



N° 4195

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 mai 2021

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020* (n° 4090),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 3

ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Rapporteuse spéciale : MME JENNIFER DE TEMMERMAN

Députée

SOMMAIRE

	Page
SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS	7
RECOMMANDATIONS DE LA RAPPORTEUSE SPÉCIALE	9
PREMIÈRE PARTIE : L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT EN 2020	11
I. PROGRAMME 354 : ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT	13
A. UN NOUVEAU PROGRAMME VISANT À RENFORCER L'EFFICACITÉ DU FONCTIONNEMENT DES SERVICES DÉCONCENTRÉS.....	13
1. Le rattachement à la mission des crédits de l'ancien programme <i>Moyens mutualisés des administrations déconcentrées</i>	13
2. Une dépense stable à périmètre équivalent.....	14
3. Des points d'interrogation qui subsistent quant aux emplois des administrations déconcentrées	15
B. UNE EXÉCUTION CONFORME À LA PRÉVISION MALGRÉ LES EFFETS DE LA CRISE SANITAIRE	16
1. Si la pandémie a engendré des surcoûts, elle a permis l'organisation progressive de nouveaux modes de travail	16
2. Une crise qui n'a pas empêché l'administration territoriale de poursuivre ses objectifs....	17
3. L'ANTS a connu une année charnière.....	19
II. PROGRAMME 232 : VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE	20
A. UNE EXÉCUTION PARTICULIÈREMENT MARQUÉE PAR LA CRISE SANITAIRE ET L'ORGANISATION DES ÉLECTIONS MUNICIPALES	20
1. Le report du second tour des élections municipales a engendré des surcoûts	20
2. Les surcoûts causés par la crise sanitaire ne sont pas complètement connus et dépassent l'exercice 2020	21
3. Des élections en période de crise sanitaire qui doivent être riches d'enseignements	22
B. DES DÉPENSES DE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES ET DE LA VIE CULTUELLE QUI DEMEURENT STABLES	22

III. PROGRAMME 216 : CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR	24
A. UN CHANGEMENT DE PÉRIMÈTRE QUI RENFORCE LA FONCTION SUPPORT DU PROGRAMME	25
1. Les transferts de crédits ont permis la création de la DNUM et du SAILMI ainsi que le financement des SGAMI par le programme.....	25
2. Un effort de cohérence qui demeure toutefois incomplet.....	26
B. UNE EXÉCUTION DANS UN CONTEXTE DE CRISE SANITAIRE QUI A REMPLI SES OBJECTIFS MAIS APPELLE QUELQUES POINTS D'ATTENTION CONCERNANT LES RESTES À PAYER	27
1. Si la crise sanitaire a engendré des surcoûts, elle n'a pas remis en cause la poursuite des objectifs du programme	27
2. La soutenabilité des dépenses immobilières peut poser question	28
DEUXIÈME PARTIE : LES MOYENS DES CENTRES D'EXPERTISE ET DE RESSOURCES DES TITRES (CERT)	29
I. LES C.E.R.T. PARTICIPENT À LA DÉMATÉRIALISATION DE LA DÉLIVRANCE DE TITRES D'IDENTITÉ DES PERSONNES ET DES VÉHICULES	29
A. MIS EN PLACE DANS LE CADRE DU P.P.N.G., LES C.E.R.T. INSTRUISENT LES DEMANDES DE C.N.I., PASSEPORTS, PERMIS DE CONDUIRE ET CARTES GRISES ET SONT CHARGÉS DE LUTTER CONTRE LA FRAUDE	30
1. Les CERT ont remplacé les anciens services « titres » des préfectures	30
2. La mise en place des CERT par le PPNG témoigne d'une volonté de recentrage des moyens et des emplois vers les missions « prioritaires » des préfectures	31
B. SI LES C.E.R.T. RÉPONDENT BIEN À L'ENJEU DE DÉMATÉRIALISATION DES DÉMARCHES ADMINISTRATIVES, ILS ACCUSENT UN CERTAIN NOMBRE DE RETARDS, VOIRE DE DYSFONCTIONNEMENTS	33
1. L'objectif de sécurisation de la délivrance des titres est plutôt accompli.....	33
2. Les dysfonctionnements des CERT compromettent l'effort de dématérialisation et de simplification pour les usagers	34
3. Des problèmes qui trouvent leur origine dans la conception du PPNG.....	36
II. LES C.E.R.T. NE DISPOSENT PAS DES MOYENS PÉRENNES EN TERMES DE RESSOURCES HUMAINES POUR ASSURER LEURS MISSIONS DE MANIÈRE SATISFAISANTE	37
A. UN RENFORCEMENT DES EFFECTIFS À COURT TERME QUI NE REMÉDIE PAS AU SOUS-CALIBRAGE DES C.E.R.T. PAR LE P.P.N.G. ...	37
1. Le fort besoin d'agents contractuels témoigne d'un problème de sous-effectif....	37
2. Le manque de moyens des CERT concerne aussi l'inadaptation de certains de leurs outils de travail	39

B. FAUTE D'UN RENFORCEMENT DURABLE DES MOYENS DES C.E.R.T., LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES DEVRAIENT PERDURER VOIRE S'AMPLIFIER DANS CERTAINS CAS	40
1. Un effet « rattrapage » post-crise sanitaire est à redouter.....	40
2. Des évolutions réglementaires dont les conséquences ne sont guère anticipées	42
EXAMEN EN COMMISSION	45
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE	47
SOURCES UTILISÉES	49

