politiques gouvernementales	9 237 (8 933)	9 020 (8 717)	8 923 (7 576)	8 406 (7 791)	8 618 (7 941)	8 588	8 571	– 17
05 Animation et soutien du réseau	800 (849)	866 (909)	859 (878)	854 (74)	85 (91)	85	SO <sup>(1)</sup>	SO
<b>TOTAL</b>	<b>27 756</b> (27 758)	<b>27 436</b> (27 499)	<b>27 143</b> (26 562)	<b>26 187</b> (25 797)	<b>26 272</b> (25 985)	<b>25 829</b>	<b>25 317</b>	– 512

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

(1) Les emplois inscrits sur l'action 05 sont transférés au programme 216 Conduite et pilotage des politiques publiques.

Assez logiquement, **la programmation pour 2019 table sur une diminution des crédits demandés pour dépenses de personnel (2,1 %)**, en conséquence des schémas d'emplois. Ceux-ci expliquent également la diminution de la masse des rémunérations d'activité (2,2 %), des cotisations et contributions sociales (1,7 %) mais également – par un effet mécanique – des prestations sociales et allocations diverses (10,5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2018).

Les mesures catégorielles consistent, dans le cadre de la programmation 2019, en la mise en œuvre de deux types de mesures :

– les revalorisations indiciaires et transferts entre primes-points en application du protocole relatif à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (« protocole PPCR ») ;

– des mesures indemnitaires en faveur de la filière sociale et, surtout, **un plan d'attractivité destinés aux agents des services étrangers** (qui prévoit notamment d'assurer aux agents le bénéfice du versement de points de NBI supplémentaires <sup>(1)</sup>).

**Le rapporteur spécial ne peut que relever avec intérêt cette dernière initiative** dans la mesure où, au regard des conclusions qu'il a établies dans le cadre du « Printemps de l'évaluation », elle paraît de nature à répondre en partie aux problèmes de recrutement – et surtout de maintien en poste – dont souffrent les services étrangers des préfectures <sup>(2)</sup>.

Au-delà, **il convient également de souligner l'importance stratégique des crédits consacrés à la poursuite de le repyramidage des effectifs des préfectures.**

Conçue afin d'accompagner la mise en œuvre du plan PPNG, cette politique vise à permettre le renforcement des missions prioritaires par l'évolution de la structure des ressources humaines des préfectures à l'horizon 2020. Elle consiste en la substitution de postes de catégorie C par des postes de catégorie A et B afin d'établir une structure d'emplois formée de 23 % d'agents de catégorie A, de 35 % de d'agents de catégorie B et de 42 % d'agents de catégorie C.

À cette fin, le ministère de l'intérieur a organisé des concours internes ou des examens professionnels afin de permettre des reclassements ascendants entre les catégories. Les réponses au questionnaire budgétaire évoquent par ailleurs un effort de formation et d'accompagnement aux concours et examens professionnels.

---

(1) D'après les éléments recueillis auprès des représentants du Secrétariat général du ministère de l'Intérieur, outre le versement de 3 000 points de NBI, le Plan d'attractivité prévoit également : un « parcours indemnitaire » favorisant des passages d'échelon plus rapides pour les agents ; l'institution d'une prime pour les agents de guichets ; une révision de l'organisation des rythmes de travail afin de mieux tenir compte des besoins des personnels.

(2) Rapport n° 1055 annexe 3 - Rapport de M. Jacques Savatier sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017 (n° 980), pp. 21 à 36.

D'après les éléments communiqués au rapporteur spécial, **l'objectif de la politique de repyramidage semble en passe d'être atteint. En effet, au 31 décembre 2017, les agents de catégories A et B représentaient respectivement 19,9 % et 32,7 % des agents des préfectures, la part des agents de catégorie C s'élevant à 47,4 % des personnels.** Du reste, l'état des lieux dressé par la plupart des organisations syndicales reçues par le Rapporteur spécial donne à penser que les mobilités ainsi organisées donnent satisfaction dans l'ensemble – même si certaines reconversions individuelles ne vont pas de soi dans le cadre de concours ou d'examens professionnels.

Sur le triennal 2016-2018, **le ministère de l'intérieur aura « rendu » l'équivalent de 1 300 équivalents temps plein. En application du plan « Préfectures nouvelle génération », 603 ETP devraient être réaffectés au renforcement des missions prioritaires d'ici à la fin de l'exercice 2020.** D'après les éléments communiqués par le ministère de l'intérieur, ce redéploiement porte aujourd'hui sur 230 ETP.

En cela, le projet de loi de finances pour 2019 concourt au plein respect des engagements pris par le ministère de l'intérieur au plan budgétaire.

Pour autant, on ne saurait mesurer la pertinence de la programmation à la seule aune des économies dégagées dès lors que depuis plusieurs années, dans un contexte marqué par l'affirmation des collectivités territoriales et de l'Union européenne, le réseau préfectoral se voit confronté à la nécessité de redéfinir les conditions d'exercice de ses missions. En réalité, il importe qu'au-delà des objectifs budgétaires, le projet de loi de finances pour 2019 permette au ministère de l'intérieur, dans le cadre de PPNG, d'assurer la modernisation de l'administration territoriale.

## **B. UNE PROGRAMMATION CAPITALISANT SUR LA RATIONNALISATION D'UN RÉSEAU PRÉFECTORAL EN COURS**

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

**C'est la raison pour laquelle dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2019, le rapporteur spécial estime qu'il importe, trois ans après le lancement de PPNG, d'engager une évaluation de la réforme sous tous ses aspects.** Dans son esprit, ce travail devrait permettre de tirer tous les enseignements, tant sur la pertinence des choix d'organisation retenus que sur la conduite du changement, dans la perspective nouvelle qu'ouvre « Action publique 2022 ».

En l'état des informations disponibles, il apparaît toutefois que les mesures prises favorisent une certaine rationalisation des missions du réseau préfectoral mais que certains résultats méritent d'être confirmés, notamment dans la perspective d'autres modernisations.

### **1. De premiers acquis à confirmer pour un réseau préfectoral recentré sur des missions prioritaires.**

Au-delà de la contribution apportée par le ministère de l'Intérieur à la maîtrise des finances publiques, le plan « Préfectures nouvelle génération » se veut une réforme d'envergure du réseau préfectoral. **La démarche qui le sous-tend repose sur deux piliers fondamentaux :**

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

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

Sa mise en œuvre soulève aujourd'hui plusieurs enjeux dont rendent compte en partie les objectifs assignés par la maquette de performance et qui ont trait à au moins trois des missions qui incombent désormais au réseau préfectoral.

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

Depuis novembre 2017 et la fermeture des guichets des préfectures compétents pour les permis de conduire et les certificats d'immatriculation des véhicules (CIV), **l'instruction des demandes et la délivrance des titres<sup>(1)</sup> ressort de la compétence du réseau de centres d'expertises et de ressources (CERT)**. Il s'agit **47 plateformes interrégionales spécialisées dans l'instruction des demandes de titres**. Le réseau se compose aujourd'hui de :

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

– 21 CERT spécialisés dans les permis de conduire classique (dont 1 à Paris) : leur mise en service est intervenue en novembre 2017 ;

---

(1) Les titres dont les modalités de délivrance ont été réformés dans le cadre du plan « Préfectures nouvelle génération » sont la carte nationale d'identité (CNI), le passeport (PSP), le permis de conduire (PC) et le certificat d'immatriculation des véhicules (CIV).

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

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

– 3 CERT permis de conduire et certificats d'immatriculation du véhicule en outre-mer, opérationnels depuis novembre 2017.

Réalisée suivant le calendrier initialement prévu, la mise en place de ce dispositif poursuivait plusieurs objectifs :

– réduire les formalités et démarches accomplies aux guichets des préfectures<sup>(1)</sup> : les demandes de titres doivent être désormais établies et adressées en ligne, sur les applications prévues à cet usage ;

– lutter contre la fraude documentaire qui représente aujourd'hui le véritable enjeu pour la sûreté des titres délivrés ;

– renforcer l'expertise et harmoniser les processus ;

– réaffecter une partie des effectifs sur des missions de contrôle et de lutte contre la fraude, mais aussi sur les missions prioritaires du contrôle de légalité, de la gestion de crise et de la coordination des politiques publiques, sachant que les effectifs consacrés à la délivrance de titres représentaient 29 % des effectifs totaux des préfectures<sup>(2)</sup>.

Le ministère de l'intérieur a fixé à 15 jours le délai de référence dans lequel ses services estiment, sur la base d'enquête de satisfaction, pouvoir instruire les demandes et assurer la délivrance des différents titres. Au regard de cette « norme », les données fournies laissent à penser que le dispositif permet un relatif respect des délais cibles.

#### DÉLAIS MOYENS DE TRAITEMENT ET DE DELIVRANCE DES TITRES

(en jours)

Délai de traitement des demandes de Carte Nationale d'identité (jours)	16
Délai de traitement des demandes de Passeports Biométriques (jours)	17,5
Délai moyen global de délivrance du titre CIV pour les téléprocédures réalisées <i>via</i> le site de l'ANTS (TP automatiques et passant en CERT c'est-à-dire les plus complexes, soit 20 % des dossiers) (jours)	14
Délai moyen de délivrance du titre CIV pour les opérations réalisées par les professionnels dans le SIV soit 80 % des dossiers, en jours)	3,1
Délai d'instruction des demandes de permis de conduire (titres et inscriptions)	14.8

Source : ministère de l'Intérieur

(1) Déjà en partie transférées aux communes en ce qui concerne les cartes d'identité et les passeports.

(2) En 2016, le ministère de l'intérieur escomptait ainsi libérer 2 000 ETPT de ces tâches inhérentes à la délivrance des titres et en redéployer 700 sur les autres missions prioritaires.

Toutefois, ainsi que le montrent les réponses au questionnaire budgétaire, **les délais moyens – relativement encourageants au regard des délais de traitement antérieurs<sup>(1)</sup> – ne rendent pas nécessairement compte des disparités observées entre les différentes parties du territoire national.**

S’agissant par exemple de la carte nationale d’identité, les délais moyens recensés par le ministère de l’intérieur allaient ainsi, au premier semestre 2018, de 8 mois en Île-de-France à 25,5 jours en Normandie, en passant par 14 jours en Nouvelle Aquitaine (la moyenne nationale s’établissant à 16,5 jours).

Un même diagnostic prévaut en ce qui concerne la mise à disposition des passeports biométriques. Alors que la moyenne nationale s’élevait à 17,7 jours au premier trimestre 2018, le délai moyen s’étendait de 10,5 jours en Île-de-France à 27 jours en Centre-Val de Loire (CERT de Bourges), en passant par 16 jours dans le Grand Est (CERT de Belfort et Metz) à 18,5 jours en Bretagne.

**Pour ce qui est de la délivrance des certificats d’immatriculation du véhicule, les éléments recueillis par le rapporteur spécial auprès du ministère de l’intérieur et du directeur de l’agence nationale des titres sécurisés, ainsi que dans le cadre de sa visite à la préfecture de Centre-Val de Loire, portent à croire à un retour à des délais normaux depuis l’été 2018.**

Du point de vue du rapporteur spécial, des enseignements peuvent être tirés de cette « crise ». En conclusion de ses travaux sur le projet de loi de règlement des comptes 2017<sup>(2)</sup>, le rapporteur spécial avait souligné que les dysfonctionnements et retards observés résultaient de la conjugaison de plusieurs facteurs :

- des anomalies techniques dans les téléprocédures et les télépaiements ;
- une disponibilité insuffisante du site de l’Agence nationale des titres sécurisés, les applications ne possédant sans doute pas toute la capacité requise pour répondre aux besoins engendrés par la dématérialisation simultanée de trois titres ;
- 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).

Afin de rétablir des conditions normales de délivrance des cartes grises, l’ANTS a fait évoluer ses applications (avec des versions mensuelles). Des moyens supplémentaires ont été accordés au centre de contact citoyens de l’ANTS afin de permettre des réponses plus rapides aux usagers. En outre, le ministère de l’intérieur a donné des consignes de clémence afin que les automobilistes circulant

---

(1) Rapport n° 4125 annexe 3 – Rapport de M. David Habib sur le projet de loi de finances pour 2017 (n° 4061), p. 15.

(2) Rapport n° 1055 annexe 3 – Rapport de M. Jacques Savatier sur le projet de loi de règlement du budget et d’approbation des comptes de l’année 2017 (n° 980), pp. 12-13.

sans titre mais pouvant prouver leur bonne foi et la réalité des retards subis dans le traitement de leur demande d'immatriculation ne reçoivent pas de procès-verbal.