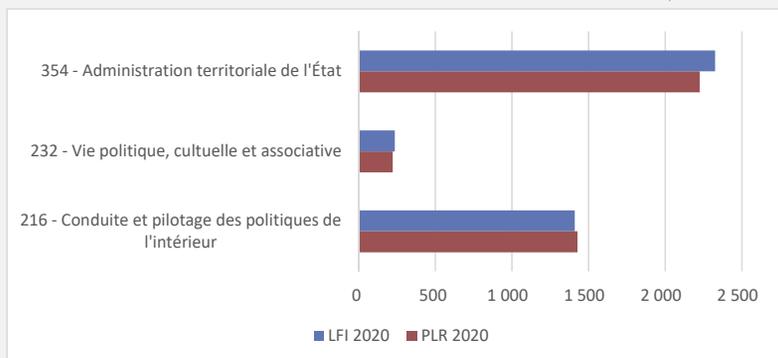
SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS

Les dépenses de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* se sont élevées à 3,873 milliards d'euros en 2020 contre 2,826 milliards l'année précédente. Cette hausse, *a priori* considérable (+ 37 %), est en réalité due à une **évolution conséquente du périmètre de deux des trois programmes à compter du 1^{er} janvier 2020**. Sans tenir compte du changement de maquette, les dépenses sont relativement stables et conformes à la prévision en loi de finances initiale.

Ce budget comprend, en effet, trois programmes qui relèvent du ministère de l'intérieur : *Administration territoriale de l'État* (57 % des crédits de paiement), *Vie politique, culturelle et associative* (6 %) et *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* (37 %). **Les crédits exécutés sont majoritairement, à hauteur de 62 %, des dépenses de personnel (titre 2).**

PRÉVISION ET EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)



Le renforcement de la fonction « support » de la mission et la progression de la mutualisation des moyens ont conduit au transfert d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement en provenance des missions *Direction de l'action du Gouvernement* (dont le programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* a été fusionné avec l'ancien programme 307 *Administration territoriale*) et *Sécurités* (transferts venant abonder le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*).

TOTAL DES TRANSFERTS VERS LE PROGRAMME 216 CPPI AU 1^{ER} JANVIER 2020

Autorisations d'engagement (en millions d'euros)	Crédits de paiement (en millions d'euros)	Emplois (en ETPT)
+ 472,06	+ 457,48	+ 4 356

Dans l'ensemble, **la rapporteure salue ces mutualisations qui représentent une modernisation bienvenue de l'administration déconcentrée et du ministère de l'intérieur en général. Néanmoins, l'évolution très récente du périmètre des programmes de la mission, dans un contexte de crise sanitaire qui plus est, ne permet pas encore d'en dresser un bilan complet.**

En ce qui concerne **les moyens des centres d'expertise et de ressources des titres (CERT)**, thème d'évaluation retenu par la rapporteure, mis en place en 2017 dans le cadre du plan « préfetures nouvelle génération » (PPNG) et chargés d'instruire les demandes de délivrance des pièces d'identité, des permis de conduire et des certificats d'immatriculation des véhicules (CIV), **elle estime que ces centres ne disposent pas des moyens pérennes suffisants pour assurer leurs missions en raison de leurs effectifs.**

Les CERT ont en effet connu un certain nombre de dysfonctionnements : retards, difficultés pour les usagers, problèmes informatiques, dématérialisation inaboutie... Face à ces difficultés, ils reçoivent le renfort de contractuels et de vacataires recrutés pour de très courtes périodes sans renforcement des moyens sur le long terme.

La rapporteure tire la conclusion que le PPNG n'est pas soutenable en matière d'emplois et appelle à un rééquilibrage des moyens au profit de ces centres.

RECOMMANDATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

- *Exécution budgétaire 2020*

- poursuivre le développement du télétravail pour les agents publics des administrations centrales et déconcentrées du ministère de l'intérieur ;

- rattacher le budget spécial de la préfecture de police (BSPP) géré par la ville de Paris au programme 354 ;

- étendre le nombre d'espaces « France Services » dans les sous-préfectures ;

- mettre fin à la pratique de la gratuité des mises à disposition de fonctionnaires rémunérés sur les crédits du programme 216 ;

- transférer au programme 165 les crédits relatifs au financement de la commission du contentieux du stationnement payant.

- *Thème d'évaluation : les moyens des centres d'expertise et de ressources des titres (CERT)*

- intégrer les données relatives aux certificats d'immatriculation des véhicules (CIV) dans les indicateurs de performance et perfectionner ces derniers ;

- renforcer les effectifs des CERT et accroître leur attractivité ;

- approfondir les informations relatives aux agents contractuels dans les documents budgétaires transmis au Parlement ;

- procéder à une révision générale des outils informatiques des CERT ;

- dresser un bilan de la politique française d'échange des permis de conduire étrangers et réviser la réglementation applicable aux CIV.

PREMIÈRE PARTIE : L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT EN 2020

La mission *Administration générale et territoriale de l'État* est mise en œuvre par le ministère de l'intérieur. Elle comprend trois programmes qui concourent aux politiques publiques menés par celui-ci, hors police, gendarmerie et sécurité civile :

- le programme 354 *Administration territoriale de l'État* (réseau des préfetures) ;
- le programme 232 *Vie politique, culturelle et associative* (financement des élections et de la vie politique) ;
- le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* (fonction « support » de l'administration centrale).

Ils sont tous les trois placés sous la responsabilité du secrétaire général du ministère de l'intérieur.

En 2020, les dépenses de la mission ont représenté 3,87 milliards d'euros en crédits de paiement contre 2,83 milliards l'année précédente. Cette hausse, a priori considérable, est due à une évolution de la maquette budgétaire.

Afin de renforcer la mutualisation des moyens et la fonction support des crédits de la mission, le programme 354 a en effet reçu la totalité des crédits et des emplois de l'ex-programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées*, compris dans la mission *Direction de l'action du Gouvernement* jusqu'au 31 décembre 2019, tandis que le programme 216 a été abondé d'importants transferts en provenance de la mission *Sécurités*.

Outre ces changements de périmètre, l'exécution des crédits de la mission a été fortement impactée par la crise sanitaire.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION POUR 2020

(en millions d'euros)

	Crédits demandés		Crédits exécutés		Écart en valeur absolue (et en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 354 – Administration territoriale de l'État	2 456,90	2 325,25	2 209,93	2 224,22	- 246,98 (- 10,1 %)	- 101,03 (- 4,3 %)
Programme 232 – Vie politique, culturelle et associative	241,15	235,97	234,72	222,12	- 6,43 (- 2,7 %)	- 13,85 (- 5,9 %)
Programme 216 – Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	1 347,95	1 409,14	1 379,62	1 427,15	+ 31,67 (+ 2,3 %)	+ 18,01 (+ 1,3 %)
Total Mission Administration générale et territoriale de l'État	4 046,00	3 970,36	3 824,27	3 873,49	- 221,73 (- 5,5 %)	- 96,87 (- 2,4 %)

Source : rapport annuel de performance 2020.

**ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION
AU COURS DES TROIS DERNIÈRES ANNÉES**

(en millions d'euros)

	Crédits exécutés en 2018		Crédits exécutés en 2019		Crédits exécutés en 2020	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 307 – Administration territoriale	1 726,91	1 718,78	1 701,14	1 699,33	-	-
Programme 354 – Administration territoriale de l'État	-	-	-	-	2 209,93	2 224,22
Programme 232 – Vie politique, culturelle et associative	171,39	175,51	188,11	187,35	234,72	222,12
Programme 216 – Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	858,12	927,33	882,07	938,99	1 379,62	1 427,15
Total Mission Administration générale et territoriale de l'État	2 756,42	2 821,62	2 771,51	2 825,67	3 824,27	3 873,49

Source : rapports annuels de performance de 2018 à 2020.

I. PROGRAMME 354 : ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Ce programme a été créé le 1^{er} janvier 2020 par la fusion des anciens programmes 307 *Administration territoriale* et 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées*, issu de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* et dont le responsable était le secrétaire général du Gouvernement.

Avec 2,22 milliards d'euros de dépenses exécutées, il concentre 57,4 % des crédits consommés de la mission. Les trois quarts relèvent du titre 2 (dépenses de personnel).

ACTIONS DU PROGRAMME 354 (EX-PROGRAMME 307)

(en millions d'euros)

Action		LR 2019		LFI 2020		PLR 2020	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
354-01	Coordination de la sécurité des personnes et des biens	222,49	222,49	162,67	162,67	159,40	159,39
354-02	Réglementation générale, garantie de l'identité et de la nationalité et délivrance des titres	689,69	685,69	554,59	554,59	464,02	476,88
354-03	Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	176,55	176,55	121,29	121,29	129,64	129,64
354-04	Pilotage territorial des politiques gouvernementales	450,51	450,31	577,23	577,23	653,39	653,18
354-05	Animation et soutien du réseau	161,90	164,28	-	-	-	-
354-05	Fonctionnement courant de l'administration territoriale	-	-	605,20	604,20	528,25	521,24
354-06	Dépenses immobilières de l'administration territoriale	-	-	435,92	305,27	275,23	283,89
P307	Administration territoriale	1 701,14	1 699,32	-	-	-	-
P354	Administration territoriale de l'État	-	-	2 456,90	2 325,25	2 209,93	2 224,22

Source : rapport annuel de performances.

A. UN NOUVEAU PROGRAMME VISANT À RENFORCER L'EFFICACITÉ DU FONCTIONNEMENT DES SERVICES DÉCONCENTRÉS

Le nouveau programme *Administration territoriale de l'État* demeure l'héritier de l'ex-programme *Administration territoriale* dont il reprend l'essentiel des actions. La fusion a consisté à y rattacher les crédits du programme *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées*.

1. Le rattachement à la mission des crédits de l'ancien programme *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées*

La fusion des anciens programmes 307 et 333 est la traduction budgétaire du regroupement des moyens des préfectures, des sous-préfectures et des représentations de l'État dans les collectivités d'outre-mer avec ceux des directions départementales interministérielles (DDI), des secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR) ainsi que des directions et délégations régionales placées sous l'autorité du représentant de l'État en région.

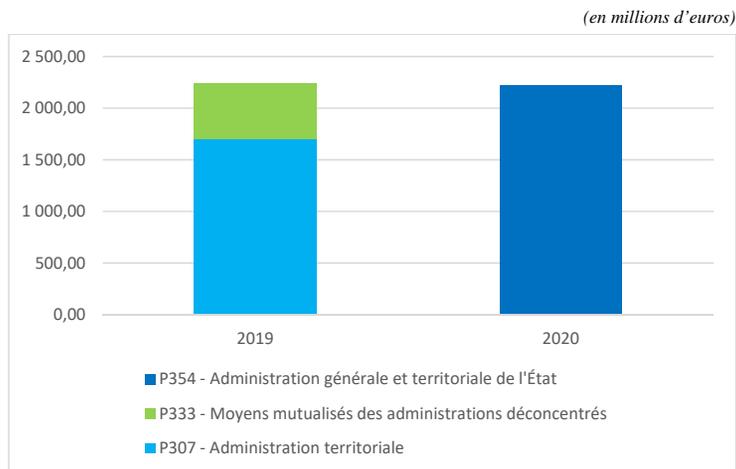
Cette mutualisation s'achève avec la création des secrétariats généraux communs départementaux (SGCD) par le décret n° 2020-99 du 7 février 2020. Ils sont chargés de l'ensemble des fonctions support au niveau départemental, conformément à la circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État. Leur mise en place avait été reportée au 1^{er} janvier 2021 en raison de la crise sanitaire.