Au-delà de la poursuite de la rénovation des outils dont dispose l'ANTS, **les retards observés dans la délivrance des cartes grises mettent en lumière deux nécessités.**

**La première porte sur la conduite des projets tendant à la dématérialisation des procédures.** D'une part, les difficultés de traitement rencontrées pour certaines demandes montrent que les complexités du droit en vigueur peuvent contrarier le traitement des dossiers dans le cadre des plateformes. Il importe donc de procéder préalablement à la simplification des normes (en évitant dans la mesure du possible une multiplication des situations juridiques). D'autre part, il ressort de l'ensemble des analyses que l'expérimentation du dispositif de délivrance des cartes grises aura été trop brève, réalisée sur un quart du territoire pendant un mois. **Ces constats ne peuvent que militer en faveur de phases de test plus longues pour les prochains projets conduits par le ministère de l'intérieur.**

**La seconde nécessité a trait à l'accompagnement des usagers.** De fait, quoique sources de mécontentements légitimes, les retards observés ne procédaient que du traitement d'une part très circonscrite des opérations d'immatriculation, celles relevant des CERT. En effet, les professionnels réalisent aujourd'hui 80 % des opérations directement dans l'application SIV. En incluant les téléprocédures, 92 % des demandes relèvent d'un traitement automatique. Néanmoins, il existe aujourd'hui un effet de rémanence des dysfonctionnements survenus qu'il convient de prendre en considération afin d'assurer l'acceptabilité sociale du nouveau mode de délivrance des titres.

Dans cette optique, **on ne peut que se féliciter de ce que le ministère de l'intérieur assure, depuis 2016, le déploiement de points numériques permettant aux usagers d'accomplir des démarches autrefois réalisées aux guichets des préfectures.** Le dispositif vise en effet à leur donner accès à un ordinateur et à leur permettre de solliciter l'assistance d'un médiateur numérique. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, **on recenserait à ce jour, sur l'ensemble du territoire, 310 points numériques, soit plus du double des points d'accueil du réseau préfectoral avant le plan « Préfectures nouvelle génération ».**

Ainsi que le montrent plusieurs études récentes, l'usage des téléprocédures ne va pas de soi, non seulement en raison de la fracture numérique mais également d'une proximité qui dépend moins de l'âge que de la compréhension de l'usage qui peut en être fait dans les rapports avec les administrations.

Dès lors, le développement des dispositifs d'accompagnement de l'utilisateur participe de ces mesures qui doivent permettre de **veiller à ce que le transfert de la délivrance des titres vers les CERT donne lieu au maintien du service rendu.**

### ***b. L'organisation du contrôle de légalité et de l'expertise juridique***

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

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, le processus de centralisation laisse néanmoins coexister sur le terrain deux modes d'organisation :

– une centralisation complète pour une majorité de préfetures, dans les conditions préconisées par la circulaire du 23 juillet 2009 : ainsi, la réception, le tri des actes et le conseil sont effectués en sous-préfeture, tandis que les opérations de contrôle sont conduites en préfeture pour l'ensemble du département, les sous-préfets restant généralement maîtres, en opportunité, de la décision d'adresser des recours gracieux ;

– une centralisation partielle pour les autres préfetures ayant fait le choix d'un maintien dans les sous-préfetures d'une activité de contrôle, par exemple sur certaines thématiques.

Le Plan « Préfetures nouvelle génération » repose sur plusieurs orientations :

– d'une part, redéfinir les priorités de contrôle et réviser la liste des actes transmissibles ;

– d'autre part, accroître le rôle du Pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL).

Disposant d'une compétence nationale depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, ce pôle a pour mission de fournir un appui technique aux équipes des préfetures. Ainsi, au-delà du strict contrôle de légalité, ses attributions comprennent, depuis septembre 2016, l'accompagnement des préfetures sur les dossiers complexes nécessitant un haut niveau d'expertise juridique.

**Le PIACL comporte aujourd'hui deux nouveaux pôles d'expertise :**

– **la chambre des dossiers complexes** : en fonction depuis septembre 2016 et disposant de trois juristes expérimentés, la chambre est intervenue à ce jour à la demande des préfetures dans le suivi de plus de 200 dossiers, en majeure partie afin de procéder à l'examen de la légalité des montages contractuels particuliers (tels que le bail emphytéotique, vente en l'état futur d'achèvement, crédit-bail, partenariat public-privé ou encore concession d'aménagement) ;

– **la chambre « contrôle budgétaire »** : mise en place en avril 2017 et s'appuyant sur trois juristes, elle peut être saisie de demandes d'assistance juridique en matière de contrôle de budgets de collectivités territoriales et de leurs groupements et de délibérations portant sur leurs interventions économiques.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, **les prestations assurées par le PIACL donnent pleinement satisfaction du fait notamment d'un délai de réponse moyen constaté d'environ 10 jours, et les préfetures s'appuient de manière croissante sur le dispositif.**

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

Ainsi que le montrent les indicateurs de la maquette de performance pour 2019, le taux de contrôle des actes télétransmis par le biais du système d'information @CTES progresse à un rythme relativement modéré. La prévision actualisée pour 2019 porte en effet sur 59 % d'actes télétransmis contre 56 % en 2017 et 53,2 % en 2016.

Certes, la progression de la télétransmission dépend essentiellement de la volonté des collectivités d'y adhérer. Cela étant, il importe également de créer chez les émetteurs les conditions d'une confiance pérenne et de sécuriser les modalités de transmission de leurs actes. En application de l'article 128 de la loi NOTRe du 7 août 2015 <sup>(1)</sup>, à compter du 7 août 2020, tous les actes des régions, départements, communes de plus de 50 000 habitants et EPCI à fiscalité propre soumis au contrôle de légalité devront être transmis de façon électronique. Cette nouvelle obligation devrait nécessairement conduire à un accroissement du nombre d'actes transmis par téléprocédures.

Dans cette perspective, on relèvera avec intérêt la volonté exprimée par le ministère de l'intérieur d'apporter de nouveaux développements à l'application @CTES, susceptibles de mieux répondre aux besoins des agents des préfetures et des collectivités territoriales. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, ces évolutions viseraient à permettre :

- la prise en compte des signatures électroniques ;
- l'interconnexion avec les autres systèmes d'information de l'État afin de rationaliser les échanges ;
- un contrôle facilité des actes, avec une fonctionnalité plus ergonomique et adaptée aux besoins des utilisateurs ;
- la simplification des échanges avec les collectivités lors de la transmission des actes ;
- la gestion des autorisations d'occupation des sols, en lien avec le contrôle de légalité.

---

(1) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Cela étant, **le développement d'un dispositif d'appui et de téléprocédures ne doit pas conduire à négliger la question des effectifs des préfectures chargés du contrôle de légalité.**

La mise en œuvre du plan « Préfectures nouvelle génération » a donné lieu à la création, au sein de chaque préfecture d'une « direction de la citoyenneté et de la légalité ». Cette organisation avait pour objectif de favoriser la mutualisation des compétences juridiques.

Néanmoins, les travaux de la commission des lois de l'Assemblée nationale <sup>(1)</sup> tendent à montrer que **la diminution des effectifs ayant précédé la mise en œuvre du plan « Préfectures nouvelle génération » a pu altérer l'efficacité du contrôle des préfectures.** Du reste, la portée de celui-ci peut varier, les préfets ayant la faculté, au-delà des actes prioritaires définis par la circulaire du 25 janvier 2012 (commande publique, urbanisme et fonction publique territoriale), de fixer des priorités locales au regard des caractéristiques particulières de chaque département.

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

La mise en œuvre de cette orientation majeure du plan « Préfectures nouvelle génération » consiste en la création, auprès des secrétaires généraux des préfectures départementales, d'une équipe structurée dont la mission consisterait à assister le représentant de l'État dans la coordination des politiques conduites à l'échelle locale.

En cela, le PPNG vise à répondre à un besoin mis en lumière par l'application réforme de l'administration territoriale de l'État (Réate) : celui de mettre à la disposition des préfets les compétences de collaborateurs spécialistes qui leur permettraient de renforcer la qualité du dialogue avec les services et d'agir plus efficacement avec les directions départementales interministérielles. Il s'agit de donner au préfet les moyens de pouvoir développer une vision locale des politiques publiques conduites dans la circonscription dont il a la charge et être en mesure de trancher entre des intérêts souvent contradictoires.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, les effectifs globaux consacrés à la coordination territoriale des politiques publiques représentaient 3 104,79 ETPT en 2017 et devraient atteindre l'équivalent de 3 154,89 ETPT en 2018.

---

(1) Rapport n° 278 tome I – Avis de M. Olivier Marleix sur le projet de loi de finances pour 2018 (n° 235).

Toutefois, **le renforcement des effectifs se heurte à deux mouvements touchant aux missions et à l'organisation des préfectures :**

– **la réduction très importante des effectifs liés à la gestion des fonds européens** transférée aux conseils régionaux ;

– **la rationalisation des effectifs des secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR)**, en raison du rapprochement des équipes dans les régions ayant l'objet d'un regroupement en application de la loi du 16 janvier 2015 <sup>(1)</sup>.

Les effectifs intervenant dans le champ de la coordination devraient être confortés jusqu'en 2020, afin d'atteindre progressivement le socle d'effectifs défini pour chaque strate de préfecture.

Parmi les échéances de l'exercice 2019, on notera que la création de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT) – dont le préfet sera délégué territorial – devrait conduire à la mise en place de nouvelles modalités de travail dans l'exercice de la mission de coordination territoriale des politiques publiques.

Du point de vue du rapporteur spécial, **la question du rôle que doit jouer le préfet sur son territoire se pose en effet, alors que les services de l'État s'organisent en plusieurs réseaux sur lesquels il ne peut pas nécessairement exercer son autorité.**

#### *d. La délivrance et le renouvellement des titres de séjour pour les étrangers*

Si les services étrangers des préfectures n'entrent pas dans le champ des réorganisations opérées en application du plan « Préfectures nouvelle génération », celui-ci n'en affecte pas moins leur fonctionnement <sup>(2)</sup>.

Les évolutions apportées par la loi du 7 mars 2016 <sup>(3)</sup> à la législation relative au séjour des étrangers sur le territoire national devaient contribuer à réduire l'activité des préfectures. Tel était le sens de la création de la carte de séjour pluriannuelle qui, par sa durée et la possibilité donnée d'obtenir une carte de résident, devrait éviter la répétition, à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2016, des démarches pour l'obtention du récépissé nécessaire au maintien sur le territoire.

---

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

(2) Rapport n° 1055 annexe 3 – Rapport de M. Jacques Savatier sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes, après engagement de la procédure accélérée, de l'année 2017 (n° 980), pp. 25-26.

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

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

Or, **la loi du 7 mars 2016 ne semble pas avoir produit tous ses effets sur la charge de travail des services étrangers des préfetures.** Certains signalements portés à la connaissance du rapporteur spécial donnent même à penser que dans certaines préfetures, les délais nécessaires au renouvellement des titres de séjour s’allongent. **Il en résulte parfois des situations inextricables ou des personnes vivant depuis longtemps sur le territoire en toute légalité se retrouvent en situation irrégulière. Si aucune statistique disponible ne corrobore une dégradation généralisée des conditions de délivrance des titres de séjour, ces situations n’en appellent pas moins une vigilance particulière.**

**La loi Asile immigration<sup>(1)</sup> dote aujourd’hui les préfetures d’un arsenal juridique innovant en vue d’améliorer l’efficacité de la lutte contre l’immigration irrégulière.** Ainsi, il contient plusieurs mesures qui permettent de rendre plus effectives les décisions d’éloignement. Il affermit le régime de la retenue pour vérification du droit au séjour et celui de la rétention, en allongeant notamment leurs durées respectives.

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

---

(1) Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d’asile effectif et une intégration réussie.

## 2. Des évolutions à approfondir dans l'organisation territoriale de l'État

Au-delà de la réforme de la carte des sous-préfectures ou de l'implantation des maisons de service public et des maisons de l'État, **la question aujourd'hui posée à l'Administration territoriale est celle des modalités de son implantation et de ses missions à l'échelle départementale, voire infradépartementale.**

Par une circulaire en date du 24 juillet 2018 <sup>(1)</sup>, **le Premier ministre a demandé aux préfets, d'ici à la mi-octobre 2018, de présenter des propositions en ce qui concerne le périmètre des missions de l'État, les modalités d'organisation de ses services et les outils de rationalisation des moyens de fonctionnement.**

La circulaire propose, en premier lieu, une distinction entre des missions ayant vocation à demeurer de la compétence de l'État et à être renforcées, et des missions pour lesquelles son périmètre d'action pourrait être allégé. La circulaire envisage par ailleurs un ajustement du rôle respectif de l'État et de ses opérateurs dans certains domaines. En second lieu, **le Premier ministre ouvre la perspective d'une évolution de l'organisation des services territoriaux fondés sur les principes de modularité, d'un développement des coopérations départementales.** La circulaire appelle en dernier lieu les préfets à établir de nouveaux plans départementaux favorisant les regroupements immobiliers, y compris hors du périmètre de la Réate.

Du point de vue du rapporteur spécial, **ces orientations paraissent d'autant plus pertinentes que l'environnement institutionnel des préfectures et la spécificité des enjeux locaux commandent de permettre aux préfets d'adapter les conditions d'exercice de leurs missions**, dans le respect des objectifs généraux définis par le Gouvernement. À cette fin, il conviendrait de donner aux préfectures de département une certaine autorité fonctionnelle sur l'ensemble des services de l'État de sorte que son organisation puisse être adaptée aux nécessités du terrain, dans une logique permettant de dépasser certains cloisonnements ministériels. Cet objectif nécessiterait à l'évidence une révision des régimes indemnitaires et une évolution de l'organisation des corps.