Si la rapporteure salue ces mutualisations qui représentent une modernisation bienvenue de l'administration territoriale de l'État en lui donnant notamment plus de cohérence, elle sera vigilante quant aux conséquences sur celles-ci du futur projet de loi « 4D »⁽¹⁾ qui sera examiné par le Parlement dans les mois à venir.

2. Une dépense stable à périmètre équivalent

Pour mémoire, les crédits de paiement des ex-programmes *Administration territoriale* et *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* s'élevaient respectivement à 1,7 et 0,5 milliard d'euros en 2019⁽²⁾.

EXÉCUTION EN CRÉDITS DE PAIEMENT DES PROGRAMMES 307, 333 ET 354 EN 2019 ET 2020



Source : rapports annuels de performance des missions Administration générale et territoriale de l'État et Direction de l'action du Gouvernement en 2019 et 2020.

Leurs charges budgétaires correspondaient, pour le premier, essentiellement à des dépenses de personnel (à hauteur de 87 % des crédits de paiement exécutés) et, pour le second, principalement à des dépenses de fonctionnement (64 %)⁽³⁾.

(1) *Projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, présenté au Sénat le 12 mai 2021.*

(2) *Loi n° 2020-937 du 30 juillet 2020 de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019.*

(3) *Rapports annuels de performance des missions Administration générale et territoriale de l'État et Direction de l'action du Gouvernement pour 2019.*

La rapporteure observe, qu'à périmètre constant, l'exécution du programme en 2020 s'inscrit donc dans la continuité des deux anciens budgets dont il est issu.

Cette stabilité s'observe également dans le nombre d'emplois rémunérés par le nouveau programme : 26 714 ETPT réalisés en 2020 contre 26 839 en 2019 à périmètre constant.

3. Des points d'interrogation qui subsistent quant aux emplois des administrations déconcentrées

Celle-ci ne doit cependant pas masquer une constante évolution des emplois des préfectures sous l'effet des « repyramidages » et des redéploiements associés à la mise en œuvre du plan « préfectures nouvelle génération » (PPNG). Ce plan prévoyait d'affecter 1 000 emplois vers quatre missions jugées prioritaires : sécurité et ordre public, contrôle de légalité et contrôle budgétaire des collectivités territoriales, lutte contre la fraude et coordination territoriale de la mise en œuvre des politiques publiques.

Il s'avère que les schémas d'emploi rigoureux qui ont suivi la mise en œuvre du PPNG n'ont, non seulement, pas permis les créations de postes voulues dans les fonctions prioritaires mais ont même dû réorienter des emplois pour gérer la crise migratoire au sein des services « étrangers ».

Au cours de ses travaux d'évaluation des moyens des centres d'expertise et de ressources des titres (CERT), la rapporteure a pu constater le caractère insoutenable, en matière d'emplois, du PPNG (cf. *infra*).

Les indicateurs de performance ont été révisés pour prendre en compte le nouveau périmètre du programme. Un objectif d'amélioration de l'efficacité de l'administration territoriale de l'État a été créé tandis que celui d'amélioration de la prévention des risques a été modifié.

La rapporteure se réjouit du « bond » de l'indicateur du ratio d'efficacité bureautique, conséquence de l'achat de postes informatiques pour le développement du travail à distance en réponse à la pandémie de Covid-19.

Elle invite à poursuivre cet effort au-delà de la crise sanitaire afin d'améliorer les conditions de travail des agents.

Recommandation n° 1 : poursuivre le développement du télétravail pour les agents publics des administrations centrales et déconcentrées du ministère de l'intérieur.

Le nouveau périmètre du programme n'a en revanche pas été mis à contribution pour rattacher le budget spécial de la ville de Paris pour la préfecture de police (BSPP) aux crédits de l'*Administration territoriale de l'État*. L'existence du BSPP découle de la répartition particulière des compétences entre la maire de Paris et le préfet de police depuis l'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII. La Cour des comptes n'a pas manqué de soulever l'incongruité de faire financer au contribuable local des dépenses nationales relatives à des compétences régaliennes (dont la délivrance des titres) ⁽¹⁾.

La rapporteure recommande de supprimer ce budget spécial et de le rattacher au programme 354.

Recommandation n° 2 : rattacher le budget spécial de la préfecture de police (BSPP) géré par la ville de Paris au programme 354.

B. UNE EXÉCUTION CONFORME À LA PRÉVISION MALGRÉ LES EFFETS DE LA CRISE SANITAIRE

Les mesures de lutte contre la Covid-19 ont principalement eu un effet sur l'organisation du travail des administrations déconcentrées.

1. Si la pandémie a engendré des surcoûts, elle a permis l'organisation progressive de nouveaux modes de travail

La pandémie de Covid-19 a fortement marqué la gestion budgétaire du programme 354. D'après les données fournies par le secrétariat général du ministère de l'intérieur, elle aurait coûté autour de 34 millions d'euros en raison principalement de l'achat de matériel informatique pour permettre le télétravail des agents et de la fourniture d'équipements sanitaires (masques chirurgicaux, savons, protections en plexiglas, nettoyage des locaux...).