En attendant la réalisation de ce vaste chantier, **le rapporteur spécial tient à souligner l'importance que revêt le regroupement prévu à échéance 2020 des programmes 307 *Administration territoriale* et 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrés*.**

---

(1) *Circulaire du Premier ministre n° 6029/SG du 24 juillet 2018 sur l'organisation territoriale des services publics. La circulaire du Premier ministre n° 6030/SG du 24 juillet 2018 relative à la déconcentration et à l'organisation des administrations centrales porte sur les moyens de relancer le mouvement de déconcentration et de réévaluer la répartition des décisions entre administrations centrales et services déconcentrés, dans la continuité des principes inscrits dans le décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration.*

D'après les éléments d'informations disponibles, ce regroupement consisterait à placer les deux programmes sous l'autorité d'un responsable budgétaire unique, en l'occurrence le ministère de l'Intérieur. À l'évidence, cette mesure contribuerait à renforcer une gestion plus interministérielle de certaines ressources de l'État territorial.

Elle constituerait en outre **un premier jalon dans la mise en place de secrétariats généraux communs pour la gestion des moyens de fonctionnement**. D'après la circulaire n° 6029/SG précitée, cette nouvelle structure assumerait cette responsabilité en ce qui concerne les fonctions support à l'échelon des directions départementales interministérielles (DDI), du réseau des préfectures et des sous-préfectures et, le cas échéant, des unités départementales des directions régionales. Leur compétence porterait sur le domaine des achats, de l'immobilier, de l'informatique et de la gestion courante.

**Du point de vue du rapporteur spécial, les secrétariats généraux pourraient utilement favoriser un pilotage plus rationnel des fonctions supports**. Il importe toutefois – ainsi d'ailleurs que le suggère le Premier ministre – de définir précisément la répartition des compétences entre ces nouvelles instances et les structures existantes (plateformes régionales des achats de l'État, responsables régionaux de la politique immobilière de l'État –RRPIE).

## II. PROGRAMME 232 : UN RENFORCEMENT CONJONCTUREL RÉPONDANT À L'ÉVOLUTION DES BESOINS EN ANNÉE ÉLECTORALE

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

Le projet de loi de finances pour 2019 propose d'affecter au programme 232 un peu plus de **207,49 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 207,11 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**. Les AE et CP demandés enregistrent ainsi une croissance de 69,38 % et 64,31 % et, ainsi, s'établissent à un niveau intermédiaire entre le « pic » de l'exercice 2017 et les dépenses relativement circonscrites de la loi de finances initiale 2013.

Par rapport aux exercices précédents, la programmation 2019 ne présente pas de réelles particularités en ce que l'évolution des dépenses prévisionnelles apparaît une fois de plus étroitement liée à celle du cycle électoral.

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

(en millions d'euros)

		LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	LFI 2017	LFI 2018	PLF 2019	▲PLF 2019/ LFI 2018
<b>01– Financement des partis</b>	AE	76,26	68,67	68,70	68,70	68,67	<b>68,73</b>	<b>68,67</b>	+ 0 %
	CP	76,26	68,67	68,70	68,70	68,67	<b>68,73</b>	<b>68,67</b>	+ 0 %
<b>02– Organisation des élections</b>	AE	62,55	236,56	361,92	23,00	392,56	<b>44,34</b>	<b>129,52</b>	+ 192,14 %
	CP	59,59	236,05	361,52	22,23	391,17	<b>46,54</b>	<b>128,02</b>	+ 175,14 %
<b>03- Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques</b>	AE	3,69	4,90	5,59	4,75	9,65	<b>6,59</b>	<b>6,38</b>	- 3,10 %
	CP	4,85	6,05	6,74	5,90	7,05	<b>7,69</b>	<b>7,48</b>	- 2,65 %
<b>04- Cultes</b>	AE	2,29	2,11	2,08	2,86	3,05	<b>2,76</b>	<b>2,76</b>	+ 0 %
	CP	2,29	2,11	2,08	2,40	3,05	<b>2,78</b>	<b>2,78</b>	+ 0 %
<b>05- Vie associative</b>	AE	0,37	0,079	0,13	0,089	0,13	<b>0,089</b>	<b>0,16</b>	+ 78%
	CP	0,37	0,079	0,13	0,089	0,13	<b>0,089</b>	<b>0,16</b>	+ 78 %
<b>TOTAL</b>	AE	<b>145,16</b>	<b>312,32</b>	<b>438,39</b>	<b>99,37</b>	<b>474,06</b>	<b>122,50</b>	<b>207,49</b>	+ 69,38 %
	CP	<b>143,36</b>	<b>312,97</b>	<b>439,15</b>	<b>99,29</b>	<b>370,84</b>	<b>125,82</b>	<b>207,11</b>	+ 64,61 %

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

## A. DES FINANCEMENTS NOUVEAUX AFFECTÉS PRIORITAIREMENT À L'ORGANISATION DES ÉLECTIONS

À raison de leur poids prépondérant et de leur caractère cyclique, **la programmation des emplois et crédits du programme vise pour l'essentiel à couvrir les dépenses prévisionnelles prises en charge par les actions relatives au financement public de la vie politique et au contrôle de la législation** édictée depuis la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

Comme observé au cours d'exercices précédents, la programmation 2019 présente ainsi deux caractéristiques déterminantes : d'une part, le caractère toujours très secondaire des financements consacrés aux cultes et à la vie associative – même si le projet de loi de finances comporte une légère inflexion en ce qui concerne la seconde action ; d'autre part, une hausse spectaculaire des crédits affectés aux actions relatives à l'organisation des élections, avec toutefois la particularité d'un calendrier comportant des scrutins peu nombreux mais d'envergure.

Accessoirement, on notera que pour le sixième exercice consécutif, **le projet de loi de finances propose la reconduction du montant des crédits alloués à l'action 01– *Financement des partis***. Cette dotation demeure ainsi fixée à un peu plus de 68,67 millions d'euros (en AE et CP), en conséquence des dispositions prises dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2014.

### 1. Une hausse spectaculaire des crédits exigée par des opérations électorales peu nombreuses mais d'envergure

De fait, nonobstant d'éventuels scrutins partiels, **le calendrier électoral se résume à l'organisation de l'élection des représentants français au Parlement européen**, le 26 mai 2019.

La hausse des crédits demandés pour l'action 02 du programme procède ainsi exclusivement de l'augmentation des dépenses nécessaires à l'organisation du scrutin. D'après les estimations du projet annuel de performance pour 2019, le « *coût moyen de l'élection par électeur inscrit sur les listes électorales* »<sup>(1)</sup> devrait s'élever à 2,67 euros par électeur inscrit, la part du coût de la propagande s'établissant à 1,83 euro par électeur. Ces montants apparaissent sensiblement supérieurs à ceux constatées au terme des élections européennes de 2009 et de 2014 (avec un coût par électeur inscrit de respectivement 2,56 euros et 2,12 euros).

---

(1) *Objet de l'indicateur 1.1 de la maquette de performance pour le programme 232 qui rend compte du coût du scrutin par électeur inscrit, ainsi que de la « part du coût de la propagande par électeur ».*

Le renchérissement anticipé par la programmation tient compte de l'impact potentiel du rétablissement d'une circonscription unique, en application de la loi du 25 juin 2018 <sup>(1)</sup>. D'après l'analyse du ministère de l'intérieur, nonobstant les frais afférents au maintien de l'envoi des documents de propagande électorale sous format papier, cette mesure devrait susciter des dépenses supplémentaires à raison du nouveau format du bulletin de vote.

En effet, les électeurs seront appelés à départager des listes portant sur l'ensemble des sièges dont la France au sein du Parlement européen. C'est la raison pour laquelle le projet annuel de performance estime le montant des dépenses à engager pour ce scrutin à 111 millions d'euros en 2019 (contre 98,8 millions d'euros en 2014). On observera que l'établissement de cette prévision comporte nécessairement une part d'aléas tels que le nombre de listes effectivement déposées.

La programmation 2019 intègre également :

– 13,4 millions d'euros en crédits de personnel, au titre des indemnités dues pour travaux supplémentaires, ainsi que pour les travaux de mise sous pli effectués lors des élections européennes (pour 12,6 millions d'euros), des élections provinciales en Nouvelle-Calédonie, ainsi que dans le cadre d'élections partielles (0,7 million d'euros) ;

– le financement du solde des dépenses engagées dans le cadre du référendum organisé en Nouvelle-Calédonie le 4 novembre 2018, les élections européennes du 26 mai 2019, ainsi que les différentes élections partielles survenant en cours d'exercice.

## **2. Une constance des moyens accordés au financement de la vie culturelle et associative**

• En ce qui concerne l'action 04 *Cultes*, le montant des crédits demandés s'établit à **2,76 millions d'euros en AE et à 2,78 millions d'euros en CP**. Après le recul sensible observé dans le cadre de la loi de finances pour 2018, le projet de loi de finances propose ainsi une stabilisation des ressources destinées à financer les dépenses d'investissement et d'intervention à la charge de l'action.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, la dotation doit ainsi permettre, **sur les crédits de titre V, la poursuite des travaux de pérennisation du patrimoine dont l'État est propriétaire en Alsace-Moselle** (en l'occurrence la réfection de toitures et de menuiseries extérieures), ainsi que la réalisation de travaux de mise en sécurité (structurelles ou relevant de la réglementation incendie) menés selon une programmation pluriannuelle.

---

(1) Loi n° 2018-509 du 25 juin 2018 relative à l'élection des représentants au Parlement européen. La loi supprime en l'occurrence les huit circonscriptions interrégionales instituées par la loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques.

**Les crédits de titre VI – stables à 1,3 million d’euros** – visent pour leur part à répondre à deux besoins. En premier lieu, ils correspondent **aux subventions versées aux communes pour la réalisation des travaux sur les édifices culturels** (pour l’essentiel des réfections de toitures), ainsi qu’aux cultes catholique, protestant et israélite pour la couverture de leurs frais d’administration.

Depuis la loi de finances initiale pour 2016, l’action contribue également au **financement du développement de l’offre de diplômes universitaires (DU) de formation civile et civique, ainsi des projets de recherche en islamologie.**

Le projet de loi de finances pour 2019 propose de reconduire dans son montant (soit 0,4 million d’euros, le budget consacré à la formation profane des imams. Ce faisant, il se donne pour objectif d’achever le maillage du territoire par un réseau d’établissements proposant de 22 à 23 diplômes universitaires, avec la perspective à la rentrée 2018-2019 d’une nouvelle offre à Belfort, Chambéry, Orléans et peut-être Dijon.

La programmation intègre également le maintien de la ligne de crédits destinée aux projets de recherche, celles-ci devant permettre le financement de 11 projets en 2018.

• L’évolution proposée s’agissant des crédits de **l’action 05– Vie associative** traduit **la priorité accordée en 2019 à la réécriture technique du système d’information sur lequel repose le répertoire national des associations (RNA)**. D’après les réponses au questionnaire budgétaire, il s’agit de remédier à l’obsolescence d’une application lancée en 2010 par des modifications techniques réalisées sans modifier son périmètre fonctionnel. En conséquence de ces développements et pour le maintien en condition opérationnelle, la ligne de crédits allouée au RNA double, fixée à 0,16 million d’euros).

## **B. UNE NÉCESSAIRE PÉRENNISATION DES RESSOURCES POUR UNE CNCCFP APPELÉE AU RENOUVELLEMENT DE SES MISSIONS**

Le projet de loi de finances pour 2019 propose au Parlement d'affecter à la Commission nationale des comptes de campagne et de financements politiques (CNCCFP) une dotation s'élevant à un peu plus de **6,38 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 7,48 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**. L'action 03 du programme 232 porte également, pour la première fois, les crédits alloués au médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques, fonction instituée par la loi pour la confiance dans la vie politique <sup>(1)</sup>.

Par rapport à la loi de finances initiale pour 2018, les montants demandés pour l'action en AE et CP représentent une diminution de respectivement 3,1 % et 2,65 %. Celle-ci résulte de la conjonction de deux facteurs : en premier lieu, **une diminution des crédits de personnel** qui s'établissent à un peu plus de 4,77 millions d'euros (3,13 %) ; en second lieu, **une diminution des crédits de fonctionnement de 3,01 % en AE et de 1,81 % en CP**.

**La diminution des crédits demandés en titre III reflète la stabilité aux postes de dépenses majeurs que constituent :**

– **les loyers et charges locatives** (1,1 million d'euros) : ce poste de dépense est stable après l'engagement des AE destinées à couvrir les trois dernières années du bail conclu pour les locaux de la Commission et qui court jusqu'en 2020 ;

– **les dépenses directement liées aux missions de contrôle** (fixées à 1,2 million d'euros en AE et CP) : ce poste regroupe les dépenses d'informatiques, de communication et, surtout, l'ensemble de dépenses portant sur le matériel de comptes de campagne et des reçus dons fournis aux candidats et aux partis politiques.

Toutefois, ainsi que le montre le tableau-ci-dessous, **le projet de loi de finances pour 2019 conserve à la Commission des ressources situées dans la fourchette haute des crédits mis à sa disposition sur la période 2013-2018**.

Du point de vue du rapporteur spécial, il s'agit là d'un choix raisonnable. Si l'activité de la Commission connaît en effet des fluctuations en rapport avec le cycle électoral, la charge et la complexité croissante des missions qu'elle assume appellent une certaine pérennisation de ses moyens.

---

(1) Cf. article 28 de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique : « Un médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques est chargé de concourir, en facilitant le dialogue entre, d'une part, les candidats à un mandat électif et les partis et groupements politiques et, d'autre part, les établissements de crédit et les sociétés de financement, au financement légal et transparent de la vie politique, en vue de favoriser, conformément aux articles 2 et 4 de la Constitution, l'égalité de tous devant le suffrage, les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation ».

## **1. Des compétences croissantes justifiant la stabilisation du plafond d'emplois sur plusieurs exercices**

Le projet de loi de finances propose de fixer à **51 équivalents temps plein travaillés (ETPT)** l'effectif maximal dont pourrait disposer la Commission nationale des comptes de campagne en 2019. **Le plafond d'emplois demeure ainsi au niveau retenu dans le cadre de la loi de finances pour 2017**, au terme d'un relèvement quasi continu des effectifs engagé en 2014. Il repose sur le maintien d'un effectif permanent de 38 agents et sur le recrutement d'agents contractuels.

Du point de vue du rapporteur spécial, **le choix de dissocier l'évolution des effectifs des fluctuations de l'activité ne paraît pas hors de propos.**

D'une part, ainsi que le montre la loi de règlement des comptes 2017, la Commission utilise pleinement l'autorisation parlementaire. Au terme du dernier exercice connu, les effectifs employés représentaient ainsi 50 ETPT sur les 51 ETPT inscrits en loi de finances initiale.

D'autre part, il ressort de l'ensemble des éléments communiqués au rapporteur spécial que **les exigences nouvelles fixées par la loi n° 2017-1 339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique conduit la Commission nationale des comptes de campagne à étendre le champ de ses contrôles et de ses diligences.** Ce constat vaut à la fois pour l'application de la législation sur le financement des campagnes électorales que sur le cadre fixé au financement des partis et groupements politiques.

Ainsi que le relevait le rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2018 <sup>(1)</sup>, la loi sur la confiance dans la vie politique implique nécessairement la collecte et l'analyse d'informations plus nombreuses et plus complexes dans des délais toujours contraints ; elle suppose l'adaptation des ressources informatiques, l'établissement de normes de présentation (notamment pour les pièces justificatives) conformes aux besoins inhérents aux nouvelles modalités de publicité des comptes de campagne et des comptes annuels, et qui correspondent à la démultiplication des échanges avec les candidats et les partis et groupements politiques.

D'après les réponses complémentaires apportées au questionnaire budgétaire, **l'examen des comptes de campagne et le contrôle des obligations déclaratives et comptables des partis politiques représentent aujourd'hui respectivement 70 % et 30 % de l'activité de la Commission.** En soi, ces chiffres fournissent l'indice d'une charge de travail comportant aujourd'hui une part rémanente.

---

(1) Rapport n° 273 annexe 3 – Rapport de M. Jacques Savatier sur le projet de loi de finances pour 2018 (n° 235), pp. 21-24

Dans ces conditions, **le rapporteur spécial ne peut que mettre à nouveau en exergue la nécessité de garantir à la Commission nationale des comptes de campagne, au-delà des cycles électoraux, des moyens stables pour l’accomplissement de ses missions de contrôle.** Cet objectif suppose à l’évidence une gestion « sans à-coups » du plafond d’emplois, compte tenu de la technicité croissante des compétences requises.

Plusieurs des personnes auditionnées par le rapporteur spécial l’ont souligné : **les contraintes pesant sur l’exercice des missions de la Commission nationale tiennent moins à la relative modestie des ressources qu’aux exigences que comportent les délais impartis pour l’accomplissement des diligences de plus en plus astreignantes et complexes.**

On notera toutefois que suivant le constat établi dans le cadre de l’examen du projet de loi de finances pour 2018, **le niveau des effectifs contraint encore aujourd’hui la CNCCFP à devoir se focaliser presque exclusivement – dans les délais qui lui sont impartis – sur le contrôle des comptes de campagne.** Pour être parfaitement légitime au regard des missions confiées par le législateur, cette priorité n’en comporte pas moins l’inconvénient de différer la réalisation de projets pourtant aussi structurants que la dématérialisation du traitement des comptes de campagne. C’est la raison pour laquelle, au-delà de la stabilité du plafond d’emplois, il importe de franchir dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019 un nouveau cap dans la réalisation des projets informatiques.

## **2. Une démarche de performance exigeant un recours croissant aux outils numériques**

L’investissement dans les outils numériques constitue un besoin identifié de longue date. Il se justifie par la rigueur des délais impartis pour la réalisation des contrôles incombant à la CNCCFP, ainsi que par la démultiplication des échanges avec les partis et groupement politiques.

Face à ces contraintes, **la Commission nationale des comptes de campagne s’efforce de mettre en place, depuis quelques années, des outils applicatifs destinés à alléger la mise en œuvre des procédures et à permettre une rationalisation de ses ressources.** Cette démarche s’appuie notamment sur :

– **le recours à l’envoi électronique des courriers, notamment dans le cadre de la phase contradictoire de l’examen des comptes des candidats** : cette pratique s’est développée, tant du point de la part de la CNCCFP que de celle des candidats ; toutefois, d’après les éléments communiqués au rapporteur spécial, les candidats peuvent se trouver dans l’impossibilité de recourir à ce mode de communication, notamment au regard du poids volumineux de certaines pièces transmises (telles que les documents de propagande, les produits dérivés, etc.) ;

– **l’envoi dématérialisé des décisions de la Commission relatives au remboursement des frais de campagne aux préfetures** ;

– **le portail de dépôts des donateurs et cotisants** : mis en service depuis janvier 2018, cette application vise à faciliter le recueil des listes que les partis et groupements politiques sont tenus de déposer auprès de la Commission et ayant pour objet les personnes ayant consenti à leur verser un don ou une cotisation <sup>(1)</sup> ;

– **un processus de dématérialisation partielle des reçus dons aux partis politiques** : d’après les éléments communiqués au rapporteur spécial, ce procédé rencontre un succès croissant auprès des mandataires des partis politiques ; la Commission a ainsi édité sous format électronique 368 900 reçus en 2017 <sup>(2)</sup> et n’a délivré que 234 032 reçus sur format papier ;

On relèvera par ailleurs l’existence d’un site internet <sup>(3)</sup>, instrument conçu pour deux usages : d’une part, l’information des candidats et des partis politiques, voire du public, sur les obligations fixées par la loi pour le financement des campagnes électorales et de la vie politique (par le biais de la publication de guides méthodologique, de circulaire, du rapport d’activité) ; d’autre part, la diffusion des décisions de la CNCCFP.

Dans le cadre de la programmation 2019, le montant des crédits destinés aux investissements informatiques s’élève à 0,918 million d’euros. Sur cette somme, **la CNCCFP envisage de consacrer 0,525 million d’euros à la montée en charge du projet de dématérialisation** des procédures dans les domaines du contrôle des comptes des candidats aux élections, du contrôle du respect par les partis de leurs obligations comptables et de la gestion des reçus dons. D’après les réponses au questionnaire budgétaire, **la Commission a engagé une étude qui, réalisée dans le cadre d’un marché Union des groupements d’achats publics (UGAP)°entre octobre 2018 et mai 2019, permettrait au collège de trancher entre différents scénarii**. La CNCCFP réaliserait ce projet à échéance de 2022, dans le cadre du Plan « *Action publique 2022* ».

En l’absence d’obstacles juridiques, la véritable question posée porte sur désormais sur le champ et le degré de dématérialisation des procédures. Le projet étudié par la Commission nationale concerne les obligations des partis politiques, les comptes de campagnes et les reçus dons. Son aboutissement suppose de définir des modes opératoires, des spécifications techniques. Mais **il importe également de s’assurer de la capacité de l’ensemble des formations politiques et des candidats à remplir leurs obligations** par ce nouveau mode opératoire. De fait, le degré d’équipement et la capacité de recourir aux téléprocédures peuvent varier assez sensiblement suivant la taille des partis et groupements, ainsi que d’après les ressources sur lesquelles les candidats peuvent s’appuyer.

---

(1) En application du 4<sup>e</sup> alinéa de l’article 11-4 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

(2) Pour les dons perçus en 2016.

(3) <http://www.cnccfp.fr/index.php>.

Suivant la Commission nationale des comptes de campagne, les montants programmés en 2019 devraient permettre de couvrir à la fois les dépenses d'investissement informatiques relatif au plan de continuité d'activité <sup>(1)</sup> et celles nécessaires à la dématérialisation de la propagande électorale.

Cela étant, les réponses complémentaires communiquées au rapporteur spécial tendent également à mettre en lumière **une certaine concurrence entre, d'une part, la démarche de dématérialisation des procédures et, d'autre part, la réalisation des projets relatifs à l'évolution des outils applicatifs dont dispose la CNCCFP**. Le problème semble se poser en particulier s'agissant du plan de continuité de l'activité dont la Commission relève qu'il est coûteux, du fait des locaux qu'il faut louer le cas échéant, ainsi que des ressources informatiques qu'il faut acquérir ou louer. En outre, on notera que l'abondement des ressources envisagées par la Commission demeure tributaire du report intégral des crédits informatiques non consommés au cours de l'exercice 2018.

C'est la raison pour laquelle le rapporteur spécial estime **qu'il conviendrait, dès le projet de loi de finances pour 2019, d'étoffer les ressources affectées à la Commission afin de lui donner les moyens d'entreprendre au plus tôt la mise en œuvre du scénario de dématérialisation qu'elle aura retenu**.

#### **Quelques exemples à l'étranger de dématérialisation des procédures relatives au financement des campagnes électorales**

– **Au Canada**, la législation assigne des obligations déclaratives aux entités politiques permanentes (déclarations financières et de campagnes annuelles), ainsi qu'aux entités créées à l'occasion d'un scrutin (déclaration sur leur participation à la campagne). Ces déclarations comprennent des informations relatives aux contributions, aux donateurs, aux dépenses liées aux élections, aux courses à la direction et à l'investissement, aux prêts et aux conditions dans lesquelles ils sont accordés, et aux créances impayées. La loi autorise le recours à un système de déclaration électronique mais impose la remise systématique d'une copie imprimée et signée.

Ces données, y compris les renseignements personnels concernant les donateurs, sont publiées dans le cadre de rapports financiers et de rapport sur le financement des campagnes mis en ligne sur le site internet *Élections Canada*.

– **Au Royaume-Uni**, la loi prévoit la divulgation publique de toutes les données déclarées par les partis politiques et les tierces parties faisant campagne. Toutes les données relatives aux dons, aux emprunts et aux relevés de comptes sont disponibles en ligne sur le site de la Commission électorale chargée de contrôler l'application des règles du financement politique.

– **Au Mexique**, l'Institut électoral national du Mexique (INE) a mis en service un système de déclaration comptable en ligne destiné à recueillir les informations transmises par les candidats et les partis politiques. Ce dispositif vise à rendre plus efficace l'examen des rapports de campagne et les rapports financiers des partis politiques.

*Source : Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.*

---

(1) Le Plan vise à donner à la Commission la capacité de maintenir son fonctionnement en cas de sinistre majeur affectant l'ensemble de ses locaux ou seulement ses ressources informatiques.

Dans cette même optique – et même si le financement du dispositif ne pèse en rien sur le programme 232 – **on ne peut que se féliciter de la modernisation de la gestion des listes électorales que devrait permettre la mise en service, au 1<sup>er</sup> janvier 2019, du Répertoire électoral unique (REU)**. D’après les éléments communiqués au rapporteur spécial par le bureau des élections et études politiques, les élections européennes seront les premières élections générales se déroulant sur la base des listes extraites du répertoire. D’ici à la fin de l’année 2018, l’initialisation du répertoire devra passer deux étapes : en premier lieu, l’ouverture aux communes de ses outils de gestion (prévue pour la mi-octobre 2018) ; en second lieu, la réalisation par les communes des vérifications sur les listes électorales préalablement fiabilisées par l’INSEE (jusqu’au 21 décembre 2019).

Par rapport à la situation actuelle, le **déploiement du REU présente objectivement deux avantages : d’une part, permettre le passage d’une révision annuelle des listes électorales à une actualisation permanente, leur centralisation par le Répertoire garantissant leur fiabilité ; autoriser les électeurs à s’inscrire jusqu’à huit semaines avant la tenue d’un scrutin** (par exemple, au plus tard le 31 mars 2019 s’agissant des élections européennes).

Du point de vue du rapporteur spécial, le développement de ce type d’outils paraît de nature à favoriser la participation des citoyens. Du reste, il participe pleinement à l’unique objectif de performance assigné au Programme 232 : « *organiser les élections au meilleur coût* ».