(1) *Rapport de la Cour des comptes* La préfecture de police, réformer pour mieux assurer la sécurité dans l'agglomération parisienne (décembre 2019).

IMPACTS BUDGÉTAIRES DE LA CRISE SANITAIRE
(en millions d'euros)

Équipements sanitaires	+ 13,8
Matériel informatique	+ 24
Prise en charge des repas	+ 2,5
Prime Covid	+ 2,62
Entretien des locaux	+ 6,4
Recrutement vacataires	+ 5,6
Animation du réseau	+ 0,07
Frais de fonctionnement	- 11,3
Sous-consommation en immobilier	- 6,94
Renoncements à des recrutements	- 3,16
Total	+ 33,63

Source : Secrétariat général du ministère de l'intérieur.

L'organisation du travail à distance s'élèverait à 24 millions d'euros à elle seule. Elle s'est traduite par l'acquisition de 18 000 ordinateurs portables et de 370 terminaux de visioconférence.

La rapporteure observe que la mise en place du télétravail a pu être tardive dans certaines administrations déconcentrées et invite le ministère de l'intérieur à rendre durable les nouvelles possibilités offertes par cette organisation du travail au-delà de la crise sanitaire.

Malgré ces surcoûts, la consommation des crédits a été conforme aux prévisions de la loi de finances initiale et ce à hauteur de 95,7 %. Ce résultat a été permis par la réorientation de crédits sous-consommés de budgets opérationnels de programme (BOP), l'utilisation de ressources issus des attributions de produits et enfin par le dégel des crédits mis en réserve de précaution qui a été accordé au programme en fin d'exercice.

Ces rééquilibrages ont même permis des annulations d'autorisations d'engagement (30,4 millions d'euros) et de crédits de paiement (25,2 millions d'euros) lors de la quatrième loi de finances rectificative ⁽¹⁾.

2. Une crise qui n'a pas empêché l'administration territoriale de poursuivre ses objectifs

La pandémie a également eu un effet important sur le travail des administrations déconcentrées et a dégradé plusieurs indicateurs de performance.

La prévention des risques a pâti d'une diminution des contrôles de la commission de sécurité sur les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur.

(1) Loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020.

TAUX D'ÉTABLISSEMENTS RECEVANT DU PUBLIC ET D'IMMEUBLES DE GRANDE HAUTEUR SOUMIS À OBLIGATION DE CONTRÔLE VISITÉS PAR LA COMMISSION DE SÉCURITÉ

Réalisation 2018	Réalisation 2019	Prévision 2020	Réalisation 2020
91,9 %	94,3 %	95,5 %	85,2 %

Source : Rapport annuel de performances.

Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ont été en net recul, ce qui renforce le besoin de dématérialisation des actes.

TAUX DE CONTRÔLE DES ACTES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE LEURS ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

	Réalisation 2018	Réalisation 2019	Prévision 2020	Réalisation 2020
Actes prioritaires	90,4 %	88,7 %	94 %	82,2 %
Actes budgétaires	60 %	59 %	63 %	56,6 %

Source : Rapport annuel de performances.

À l'inverse, les délais de délivrance des titres (carte nationale d'identité, passeport et permis de conduire) ont connu une nette amélioration en raison de la chute des demandes liées aux restrictions sanitaires (fermeture des frontières, report des examens du code de la route et du permis de conduire).

La rapporteure souligne le caractère provisoire de cette amélioration des délais d'instruction des CERT (cf. *infra*).

Le programme 354 contribue au déploiement des espaces « France Services », portés par le programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* de la mission *Cohésion des territoires*. Ces derniers ont pour rôle d'accompagner dans l'ensemble de leurs démarches administratives (renseignements, assistance logistique, résolution de problèmes...) en lien avec l'administration, les organismes de sécurité sociale et Pôle Emploi.

En 2020, une contribution de 2,5 millions d'euros a été versée par le programme *Administration territoriale de l'État* au fonds national France Services. Neuf sous-préfectures hébergent actuellement un espace dédié, ce qui permet d'obtenir une réduction de 30 000 euros pour chacune d'entre elles labellisée « France Services ».

La rapporteure est satisfaite de cette démarche de rapprochement de l'administration et des citoyens et appelle à étendre le nombre de sous-préfectures bénéficiant d'un espace « France Services ».

Recommandation n° 3 : étendre le nombre d'espaces « France Services » dans les sous-préfectures.