### **Le Répertoire électoral unique (REU)**

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

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

En application des articles L. 16 et L. 17 du code électoral, « [*l]e répertoire électoral unique comprend les noms, prénoms, date et lieu de naissance, domicile ou lieu de résidence de chaque électeur, ainsi que toutes autres informations définies par décret en Conseil d’État, pris après avis de la Commission nationale de l’informatique et des libertés, nécessaires à la bonne tenue du répertoire* ».

Le code fait également obligation aux maires de transmettre « *l’ensemble des informations mentionnées [...] à l’Institut national de la statistique et des études économiques. En cas de déménagement d’un électeur au sein de la commune, le maire informe dans un délai de sept jours l’Institut national de la statistique et des études économiques de son changement d’adresse ainsi que, le cas échéant, du changement d’affectation de bureau de vote* ».

Source : Bureau des élections et des études politiques (ministère de l’intérieur).

---

(1) Article 2 de la loi n° 2016-1048 du 1<sup>er</sup> août 2016 rénovant les modalités d’inscription sur les listes électorales.

### III. PROGRAMME 216 : UN NOUVEL EXERCICE MARQUÉ PAR LE CONTRASTE DES BESOINS ENTRE FONCTIONS SUPPORTS

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

Le projet de loi de finances 2019 propose d'allouer à l'ensemble du programme près de **923,39 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et un peu plus de 976,05 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**. Ces montants marquent une hausse de respectivement 5,01 % en AE et de 3,86 % en CP. En incluant les fonds de concours et attributions de produit, les AE et CP demandées atteignent près de 931,90 millions d'euros et 984,56 millions d'euros.

**Le plafond d'emplois demandés pour 2019 porte sur 7 613 équivalents temps pleins travaillés (ETPT)**, soit un effectif maximal en augmentation de 127 ETPT par rapport aux inscriptions de la loi de finances initiale pour 2018. Le relèvement de l'autorisation parlementaire procède du transfert de 136 ETP, de l'impact des schémas d'emplois 2018 et 2019 (- 10 ETP), ainsi que de corrections techniques (+ 1 ETP).

**Les transferts d'emplois renforcent l'action 01 *État-major et services centraux*** dont les effectifs s'établissent à l'équivalent de 4 869 ETP (contre 4 721 ETP en loi de finances initiale pour 2018). En revanche, les actions 08 *Immigration, asile et intégration* et 09 *Sécurité et éducations routières* enregistrent une légère diminution de leur plafond (de respectivement 4 ETP et 17 ETP).

Les mouvements observés correspondent pour l'essentiel (96 ETPT) au **regroupement sur le programme 216 de l'ensemble des personnels du périmètre du secrétariat général**, affectés en administration centrale et occupant des fonctions de pilotage de l'administration territoriale. Le projet de loi de finances pour 2019 prévoit en outre d'affecter au programme 216 des effectifs en provenance du programme 176 *Police nationale*, dans le cadre la mise en œuvre du futur SIRH Dialogue 2 (31 ETPT).

Dans ce cadre, **les crédits demandés pour dépenses de personnel (titre II) augmentent de 3,51 %**, fixées à environ 519,11 millions d'euros pour l'ensemble du programme.

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

(en millions d'euros)

Action		LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	LFI 2017	LFI 2018	PLF 2019	▲ PLF 2019/ LFI 2018
<b>01– État-major et services centraux</b>	AE	383,79 (370,08)	382,94 (369,65)	343,16 (331,54)	353,93 (343,25)	356,62 (346,07)	373,66	<b>391,27</b>	+ 4,78 %
	CP	384,18 (368,66)	383,34 (368,63)	343,16 (331,97)	353,98 (342,22)	356,62 (345,27)	373,66	<b>390,68</b>	+ 4,78 %
<b>03 – Système d'information et de communication</b>	AE	54,25 (44,99)	53,37 (46,16)	50,77 (53,46)	73,28 (88,79)	80,40 (72,75)	57,53	<b>101,64</b>	- 28,45 %
	CP	54,25 (46,30)	53,15 (46,84)	50,77 (53,17)	71,19 (72,94)	82,49 (81,89) <sup>o</sup>	57,69	<b>90,29</b>	- 30,06 %
<b>04– Action sociale et formation</b>	AE	38,32 (36,66)	38,82 (35,81)	39,05 (35,94)	38,42 (37,65)	40,61 (39,15)	40,19	<b>40,19</b>	- 1,03 %
	CP	38,32 (36,92)	38,82 (36,04)	39,05 (36,21)	38,42 (36,92)	40,61 (38,83)	40,19	<b>40,19</b>	- 1,03 %
<b>05– Affaires immobilières</b>	AE	85,62 (86,20)	214,00 (270,44)	108,24 (107,30)	117,22 (151,33)	111,19 (115,23)	89,15	<b>72,47</b>	- 19,82 %
	CP	111,82 (116,30)	112,57 (114,61)	126,15 (126,81)	139,26 (136,39)	145,61 (138,08)	149,48	<b>137,08</b>	+ 2,65 %
<b>06– Affaires juridiques et contentieuses</b>	AE	82,05 (99,86)	77,45 (86,88)	63,33 (98,92)	43,30 (82,66)	55,00 (139,93)	80,00	<b>80,00</b>	+ 45,45 %
	CP	82,05 (99,89)	77,45 (85,79)	63,33 (97,89)	43,30 (84,10)	55,00 (139,33)	80,00	<b>80,00</b>	+ 45,45 %
<b>08– Immigration, asile et intégration</b>	AE	37,15 (36,45)	41,50 (36,52)	39,56 (36,47)	37,91 (35,89)	40,14 (36,46)	41,00	<b>41,08</b>	+ 2,17 %
	CP	37,15 (36,45)	41,50 (36,52)	39,56 (36,47)	37,91 (35,89)	40,14 (36,46)	41,00	<b>41,08</b>	+ 2,17 %
<b>09– Sécurité et éducation routières</b>	AE	SO	80,89 (82,50)	89,32 (86,11)	123,94 (88,77)	124,79 (90,71)	126,21	<b>126,34</b>	+ 1,14 %
	CP	SO	80,89 (82,50)	89,32 (86,11)	123,94 (88,77)	124,79 (90,71)	126,21	<b>126,34</b>	+ 1,14 %
<b>10– Fonds interministériel de prévention de la délinquance (nouveau)</b>	AE	SO	SO	SO	SO	110,42 (83,34)	72,90	<b>70,40</b>	- 33,98 %
	CP	SO	SO	SO	SO	100,42 (72,91)	72,90	<b>70,40</b>	- 27,40 %
<b>TOTAL</b>	AE	681,18 (674,24)	888,97 (845,46)	733,43 (749,74)	788,00 (828,35)	919,16 (923,64)	880,64	<b>923,40</b>	+ 5,01 %
	CP	707,76 (704,52)	787,72 (771,13)	751,34 (768,63)	808,00 (797,22)	945,67 (943,50)	941,13	<b>976,05</b>	+ 3,86 %

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

Au-delà de la progression globale des crédits, la programmation 2019 se caractérise par une nouvelle évolution divergente des besoins de financement des actions, ainsi que par le maintien de l'effort consenti en faveur d'un meilleur pilotage des dépenses de contentieux.

## A. UNE HAUSSE DES RESSOURCES ESSENTIELLEMENT DESTINÉE À LA RELANCE D'INVESTISSEMENTS INFORMATIQUES

De fait, la progression des AE comme celle des CP marquent la priorité accordée dans le cadre du projet de loi de finances au renforcement des systèmes d'information et de communication, le financement des autres actions demeurant stable ou accusant une baisse.

### 1. Un effort financier net en faveur des systèmes d'information et de communication

L'action 03 *Système d'information et de communication* contribue en effet presque exclusivement à la hausse des crédits demandés en 2019 pour le programme 216. Le projet de loi de finances propose de lui affecter 101,64 millions d'euros en autorisations d'engagement et à près de 90,29 millions d'euros en crédits de paiement. Par rapport aux montants inscrits en loi de finances initiale pour 2018, ces chiffres traduisent une augmentation des AE et des CP de respectivement de 76,66 % et 56,51 %, en conséquence de l'évolution des crédits demandés en investissement (+ 8,39 % en AE et + 11,78 % en CP).

Cette croissance soutenue de l'action 03 participe de la **mise en œuvre du plan de transformation numérique du ministère de l'intérieur et correspond au lancement des travaux de conception du « futur réseau radio du futur » (RRF)**. Le projet devrait nécessiter, en 2019, la somme de 33 millions d'euros en AE et de 22 millions d'euros en CP.

#### **Le Réseau radio du futur (RRF)**

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

Le ministère de l'Intérieur assigne au RRF l'objectif d'offrir un réseau parfaitement résilient, y compris face à des crises majeures, et alliant souplesse et efficacité en termes d'interopérabilité entre forces. Il répond à l'obsolescence des réseaux actuels (Rubis et INPT – Acropol et Antarès), tant sur le plan technique que fonctionnel.

Le projet devrait participer à la mise en œuvre de la réforme relative à la police de sécurité du quotidien et à l'établissement d'un continuum de sécurité. L'ouverture pleine et entière du service constitue un objectif stratégique dans la perspective de la sécurisation des Jeux Olympiques de Paris en 2024.

*Source : réponses au questionnaire budgétaire.*

Par ailleurs, la programmation 2019 prévoit **une hausse de l'ensemble des postes de dépenses pris en charge par l'action 03**. L'augmentation des crédits demandés bénéficie particulièrement aux infrastructures réseaux, télécoms et sécurité (33,3 millions d'euros en AE et 31,9 millions d'euros en CP), ainsi qu'à l'hébergement (25,5 millions d'euros en AE et 27,1 millions d'euros en CP).

## **2. Des fonctions support et des actions nouvellement intégrées connaissant une relative stabilisation de leurs ressources**

• La stabilité caractérise au premier chef **l'action 04 – Action sociale**. Le projet de loi de finances pour 2019 maintient sa dotation à un peu plus de 40,19 millions d'euros (en AE et CP), en conséquence d'un **besoin de financement inchangé en ce qui concerne l'« action sociale »** – en dehors de l'insertion des personnes handicapées qui donne lieu à des crédits supplémentaires par rapport à la consommation constatée au terme de l'exercice 2017. **Il en va même du budget « Formation, concours et promotion professionnelle »**, lequel doit permettre la poursuite des actions de montée en compétences et de recrutements nécessités par l'achèvement du Plan « Préfectures nouvelle génération ».

• **L'action 10 – Fonds interministériel de prévention de la délinquance** enregistre une diminution de **1,84 % des crédits demandés (soit environ 70,40 millions d'euros)**, en conséquence de la baisse des crédits demandés en fonctionnement (de 4,998 millions d'euros à 0,18 million d'euros). **Ce mouvement s'explique par la suppression de la subvention pour charge de service public versée au groupement d'intérêt public (GIP) « Réinsertion et citoyenneté »**, à la suite de sa dissolution<sup>(1)</sup>. Néanmoins, le projet de loi de finances porte, de 14,3 millions d'euros à 17,8 millions d'euros, les AE et CP consacrés au poste « *actions pour améliorer de la tranquillité publique/soutien et ingénierie de projets, autres actions de prévention de la délinquance* ».

Par ailleurs, **le programme 216 intègre désormais le financement des actions menées dans le cadre du plan national de prévention de la radicalisation annoncé le 23 février 2018**, à hauteur de 13,8 millions d'euros (dont 1,3 million d'euros transférés au ministère de la Justice). Par ailleurs, il ressort du projet annuel de performance que le ministère de l'intérieur dégagera 18,2 millions d'euros pour les actions de sécurisation des sites sensibles au risque terroriste, ce qui porte à un total de 18,2 millions d'euros les AE et CP mobilisés pour la prévention de la délinquance.

• **L'action 05 Affaires immobilières** accuse pour sa part **un recul très sensible de respectivement 18,70 % en AE** (fixées à 72,47 millions d'euros) **et de 8,29 % en CP** (établis à environ 137,08 millions d'euros). Deux facteurs déterminent l'évolution des crédits de paiement demandés.

---

(1) Rapport n° 273 annexe 3 – Rapport de M. Jacques Savatier sur le projet de loi de finances pour 2018 (n° 235), p. 27.

**Le premier réside dans la baisse des crédits de fonctionnement (- 15,85 %), à raison de la suppression des loyers budgétaires<sup>(1)</sup>.** La programmation comporte par ailleurs une légère revalorisation des besoins de financement pour ce qui est des loyers de l'administration centrale et des charges de fonctionnement (fluide, entretien, aménagement, maintenance, compte tenu des marchés interministériels à engager en ce qui concerne les fluides).

**La croissance des crédits demandés en investissement (de 15,91 % en AE et de 9,49 % en CP)** constitue le second facteur explicatif du niveau des ressources de l'action 05 en 2019. Elle correspond aux dépenses anticipées pour la poursuite de l'aménagement et de la sécurisation de l'immeuble Optimum à Neuilly-sur-Seine<sup>(2)</sup> (20 millions d'euros en AE et CP), ainsi que les études nécessaires à la réalisation du site unique de la Direction générale de la Sécurité intérieure (DGSI). Par ailleurs, les dépenses programmées sur titre V en 2019 comprennent le remboursement du capital de l'AOT de la direction générale de la Gendarmerie nationale (DGN) à Issy-les-Moulineaux, ainsi que les crédits-bails immobiliers portant sur le site Garance, ainsi que celui de Levallois (27,4 millions d'euros en AE et CP).

### **3. Une nécessaire préservation des ressources du CNAPS**

En dernier lieu, on notera le **maintien de la subvention pour charges de service public versé au Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS)** au niveau retenu dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2017. Imputée sur les crédits de l'action 1- *État-major et services centraux*, elle s'élève à 17,5 millions d'euros (en AE et CP). Le projet de loi de finances propose également de reconduire **le plafond d'emplois à 221 équivalents temps plein travaillés (ETPT)**, soit l'effectif maximal autorisé depuis 2017 en considération de la nouvelle compétence attribuée au Conseil en matière de contrôle des établissements de formation. En soi, ce niveau paraît pertinent étant donné l'importance des rotations observées au sein du personnel (avec par exemple 25 départs recensés entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 30 juin 2018).

**Du point de vue du rapporteur spécial, la stabilisation des ressources du CNAPS paraît tout à fait opportune, tant au regard de la situation financière du Conseil que des enjeux inhérents à la régulation du secteur de la sécurité privée.**

Le Conseil national dispose d'un budget de 19 millions d'euros. Or, d'après les éléments communiqués au rapporteur spécial, **son exécution pourrait se solder par un déficit susceptible de contraindre le Conseil à puiser une nouvelle fois dans sa trésorerie.** Dès lors que la subvention pour charges de service public versée à l'établissement constitue sa seule ressource et permet de couvrir l'intégralité des dépenses de personnel (soit près de 75 % du budget), son maintien représente une nécessité.

---

(1) Cette mesure de débasage des crédits vaut pour l'ensemble des missions du budget général de l'État dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019.

(2) Il fait partie des trois sites actuellement occupés par la DGSI.

**Il s'agit par ailleurs de donner au CNAPS des moyens en rapport avec les exigences croissantes que comporte l'exercice de ces missions et, ce faisant, de poursuivre les efforts engagés afin notamment de remédier aux insuffisances que la Cour des comptes a pu mettre en lumière pour la période 2012-2016.**

D'après les réponses au questionnaire budgétaire et les éléments communiqués au rapporteur spécial, le CNAPS s'est engagé dans un travail important de formation de ses agents et des membres des commissions locales d'agrément et de contrôle (CLAC), d'élaboration de nouvelles procédures d'instruction et d'évolution de ses systèmes d'information, en vue de la mise en œuvre des principales réformes réglementaires issues du décret n° 2016-515 du 26 avril 2016<sup>(1)</sup>. Un référent pour le recouvrement des amendes infligées en application de la loi a été recruté.

Par ailleurs, le Conseil mène actuellement des projets destinés à améliorer la gestion de ses ressources par le recours aux outils numériques. Cette démarche devrait ainsi donner lieu en 2019 à la poursuite de la dématérialisation de la gestion des frais de mission des agents du CNAPS, à l'intégration de la gestion de l'inventaire physique et comptable au sein de l'outil de gestion budgétaire et comptable. En outre, un projet de numérisation des archives par l'acquisition d'un outil spécifique serait initié.

Enfin, on notera que le directeur du CNAPS a été chargé de conduire une étude de faisabilité en vue de délivrer, à l'horizon 2020-2021, une carte professionnelle sécurisée<sup>(2)</sup>. Ce projet figure d'ailleurs au contrat d'objectifs et de performance pour les années 2018-2020.

Du point de vue du rapporteur spécial, **il importe d'autant plus d'accompagner le Conseil dans cette modernisation des conditions d'exercice de ses missions qu'il devrait être confronté à une hausse de son activité dans la délivrance de titres**, avec l'amorce d'un nouveau cycle important de renouvellement des cartes professionnelles délivrées il y a 5 ans<sup>(3)</sup>. Sans remettre en cause la pertinence de la programmation 2019, ce constat invite d'abord à mesurer l'impact des dispositions législatives et réglementaires les plus récentes intervenant dans la régulation des activités de sécurité privée.

---

(1) Décret n° 2016-515 du 26 avril 2016 relatif aux conditions d'exercice des activités privées de sécurité et au Conseil national des activités privées de sécurité. Le décret intègre des organismes prestataires de formation aux métiers de la sécurité privée dans le champ de compétence du CNAPS. Il soumet le renouvellement des cartes professionnelles des agents privés de sécurité à l'exigence de suivi d'un stage de maintien et d'actualisation des compétences.

(2) La demande de la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques intervient à la suite de l'annonce faite par le ministre de l'Intérieur, le 5 février 2018, à l'occasion des 5èmes assises de la sécurité privée.

(3) D'après les réponses au questionnaire budgétaire, le nombre d'autorisations délivrées en ce qui concerne les cartes professionnelles avait diminué depuis 2014 (-41,8 %) en raison d'une part, du recul du nombre d'entrées en formation et d'autre part, du non-renouvellement de près d'une carte professionnelle sur deux. Au 31 décembre 2017, 125 448 décisions d'accord ou de refus ont été rendues par les CLAC (toutes catégories de titres confondues), chiffre en baisse de 19,2 % par rapport à 2016. Objet de 55 096 décisions (d'accord et de refus), l'examen des demandes de cartes professionnelles constitue toujours la première tâche dans le cadre de l'exercice de la mission de police administrative du CNAPS (avec 44 % de l'ensemble de l'activité).

### **Principales conclusions du Rapport public 2018 de la Cour des Comptes relatives au CNAPS**

Le rapport public annuel pour 2018 comprend une enquête sur la place des activités de sécurité privées dans la sécurité publique dans le cadre de laquelle la Cour des comptes examine pour la première fois les comptes et la gestion du CNAPS, consacrés à l'évaluation. Pour la période 2012-2016, la Cour dresse, en premier lieu, **un constat sévère des conditions d'exercice de la mission de police administrative** en mettant en exergue :

- le fait que « *l'analyse des conditions d'entrée dans la profession s'inscrit plus une démarche d'aide au retour à l'emploi que dans une logique d'exigence de moralité et de professionnalisme* » ;
- « **une interprétation aussi hétérogène que souple du niveau de la moralité attendu** » entre le CNAPS et les Commissions locales d'agrément et de contrôle (CLAC) ;
- **un risque manifestement élevé de fraude documentaire et d'usurpation d'identité**, les dossiers de demandes de titres, majoritairement déposés au CNAPS en format papier, étant constitués de photocopies de cartes d'identité nationales ou étrangères, souvent de qualité médiocre et le Conseil ne disposant d'aucun moyen de vérifier l'authenticité des documents présentés ;
- une professionnalisation insuffisante des enquêtes diligentées par les agents du CNAPS.

S'agissant en second lieu de **l'exercice de la mission disciplinaire**, la Cour des comptes déplore :

- **une incapacité à mettre au jour les manquements les plus graves** ;
- **le caractère encore significativement restreint du champ d'action des contrôles** auxquels sont soumis les acteurs de la sécurité privée ;
- **un respect insuffisant des interdictions temporaires d'exercer** ;
- une publication des décisions d'interdiction temporaire d'exercer loin d'être systématique et une absence de publication jusqu'en 2017 pour les autres sanctions ;
- **un recouvrement des pénalités financières infligées très parcellaires** (avec un taux de recouvrement de 30 % du montant des sanctions financières prononcées entre 2012 et 2016).

En dernier lieu, **la Cour des comptes s'interroge sur l'utilité des Commissions locales d'agrément et de contrôle (CLAC)**, constatant que dans les faits le Conseil exerce certaines de leurs compétences. En outre, elle constate qu'avec onze sièges (en excluant le magistrat près du Parquet général de la Cour de cassation et un membre du Conseil d'État), l'État ne dispose pas d'une majorité au sein du collège du CNAPS (qui compte 25 membres). Elle relève de surcroît un manque d'assiduité de ses représentants.

*Source : Cour des comptes, Rapport public annuel 2018, Les activités privées de sécurité : une contribution croissante à la sécurité publique, une régulation insuffisante, tome I, pp. 184-195, février 2018.*

## **B. UNE DOTATION BUDGÉTAIRE SOUTENANT L'OBJECTIF D'UN MEILLEUR PILOTAGE DES DÉPENSES CONTENTIEUSES**

Par rapport aux exercices précédents, le projet de loi de finances pour 2019 se singularise en effet par la régularité de l'effort consenti en faveur des affaires juridiques et contentieuses. Il prévoit ainsi d'affecter à l'action 06 du programme 216 la somme de **80 millions d'euros (en AE et CP)**.

**Identique aux inscriptions de la loi de finances initiale pour 2018, ce budget paraît relativement cohérent avec les premiers résultats de l'exercice en cours, ainsi qu'avec les comptes arrêtés par la loi de règlement pour 2017.** D'après les réponses au questionnaire budgétaire, les dépenses contentieuses s'établiraient en effet à 90,45 millions d'euros, étant observé que l'exécution inclut un report de charges de 2017 d'un montant de 9,7 millions d'euros. Sur cette base, le ministre de l'Intérieur a affirmé, préalablement de l'examen des crédits de la mission par la commission des lois, que l'exécution des crédits de l'action ne se heurtait à ce jour à aucune dépense inopinée susceptible d'occasionner un dépassement des prévisions. Du reste, on notera que le besoin estimé pour 2019 apparaît comparable au montant des crédits consommés au terme du dernier exercice connu (soit 82,66 millions d'euros en crédits de paiement).

Dès lors, **le projet de loi de finances semble de nature à répondre aux critiques récurrentes de la Cour des comptes quant à la sous-budgétisation chronique** des affaires contentieuses observées entre 2012 et 2017. De fait, le montant des crédits demandés pour l'action 06 dépasse de 45,45 % les inscriptions de la loi de finances pour 2017. L'écart atteint même 84,76 % par rapport à la dotation initiale de 2016 qui avait marqué un niveau de financement historiquement bas.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, **le renforcement des ressources décidées dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2018 favorise aujourd'hui une gestion plus économe.** Recevant des délégations de crédits plus importantes à l'ouverture de l'exercice, les préfetures, les SGAMI et la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLP AJ) disposent en pratique de plus de visibilité, ce qui permettrait de fluidifier tout au long de l'exercice le traitement des dossiers et la consommation des crédits. Cette latitude permet de les responsabiliser et de les inciter à de bonnes pratiques.

Le rapporteur spécial ne peut que se féliciter de cette perspective d'amélioration durable de la gestion des dépenses contentieuses. Comme il avait pu l'indiquer au terme de l'examen du projet de loi de règlement des comptes de 2017, le désajustement quasi structurel entre les prévisions et les dépenses de contentieux pèse nécessairement sur la gestion des crédits de l'ensemble du programme 216 <sup>(1)</sup>.

---

(1) Rapport n° 1055 annexe 3 – Rapport de M. Jacques Savatier sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017 (n° 980), pp. 20-21.

Ainsi que le montre le tableau ci-après, **la programmation pour 2019 repose sur le principe d'une stabilisation des dépenses contentieuses.**

**ÉVOLUTION PRÉVISIONNELLE  
DES DÉPENSES CONTENTIEUSES EN 2018 ET 2019**

*(en millions d'euros)*

	<b>Exécution 1<sup>er</sup> semestre 2018</b>	<b>Prévision 2018</b>	<b>Prévision 2019</b>
<b>Protection juridique des fonctionnaires</b>	7,63	16,50	15
<b>Refus de concours de la force publique : règlements amiables</b>	14,40	31,27	34
<b>Refus de concours de la force publique : contentieux</b>	1,27	3,05	
<b>Attroupements : règlements amiables</b>	0,22	0,79	2
<b>Attroupements : contentieux</b>	1,21	2,58	
<b>Autres mises en cause de l'État : règlements amiables</b>	0,67	1,63	8
<b>Autres mises en cause de l'État : contentieux</b>	3,53	9,37	
<b>Accidents de la circulation : règlements amiables</b>	4,40	6,48	9
<b>Accidents de la circulation : contentieux</b>	0,80	2,68	
<b>Litiges droit des étrangers : règlements amiables</b>	0	0,001	12
<b>Litiges droit des étrangers : contentieux</b>	7,35	16,10	
<b>Total des dépenses</b>	<b>41,47</b>	<b>90,45</b>	<b>80</b>

*Source : réponse au questionnaire budgétaire.*

**Il s'agit là d'un objectif relativement crédible.** Certes, l'évaluation des besoins demeure évidemment tributaire de facteurs conjoncturels (tels que l'augmentation des demandes de protection fonctionnelle, la hausse du nombre des requêtes dans les contentieux relatifs au droit des étrangers, les mouvements revendicatifs susceptibles de mettre en cause la responsabilité de l'État dans le cadre d'attroupements).