3. L'ANTS a connu une année charnière

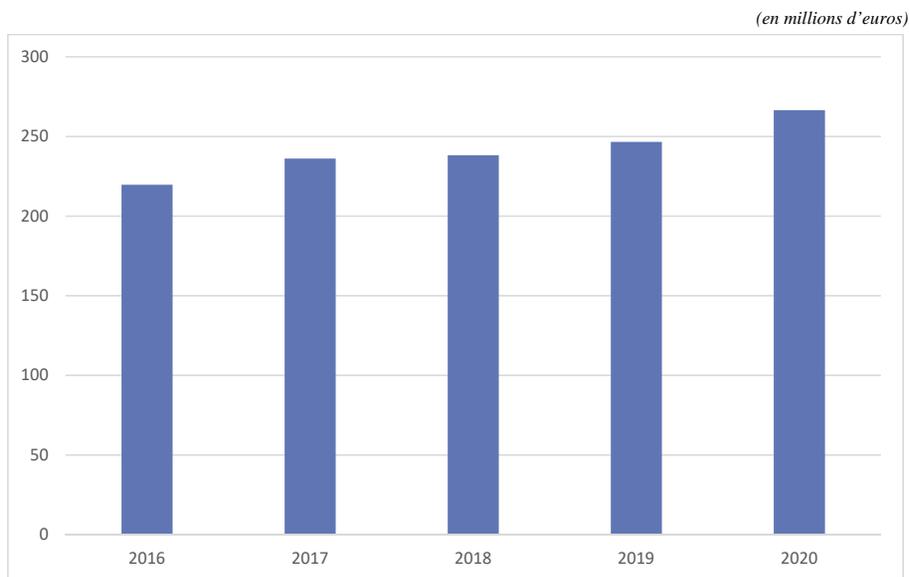
L'agence nationale des titres sécurisés (ANTS) est le seul opérateur à relever du programme 354. L'année 2020 a été importante pour elle à plusieurs titres.

La mise en place de la carte nationale d'identité électronique (CNIe), consécutive aux nouvelles obligations européennes en matière de sécurisation des documents d'identité des personnes¹, à l'horizon de l'été 2021 a nécessité des travaux préparatoires en 2020 à hauteur de 11 millions d'euros afin de pouvoir adosser une identité numérique à la CNIe.

Outre la CNIe et le développement de l'identité numérique, l'ANTS a été mobilisée sur la refonte du système d'immatriculation des véhicules (SIV), rendue impérieuse par les retards pris dans la délivrance des certificats (« cartes grises »), instruites au niveau des CERT (cf. *infra*).

En conséquence, cet opérateur voit la poursuite de la hausse de ses dépenses depuis plusieurs années (+ 21 % en quatre ans). La gestion du SIV représente un quart de ses dépenses en 2020.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L'A.N.T.S. DEPUIS 2016



Source : rapport annuel de performances.

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

II. PROGRAMME 232 : VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE

Ce programme permet le financement de la vie politique et de l'organisation des élections. Il supporte également les dépenses liées à l'application de la loi du 9 décembre 1905 de séparation des Églises et de l'État ainsi qu'au régime concordataire en vigueur en Alsace et en Moselle.

Avec 222 millions d'euros de dépenses exécutées, il ne concentre que 5,7 % des crédits consommés de la mission. La majorité relève du titre 3 (dépenses de fonctionnement).

ACTIONS DU PROGRAMME 232

(en millions d'euros)

Action		LR 2019		LFI 2020		PLR 2020	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
232-01	Financement des partis	66,21	66,21	68,73	68,73	66,14	66,14
232-02	Organisation des élections	114,27	112,27	152,79	154,71	150,18	146,44
232-03	Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques	5,08	5,92	16,86	9,76	15,44	7,02
232-04	Cultes	2,55	2,87	2,76	2,78	2,95	2,52
P232	Vie politique, culturelle et associative	188,11	187,27	241,15	235,97	234,72	222,12

Source : Rapport annuel de performances.

A. UNE EXÉCUTION PARTICULIÈREMENT MARQUÉE PAR LA CRISE SANITAIRE ET L'ORGANISATION DES ÉLECTIONS MUNICIPALES

La gestion de ce programme est probablement celle ayant été la plus perturbée au sein de la mission.

1. Le report du second tour des élections municipales a engendré des surcoûts

L'année 2020 a vu l'organisation des élections municipales et communautaires (15 mars et 28 juin), des sénatoriales (27 septembre) ainsi que de plusieurs scrutins locaux (six élections législatives partielles les 20 et 27 septembre et référendum d'autodétermination en Nouvelle-Calédonie le 4 octobre).

La crise sanitaire a entraîné le report du second tour des élections municipales initialement prévu pour le 22 mars ⁽¹⁾. Celui-ci s'est déroulé presque trois mois plus tard le 28 juin ⁽²⁾.

L'organisation de ces scrutins dans le respect de mesures de lutte contre la Covid-19 a entraîné des surcoûts liés à la fourniture des bureaux de vote en matériel de protection individuelle mais aussi par rapport à l'augmentation du plafond de remboursement des dépenses de campagne pour les listes présentes au second tour des élections municipales. Celui-ci a été multiplié par un coefficient de 1,2 en application du décret n° 2020-643 du 27 mai 2020. S'ajoute également le doublement des panneaux attribués à chaque candidat par emplacement d'affichage, multipliant ainsi par deux le nombre d'affiches pouvant être remboursées, conformément au décret n° 2020-742 du 17 juin 2020.

Ces dépenses supplémentaires ont nécessité l'ouverture de 14,7 millions d'euros en autorisation d'engagement et en crédit de paiement par la troisième loi de finances rectificative en juillet 2020 ⁽³⁾ ainsi que le recours au mécanisme de la fongibilité asymétrique afin de reporter des dépenses de personnel en dépenses d'autres titres à hauteur de 8,7 millions d'euros.

2. Les surcoûts causés par la crise sanitaire ne sont pas complètement connus et dépassent l'exercice 2020

Toutefois, l'ensemble du coût réel de ces élections n'a pu être apprécié car il ne s'impute pas intégralement sur l'exercice 2020. En effet, la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) n'a pu rendre ses décisions qu'à la fin de l'année. En conséquence, une partie seulement des remboursements aux candidats aux élections municipales a été payée avant la clôture de l'année budgétaire.

Pour les élections sénatoriales du 27 septembre, c'est même l'intégralité des remboursements qui n'a été versée qu'en 2021.