Au-delà de l'impact de contentieux exceptionnels par les montants en jeu, la dépense contentieuse trouve également des motifs plus structurels sur lesquels il peut être difficile d'obtenir des résultats dans des délais brefs. Ce diagnostic vaut tout particulièrement pour les indemnisations liées aux refus de concours de la force publique ou les dépenses en matière d'accidents de la circulation (compte tenu de l'accidentalité importante des flottes opérationnelles du ministère de l'intérieur).

Cela étant, l'évolution des différents postes de dépenses contentieuses tend à montrer que **le plan engagé par la DLP AJ en 2015 favorise une certaine amélioration du traitement des dossiers, ainsi qu'une rationalisation de l'usage des ressources.** Ces progrès résultent de mesures portant à la fois sur la diffusion des bonnes pratiques, le pilotage régional des crédits contentieux, ainsi sur la spécialisation des compétences, avec notamment la mise en place de pôles d'appui <sup>(1)</sup>.

---

*(1) Rapport n° 273 annexe 3 – Rapport de M. Jacques Savatier sur le projet de loi de finances pour 2018 (n° 235), pp. 29-30*

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, au 1<sup>er</sup> septembre 2018, **les préfetures peuvent ainsi faire appel à 7 pôles d'appui juridique (sur 8 prévus)**, établis à Dijon, Orléans, Marseille, Limoges, Lille, Strasbourg et Nantes. Le dispositif comporte : 3 pôles spécialisés en matière de police administrative ; 2 pôles compétents en matière de concours de la force publique et de responsabilité de l'État ; 2 pôles intervenant en matière de contentieux statutaire. Les pôles ont pour mission de délivrer des conseils juridiques dans toutes ses formes (sécurisation des actes, conseils sur l'application d'une réglementation, etc.) et d'appuyer les préfetures dans le traitement des contentieux. D'après les enquêtes réalisées auprès des préfetures, ce dispositif donnerait entière satisfaction.

On signalera enfin **l'impact du déploiement de l'application de Suivi informatisé des affaires juridiques (SIAJ)**, application destinée à permettre une gestion optimisée des dossiers de contentieux, de conseil juridique et d'accidents. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, cet outil équipe aujourd'hui une majorité des structures du ministère de l'Intérieur ayant une fonction juridique ou contentieuse, dont l'ensemble des pôles d'appui juridique et des SGAMI. Par ailleurs, 88 préfetures ont été formées à son usage sur l'ensemble du territoire national. En collaboration avec la Direction des systèmes d'information et de communication (DSIC) du ministère de l'Intérieur, la DLP AJ a entrepris le développement d'une nouvelle génération de l'application, avec une ergonomie améliorée.

Pour l'essentiel, la programmation 2019 repose sur la poursuite du plan de la DLP AJ. D'après les éléments dont dispose le rapporteur spécial, le ministère de l'Intérieur entend, d'une part, étoffer les dispositifs mis en place.

Dans cette optique, la programmation vise à **l'achèvement du déploiement de SIAJ et l'ouverture au sein de cet outil d'un module de protection fonctionnelle**. Cette fonctionnalité doit permettre de répondre à plusieurs besoins : la dématérialisation de la gestion et du suivi des dossiers, la systématisation de l'instruction des demandes de protection fonctionnelle (par l'utilisation des lettres de fusion), l'archivage des actes et correspondances afférents aux dossiers ; l'extraction de données statistiques sur la base des informations renseignées dans le module pour chaque dossier.

Il s'agit également pour le ministère de l'Intérieur :

– **d'approfondir les dialogues de gestion entre l'administration centrale et les unités opérationnelles** (au niveau régional) – dans une optique de maîtrise de la dépense et d'amélioration de la prévision ;

– **d'assurer le développement des prestations des pôles d'appui juridique**.

D'autre part, la programmation 2019 intègre la perspective de :

– **la poursuite de la réflexion sur la création d'une « plate-forme accident »**, visant à optimiser la prise en charge des accidents de la circulation : la mise en place de ce dispositif conduit le ministère de l'Intérieur à examiner plusieurs pistes, dont notamment la création d'un service à compétence nationale spécialisée ;

– **l'installation progressive d'un réseau de 11 pôles régionaux spécialisés aux fins de mise en œuvre et de prise en charge des contentieux générés en matière de traitement des demandes d'asile et des procédures relevant du Règlement « Dublin III »** <sup>(1)</sup> : la DLPAJ participe à ce déploiement sur la fonction contentieuse de ces pôles (création de banques de paragraphe, stratégie contentieuse, revue de jurisprudence, utilisation de l'outil SIAJ).

**Du point de vue du rapporteur spécial, il convient d'approfondir la politique engagée dans le cadre du plan de la DLPAJ.** Toutefois, ainsi que l'a souligné la Cour des comptes dans plusieurs de ces notes d'exécution budgétaire, **il importe également que soit définie une doctrine quant à la prise en charge de dépenses exceptionnelles liées à des contentieux interministériels ou relatifs à des dotations de l'État aux collectivités territoriales.** Aussi peut-on se féliciter de ce que, suivant les éléments communiqués par le ministère de l'Intérieur, la survenue d'un tel contentieux doive – en principe – donner lieu à l'organisation d'une réunion interministérielle afin de déterminer l'imputation du financement.

---

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



## EXAMEN EN COMMISSION

*Lors de sa deuxième réunion du mercredi 24 octobre 2018, la commission examine les crédits de la mission Administration générale et territoriale de l'État (M. Jacques Savatier, rapporteur spécial).*

**M. Jacques Savatier, rapporteur spécial.** La mission *Administration générale et territoriale de l'État* comprend trois programmes qui ont pour objectif de garantir l'exercice des droits sur l'ensemble du territoire, d'assurer la continuité de l'État et de mettre en œuvre la coordination des politiques publiques sur le territoire : le programme 307 *Administration générale*, le programme 232 *Vie politique, culturelle et associative* et le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*.

Les moyens consacrés à cette mission sont en légère augmentation, autour de 2,84 milliards d'euros. L'évolution est liée essentiellement à l'augmentation des moyens consacrés à l'organisation des élections puisque si, en 2018, il n'y a quasiment pas eu de scrutins – si ce n'est quelques élections locales –, en 2019, auront lieu les élections européennes. La fluctuation des crédits est principalement liée à cette conjoncture.

Le plafond d'emplois est légèrement inférieur à 33 000 emplois, en diminution d'environ 300 emplois, avec une évolution contrastée entre le programme 307 – en diminution sensible –, et le programme 216 – qui est lui en augmentation significative.

Je ne ferai pas de commentaires sur la répartition des crédits entre les différentes lignes : vous les retrouverez dans le rapport qui vous sera remis ultérieurement. Je vais en revanche mettre l'accent sur quelques points.

Le premier est la mise en œuvre du plan « Préfectures nouvelle génération » (PPNG) lancé sous la précédente législature. Nous l'avons poursuivi en 2017 et 2018 et il arrive aujourd'hui à son terme. Il aura permis d'atteindre des objectifs qui étaient de recentrer l'action des préfectures et sous-préfectures sur les missions prioritaires de l'État, de mettre en œuvre le transfert d'un certain nombre de fonctions aux collectivités territoriales, d'engager les procédures de dématérialisation et de faire évoluer la délivrance des titres. Ce plan a conduit à une diminution du nombre d'emplois dans les préfectures de l'ordre de 1 300. Il s'est exécuté conformément à la prévision. L'année 2019 traduit son achèvement.

Néanmoins, des insuffisances ont été constatées, au cours de l'année 2018, dans la mise en œuvre de ses moyens, insuffisances liées à des dysfonctionnements, notamment de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), et qui ont conduit à d'importants allongements des délais. Cela me conduira à vous proposer tout à l'heure de demander un rapport au Gouvernement sur la mise en œuvre et l'efficacité du PPNG.

Ce plan s'est également traduit par le regroupement des emplois au niveau régional et à leur spécialisation dans les centres d'expertise et de ressources des titres, parallèlement au mouvement de réorganisation des services des préfectures et sous-préfectures qui s'est traduit, du fait de la réduction du nombre de régions, par une concentration des structures dans ce domaine.

Il faut également signaler l'évolution depuis plusieurs années du fonctionnement des services des étrangers dans les préfectures. Celles-ci ont transféré vers d'autres organismes l'accueil des citoyens français pour se consacrer essentiellement à l'accueil des populations d'origine étrangère. Lors du printemps de l'évaluation, j'ai conduit un travail sur le sujet et certaines de nos recommandations ont été prises en considération : l'affectation de cinquante emplois au niveau national à l'accueil des mineurs isolés et la revalorisation des emplois dans les services des étrangers – ce qui répondait à une demande très fortement exprimée par l'ensemble des organisations syndicales.

Nous constatons néanmoins que, malgré la mise en place de ce nouveau dispositif et les engagements pris – et respectés, par l'administration – de raccourcir les délais de traitement du droit d'asile, la procédure de délivrance des titres présente des retards de plus en plus sérieux. Tout récemment, en séance publique, la question des tarifs a été posée. J'invite ceux qui se sont proposés pour une « mission flash » sur le sujet à traiter non seulement la question des moyens demandés aux requérants, mais aussi celle des délais et de la façon de les réduire, sachant qu'ils peuvent avoir des conséquences très préjudiciables, notamment pour des personnes résidant tout à fait régulièrement depuis plusieurs années en France, avec parfois une activité professionnelle, une famille, et qui, au moment où ils sont appelés à renouveler leur titre de séjour, se retrouvent du jour au lendemain en situation irrégulière. Il faut y prêter une attention particulière de sorte que les préfectures aient les moyens de répondre à ces situations dans des délais raisonnables.

Je demanderai que nous disposions pour le milieu de l'année 2019, autrement dit avant le budget pour 2020, d'un bilan sur la mise en œuvre du PPNG.

Le deuxième point sur lequel je souhaite appeler votre attention concerne la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP). Sur le financement des partis politiques, je n'ai pas d'observation particulière à formuler : le montant des crédits, 68 millions d'euros, correspond à l'engagement pluriannuel, à partir d'un calcul fondé sur les résultats des élections législatives. En revanche, les moyens attribués à la CNCCFP me paraissent éventuellement devoir être complétés. Je n'ai évidemment pas l'intention d'évoquer les affaires en cours, particulièrement lorsqu'elles donnent lieu à des polémiques ou des procédures judiciaires. Je m'intéresse seulement aux moyens financiers dont dispose cette instance qui – je vous le rappelle – est une autorité indépendante dont les financements sont accordés par le ministère de l'intérieur sans que cela vienne pour autant perturber son indépendance, qui constitue un des fondements du système de contrôle de notre vie politique.

Le président de la CNCCFP considère que les moyens en personnel et les ressources financières ont été suffisants pour réaliser les opérations de contrôle qui incombent à la Commission. Je pense qu'il est important qu'elle ait dès 2019 les moyens de s'engager dans un processus de dématérialisation qu'elle repousse d'année en année et qui serait garant d'un meilleur fonctionnement.

Enfin, j'ai pu vérifier que le Conseil national des activités privées de sécurité, qui avait fait l'objet d'un rapport assez critique de la Cour des comptes, avait pris des dispositions à l'instigation du ministère de l'intérieur pour fonctionner dans de meilleures conditions. Ce point méritera d'être vérifié au cours de l'année 2019 en vue du projet de budget 2020. Il est en tout état de cause prématuré de tirer dès à présent des conclusions, les préconisations de la Cour des comptes ayant été mises en œuvre seulement début 2018.

**Mme Bénédicte Peyrol.** La CNCCFP vous dit qu'elle a des moyens suffisants mais j'ai cru comprendre que, pour vous, ce ne serait pas le cas. Le sujet n'est-il pas la transformation de la façon de travailler ? Cette commission est-elle dans un processus de digitalisation ? De quelle manière s'inscrit-elle dans cette perspective ? A-t-on prévu des crédits dédiés ?

Par ailleurs, pouvez-vous nous en dire plus sur l'augmentation du programme 232 liée aux élections européennes ?

**Mme Sarah El Haïry.** Je salue la qualité du rapport de notre collègue Jacques Savatier. Nous avons souhaité, au groupe du Mouvement Démocrate et apparentés, mettre en évidence deux points.

Au sujet du financement des partis politiques, vous savez que nous étions extrêmement attachés à l'idée de banque de la démocratie. Même si ce n'est pas l'objet de ce rapport en tant que tel, nous continuerons d'appuyer une telle idée.

S'agissant de la propagande électorale, est-il envisagé qu'elle soit plus inclusive ?

La partie du rapport sur les préfetures de nouvelle génération m'a paru claire : il faut continuer à rechercher le bon équilibre dans nos territoires.

**M. Éric Coquerel.** Cette mission connaît en réalité une baisse importante car, si l'on met de côté les dépenses exceptionnelles liées aux élections européennes – 111 millions d'euros – et si l'on tient compte de l'inflation et de l'augmentation de la population, ses crédits diminuent en fait de 146 millions d'euros, autrement dit de 5 %. J'évoquerai tout à l'heure, dans un amendement, la question des baisses d'emplois, notamment dans les préfetures et sous-préfetures.

**M. Jean-Paul Dufrègne.** À travers la mission *Administration générale et territoriale de l'État*, le ministère de l'intérieur met en œuvre trois de ses responsabilités fondamentales, dont celle d'assurer la présence et la continuité de l'État sur l'ensemble du territoire de la République. Quel beau challenge ! Et comment l'assure-t-on ? En continuant de diminuer le nombre de personnels dans les territoires – ce qui entraîne des difficultés très concrètes dans ma circonscription. Dans la communauté de communes où j'ai été précédemment élu, le recouvrement de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, pour ne citer que lui, souffre particulièrement de l'insuffisance de personnel, ce qui fait perdre des recettes à la collectivité. Le regroupement au niveau régional de certains services – je pense aux agences régionales de santé (ARS), aux rectorats, etc. – vide petit à petit nos territoires plus ruraux. La simple obtention d'un permis de conduire, d'une carte d'identité, d'un passeport devient un vrai parcours du combattant et est loin d'être accessible à tous les citoyens : beaucoup sont perdus, désorientés vis-à-vis des services qu'ils trouvaient auparavant dans les préfetures. Certes, des maisons de services au public se sont ouvertes dans les territoires mais c'est souvent un transfert des compétences de l'État vers les collectivités – même si je suis satisfait que nous ayons, par notre vote, permis d'expérimenter la possibilité pour les agents de la direction générale des finances publiques (DGFIP) de venir dans ces maisons, notamment à l'occasion de la mise en place prochaine du prélèvement de l'impôt à la source.

Certains territoires, souvent les mêmes, se vident et n'offrent plus les réponses adaptées que recherchent nos concitoyens, ce qui renforce un sentiment d'abandon et de relégation de plus en plus fortement ressenti.

**M. le rapporteur spécial.** Je vous proposerai un amendement pour que la CNCCFP dispose de moyens informatiques. La dématérialisation a été repoussée d'année en année alors que c'est un élément de la sécurisation et de la performance de cette instance, sans préjuger des nouveaux rôles qu'elle pourrait être amenée à jour, notamment en application des lois que nous avons votées l'an passé.

L'évolution du programme 232 est liée essentiellement, à hauteur de 84 millions d'euros, à l'organisation des élections européennes, du fait de la circonscription électorale unique qui, même si cela peut sembler paradoxal – mais on a su me l'expliquer – exige beaucoup plus de moyens. Par ailleurs, contrairement à ce qui avait été proposé sous la précédente législature, il n'a pas été prévu que la propagande électorale soit dématérialisée.

Si j'ai évoqué la question des étrangers, Monsieur Coquerel, c'est parce que l'allongement des délais est fonction des moyens dont disposent les préfetures. J'ai conduit un travail au moment du printemps de l'évaluation pour m'assurer que les services des préfetures avaient bien les moyens d'accueillir les personnes en demande de droit d'asile ou de titres. J'ai ainsi constaté que pour le droit d'asile, la situation s'améliorait, grâce notamment aux moyens supplémentaires accordés aux personnels, mais également à la revalorisation de leur fonction. En revanche, pour la délivrance des titres, les délais s'allongent de plus en plus. Je pense que cette situation devra être améliorée.

S'agissant de l'organisation interministérielle des services de l'État et la continuité des services, les ARS et les rectorats, que vous avez évoqués, ne sont pas compris dans le périmètre d'organisation des préfetures. Toutefois, le Gouvernement étudie la possibilité de fusionner les programmes 307 et 333 pour mettre à la main des préfets – si je puis dire, pour rendre concrètes les choses – l'ensemble des moyens, en dehors de la santé, des rectorats – et j'ajouterais de la DGFIP –, de sorte que les élus disposent d'un interlocuteur unique pour garantir un service assuré aux meilleures conditions dans les territoires. Ce sujet est évidemment lié à la mise en place des maisons de services au public et au processus de dématérialisation. Le rapport que nous demandons sur le PPNG devrait porter aussi – me semble-t-il – sur l'accompagnement de ces procédures de dématérialisation par des moyens affectés soit dans les services de l'État ou dans les préfetures, soit avec les collectivités territoriales ou des opérateurs de service public.

### *Article 39 et état B*

*La commission est saisie de l'amendement II-CF202 de M. Éric Coquerel.*

**M. Éric Coquerel.** C'est l'amendement que j'ai annoncé tout à l'heure sur les moyens financiers des préfetures et sous-préfetures – ou commissariats et subdivisions dans le cas de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie. La politique conduite depuis la révision générale des politiques publiques de Nicolas Sarkozy, puis la modernisation de l'action publique de François Hollande, le PPNG lancé en 2012, ont eu pour effet une baisse drastique des équivalents temps plein dans les préfetures et sous-préfetures. Le projet de loi de finances pour 2019 suit à cet égard la même logique. En onze ans, cette mission aura perdu 2 132 emplois et le processus continue malheureusement.

Mon amendement II-CF202 vise, en redéployant des créations d'emplois déjà envisagées au ministère de l'intérieur en administration centrale – par opposition aux services territoriaux – et par transfert des emplois et crédits liés à la non-application de la loi de 1905 sur l'intégralité du territoire français, à abonder les effectifs des préfetures et sous-préfetures.

Au-delà des chiffres, la réalité est bien celle que décrivait à l’instant mon collègue Jean-Paul Dufregne. Une personne étrangère en droit d’avoir des papiers se retrouve tout à coup hors délai. C’est malheureusement un phénomène fréquent en Seine-Saint-Denis. Plus globalement, une très grande partie de la population se trouve dans de vraies difficultés pour avoir tout simplement les droits correspondant à ce que devrait garantir un État, qu’il s’agisse de papiers ou de tout ce qui constituait jusqu’à présent l’armature d’un État français qui fonctionnait correctement. Mais depuis quelques années, cela va de mal en pis, et c’est encore plus vrai dans les départements défavorisés, en Seine-Saint-Denis et ailleurs. Il serait temps de réagir.

**M. le rapporteur spécial.** Prendre des crédits sur le fonctionnement du ministère de l’intérieur, donc sur ses fonctions supports, ne me paraît pas tout à fait d’actualité, compte tenu des missions de ce ministère. En revanche, la question de la continuité des services sur le territoire est tout à fait légitime : c’est précisément l’objet du rapport que je propose. Depuis une dizaine d’années, quelque 4 000 emplois ont été supprimés dans les préfetures et sous-préfetures. Une partie de ces suppressions ont été compensées par les procédures de dématérialisation et le transfert aux collectivités territoriales de certaines missions, notamment en matière d’accueil de la population.

Le moment est venu de faire le point sur l’ensemble de ce dispositif, afin de s’assurer de son efficacité en termes de service aux usagers mais aussi de son efficience par rapport à la dépense publique engagée. En attendant cette expertise – au vu de laquelle nous pourrions apporter les correctifs nécessaires, notamment dans la perspective de la réorganisation de l’État proposée par le Premier ministre, qui a adressé aux préfets une circulaire auxquels ils doivent répondre dans le courant de l’automne –, je crois préférable de nous en tenir à la proposition que je vous ai faite. D’ailleurs, vous-même appelez, monsieur Coquerel – avec d’autres arguments que les miens – à un tel un bilan de l’action conduite ces dernières années.

**M. Éric Coquerel.** Je remercie M. le rapporteur spécial pour sa réponse mesurée, qui note bien qu’il y a bien un problème. Si j’ai proposé un transfert de postes, c’est parce que j’y étais contraint par les règles de recevabilité financière... Il y a effectivement urgence : entre 2017 et 2019, 1 300 emplois supplémentaires sont appelés à disparaître en application du PPNG. Je ne retire pas mon amendement, mais je serais satisfait que l’on crée une mission d’information qui travaille sur la situation dans ces services de l’État.

*La commission rejette cet amendement.*

*Elle examine ensuite l’amendement II-CF314 du rapporteur spécial.*

**M. le rapporteur spécial.** Cela fait seulement deux ans que j’occupe cette fonction de rapporteur spécial. Autant la dématérialisation du travail de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique a fait l’objet d’un investissement important et fonctionne plutôt bien – d’après ce que j’ai pu constater –, autant du côté de la CNCCFP, on en reste, année après année, à des études préalables qui ne se sont traduites pour l’instant par aucune traduction opérationnelle de nature à donner une plus grande efficacité son fonctionnement. Son président ne formule pas de demande particulière à ce sujet, mais il était proposé d’étaler sur deux années les études préalables à la réalisation d’un processus de dématérialisation certes compliqué. Le moment est venu de donner les moyens à la Commission d’engager réellement ce travail afin qu’il se concrétise sur le plan opérationnel à partir de 2020 ou 2021. C’est une façon d’accélérer un processus engagé et que je trouve pour ma part beaucoup trop lent.

**Mme Bénédicte Peyrol.** Comment avez-vous évalué ce million d'euros ? Cela doit-il financer une accélération de processus internes déjà en place ? Par ailleurs, je note que les crédits sont pris sur le programme *Vie politique, culturelle et associative* ; est-ce bien le cas ?

**M. le rapporteur spécial.** Vous dire si cela coûtera 1 million, 800 000 ou 1,2 million d'euros, j'en suis incapable. Je cherche seulement à envoyer un signal : il faut accélérer le processus. On m'explique que la Commission réalise cette année une première étude qui coûtera 400 000 euros, puis qu'il faudra au début de l'année prochaine 600 000 euros, puis encore 200 000 ou 300 000 selon les options... Il faut donner les moyens à cette instance, autorité indépendante même si elle utilise des moyens du ministère de l'intérieur, de conduire ce travail pour qu'enfin cette question soit derrière nous. Si des arbitrages doivent être effectués pour la mise en œuvre de ces moyens, cela pourra être évoqué dans un autre cadre, mais la question des moyens ne doit pas être un prétexte pour ralentir le processus : il s'agit d'une avancée indispensable.

**M. Éric Coquerel.** Je soutiens cet amendement de bon sens ; s'il ne réglera pas totalement le problème, il améliorera au moins les choses.

*La commission adopte l'amendement.*

*Puis elle adopte les crédits de la mission Administration générale et territoriale de l'État.*

## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

### **Confédération française des travailleurs chrétiens— ministère de l'Intérieur (CFTC-MI)**

M. Benoît Banzept, membre du bureau national à la CFTC-MI

### **Force ouvrière Préfectures (FO Préfectures)**

Mme Christine Marot, secrétaire générale et Mme Marie-Line Mistretta, secrétaire générale adjointe de FO

### **Intérieur Collectivités locales (INTERCO-CFDT)**

Mme Guillemette Favreau, secrétaire fédérale

### **Syndicat national unitaire des personnels du ministère de l'Intérieur (SNUP-MI Intérieur)**

M. Éric Berton, secrétaire national Branche Intérieur

### **Union des personnels administratifs, techniques, spécialisés du ministère de l'Intérieur (UNSA Intérieur)**

M. Éric Doucet, conseiller technique national à l'UNSA-Intérieur ATS, et M. Bertrand Tourillon, 3<sup>ème</sup> secrétaire général adjoint à l'UNSA-Intérieur ATS

### **Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS)**

M. Jean-Paul Celet, directeur, M. Guillaume Prigent, directeur adjoint de cabinet, Mme Fatima Halla, cheffe du service des finances, de l'immobilier et de la commande publique et Mme Margaux Monnoyeur, conseillère juridique

### **Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)**

M. Jérôme Letier, directeur,

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

M. François Logerot, premier président honoraire de la Cour des comptes, président et Mme Sylvie Calves, secrétaire générale

### **Secrétariat général du ministère de l'Intérieur**

M. Alain Espinasse, secrétaire général adjoint, directeur de la Modernisation et de l'action territoriale, M. Laurent Buchaillat, administrateur hors classe, sous-directeur de l'Administration territoriale, M. Simon Babre, inspecteur général de l'administration, adjoint au directeur des Ressources humaines et Mme Laetitia Cesari-Giordani, administratrice civile hors classe, sous-directrice de l'évaluation de la performance, des affaires financières et immobilières, responsable ministérielle des achats

### **Direction des Libertés publiques-Bureau central des cultes**

M. Thomas Campeaux, directeur des Libertés publiques et des affaires juridiques, M. Éric Tison, sous-directeur des Libertés publiques, M. Arnaud Schaumasse, chef du Bureau central des cultes et M. Laurent Hanoteaux, adjoint à la cheffe du service juridique et du contentieux au Bureau central des cultes.

### **Direction des Libertés publiques-Bureau des élections et des études politiques**

M. François Pesneau, adjoint au directeur à la DMAT et Mme Pascale Pin, cheffe du bureau des élections et des études politiques

### **Inspection générale de l'Administration (IGA)**

M. Hervé Masurel, inspecteur général à l'IGA, adjoint au chef de l'IGA

### ***Transparency international France* \***,

M. Marc-André Feffer, président et Mme Elsa Foucraut, responsable du plaidoyer

### **Préfecture de la Région Centre-Val de Loire**

M. Jean-Marc Falcone, préfet hors classe, préfet de la région Centre-Val de Loire, Mme Édith Châtelais, secrétaire générale pour les affaires régionales, M. Stéphane Brunot, secrétaire général de la préfecture du Loiret et Mme Isabelle Landriève, directrice des migrations et de l'intégration

*\*Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ».*