Ces éléments expliquent la relative sous-exécution du programme (83,3 %) au regard de la totalité des crédits prévus en loi de finances initiale et ouverts sur le restant de l'année.

En conséquence, l'indicateur de performance relatif au coût moyen de chaque élection par électeur inscrit sur les listes électorales ne peut être renseigné.

(1) Ordonnance n° 2020-390 du 1^{er} avril 2020 relative au report du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers de la métropole de Lyon de 2020 et à l'établissement de l'aide publique pour 2021.

(2) Décret n° 2020-642 du 27 mai 2020 fixant la date du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon et portant convocation des électeurs.

(3) Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

COÛT MOYEN DE L'ÉLECTION PAR ÉLECTEUR INSCRIT SUR LES LISTES ÉLECTORALES

(en euros par électeur inscrit)

	Prévision 2020 initiale	Prévision 2020 actualisée	Réalisation 2020
Élections municipales	3,31	3,82	non disponible
<i>dont propagande électorale</i>	1,56	1,72	<i>non disponible</i>
Élections sénatoriales	0,20	0,20	non disponible
<i>dont propagande électorale</i>	0,01	0,01	<i>non disponible</i>

Source : Rapport annuel de performances.

3. Des élections en période de crise sanitaire qui doivent être riches d'enseignements

Au regard de ces surcoûts engendrés par l'adaptation à la crise sanitaire, **la rapporteure appelle le Gouvernement à explorer toutes les pistes pour diversifier les modalités de vote, en tenant compte des expériences à l'étranger.**

La pandémie a également mis en exergue la question de la prise en charge de la propagande électorale. Le contexte a en effet incité davantage de préfetures à externaliser la mise sous pli des professions de foi.

La mise en œuvre du répertoire électoral unique (REU) permettrait techniquement de donner le choix à l'électeur de recevoir ou non la propagande électorale par expédition papier.

La rapporteure estime que cette option permettrait d'éviter les dysfonctionnements d'acheminement et les éventuels surcoûts que l'externalisation peut engendrer.

B. DES DÉPENSES DE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES ET DE LA VIE CULTUELLE QUI DEMEURENT STABLES

Outre l'organisation des élections et le remboursement des dépenses de campagne, ce programme finance également les partis politiques en fonction des résultats de leurs candidats au premier tour des dernières élections législatives et du nombre de députés et de sénateurs affiliés.

En toute logique, cette aide publique à la vie politique (66 millions d'euros) à la fois stable et conforme à la prévision en loi de finances initiale.

Si l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 dispose que « la République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte », ce programme est néanmoins conduit à financer les Églises catholique et protestante (ministres et immobilier des cultes) dans les départements de Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle où certaines dispositions du régime concordataire de 1801 ont été conservées.

La rapporteure observe que ce programme supporte également, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, le financement de recherches en islamologie et en sciences humaines et sociales sur l’islam de France ainsi que les subventions pour la mise en œuvre des diplômes d’université de formation civile et civique.

Elle s’interroge sur la pertinence de leur imputation budgétaire sur les crédits de la mission.

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

Ce programme prend en charge les fonctions de pilotage, d'expertise et de soutien exercées par l'administration centrale du ministère de l'intérieur ⁽¹⁾, hors police et gendarmerie.

Avec 1,43 milliard d'euros de dépenses exécutées, il concentre 36,8 % des crédits consommés de la mission. Ceux-ci relèvent pour moitié de dépenses de personnel.

ACTIONS DU PROGRAMME 216

(en millions d'euros)

Action		LR 2019		LFI 2020		PLR 2020	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
216-01	État-major et services centraux	378,77	376,95	647,28	647,50	618,48	616,94
216-03	Système d'information et de communication	79,42	78,72	305,20	286,19	321,82	336,57
216-04	Action sociale et formation	42,09	41,04	39,61	39,61	37,74	36,42
216-05	Affaires immobilières	67,66	133,63	38,45	118,43	83,83	125,99
216-06	Affaires juridiques et contentieuses	87,66	87,79	79,50	79,50	81,92	81,68
216-08	Immigration, asile et intégration	39,02	39,02	41,39	41,39	38,31	38,31
216-09	Sécurité et éducation routières	127,26	127,26	127,23	127,23	126,77	126,77
216-10	Fonds interministériel de prévention de la délinquance	60,19	54,58	69,30	69,30	70,75	64,45
P216	Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	882,07	938,99	1 347,95	1 409,14	1 379,62	1 427,15

Source : rapport annuel de performances.

(1) Cabinet du ministre, inspection générale de l'administration (IGA), secrétariat général, direction générale des collectivités locales (DGCL), délégation à la sécurité routière (DSR) et direction générale des étrangers en France (DGEF).

A. UN CHANGEMENT DE PÉRIMÈTRE QUI RENFORCE LA FONCTION SUPPORT DU PROGRAMME

Le programme a été abondé de crédits, principalement en provenance de la mission *Sécurités* qui relève également du ministère de l'intérieur.

1. Les transferts de crédits ont permis la création de la DNUM et du SAILMI ainsi que le financement des SGAMI par le programme

Avec le programme 354 *Administration territoriale de l'État*, ce budget constitue l'autre volet du changement de maquette ayant affecté la mission à compter du 1^{er} janvier 2020.

Cette évolution de périmètre renforce un peu plus la fonction « support » du ministère de l'intérieur dévolue aux crédits de cette mission.

Concrètement, une trentaine de transferts entrants sont intervenus pour un montant total de 472,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 457,5 millions d'euros en crédits de paiement. Ils ont également concerné 4 356 emplois.

ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE DU PROGRAMME 216

	AE	CP	Emplois
Solde des transferts	472,06 M€	457,47 M€	4 356 ETPT
Part dans le programme 216	34,2 %	32,5 %	38,3 %

Source : *Cour des comptes*.

Ces transferts représentent près du tiers des crédits de paiement prévus en loi de finances initiale (32,5 %). Ils sont principalement issus des programmes de la mission *Sécurités* :

– transfert des dépenses de personnel et de fonctionnement des secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI) en provenance du programme 176 *Police nationale* (235,5 millions d'euros et 4 031 ETPT) ;

– création de la direction du numérique (DNUM) et prise en charge de 192,8 millions d'euros de projets informatiques issus, pour moitié, du programme 176 également ;

– création du service de l'achat, de l'innovation et de la logistique du ministère de l'intérieur (SAILMI) avec le transfert des crédits du service de l'achat, des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure (SAELSI) en provenance des programmes 176, 152 *Gendarmerie nationale* et 161 *Sécurité civile* (16 millions d'euros et 222 ETPT).

Le SAILMI, créé dès septembre 2019, a pour but de renforcer la performance de la chaîne « achat » du ministère de l'intérieur (stratégie, logistique, prescription et passation de marchés publics) et de permettre l'économie de près de

222 millions d'euros d'ici 2022 selon le plan triennal de transformation ministérielle.

La rapporteure estime qu'il est encore trop tôt pour évaluer l'effet de cette mutualisation des achats de la plupart des directions de l'administration centrale du ministère de l'intérieur à l'issue de cette première année marquée par la crise sanitaire.

2. Un effort de cohérence qui demeure toutefois incomplet

Quant aux SGAMI, ils sont des directions déconcentrées dont le ressort correspond aux zones de défense et de sécurité. Comme le fait remarquer la Cour des comptes⁽¹⁾, leur financement par le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* n'est pas cohérent puisque celui-ci a vocation à ne prendre en charge que des dépenses de l'administration centrale du ministère.

Le troisième volet principal des transferts affectant le programme 216 est la création de la direction du numérique (DNUM) qui entend piloter l'ensemble des crédits liés aux systèmes d'information et de communication de l'administration centrale.

Ce pilotage n'est toutefois que budgétaire puisque la responsabilité des projets informatiques continue de relever des directions concernées, comme, par exemple, le projet « Réseau radio du futur » (RRF) qui concerne la sécurité intérieure (réseau de nouvelle génération pour les équipes de secours et les forces de police).

Si la rapporteure salue, dans son ensemble, ces efforts de mutualisation portés par le programme, elle s'étonne que l'évolution du périmètre n'ait pas été l'occasion de revoir certains points d'attention :

– la pratique de la gratuité des mises à disposition de fonctionnaires, rémunérés sur les crédits du programme 216, auprès de cabinets ministériels (près d'une centaine en 2020 selon la Cour des comptes) (2) ;

– le financement de la commission du contentieux du stationnement payant (CCSP) par les crédits du programme 216 alors qu'il s'agit d'une juridiction administrative spécialisée qui aurait pu être rattachée au programme 165 Conseil d'État et autres juridictions administratives de la mission Conseil et contrôle de l'État.

(1) Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Administration générale et territoriale de l'État pour 2020.

(2) Un fonctionnaire mis à disposition continue d'être rémunéré par son administration d'origine. Toutefois, la convention de mise à disposition peut prévoir le remboursement de tout ou partie du traitement et des indemnités par l'administration d'accueil.

Recommandation n° 4 : mettre fin à la pratique de la gratuité des mises à disposition de fonctionnaires rémunérés sur les crédits du programme 216.

Recommandation n° 5 : transférer au programme 165 les crédits relatifs au financement de la commission du contentieux du stationnement payant.

B. UNE EXÉCUTION DANS UN CONTEXTE DE CRISE SANITAIRE QUI A REMPLI SES OBJECTIFS MAIS APPELLE QUELQUES POINTS D'ATTENTION CONCERNANT LES RESTES À PAYER

L'impact de la crise sanitaire sur la gestion de ce programme a principalement concerné l'organisation du travail de l'administration centrale.

1. Si la crise sanitaire a engendré des surcoûts, elle n'a pas remis en cause la poursuite des objectifs du programme

Comme l'ensemble de la mission, la gestion budgétaire du programme 216 a été affectée par la crise sanitaire. Celle-ci a entraîné un surcoût de 14,5 millions d'euros.

Ces dépenses supplémentaires correspondent principalement à l'achat de matériel informatique pour permettre le travail à distance (ordinateurs portables et terminaux de visio-conférence) ainsi qu'à la fourniture de matériel de protection individuelle (masques chirurgicaux, gels hydro-alcooliques, séparations en plexiglas...) et à l'entretien ménager des locaux.

Toutefois, malgré ce contexte, les gestionnaires des crédits du programme ont pu poursuivre ses objectifs.

La politique de pilotage et de maîtrise de la dépense contentieuse et de protection fonctionnelle s'est traduite par **la progression importante de l'activité des sept pôles d'appui juridique spécialisés dont la rapporteure se réjouit.**

Ces structures fournissent en effet des analyses et des conseils à la demande des préfetures et des SGAMI sur l'ensemble du territoire en matière de questions contentieuses de police administrative, de responsabilité de l'État ou bien du droit de la fonction publique.

Concernant la mise en œuvre des actions de prévention de la radicalisation et de la délinquance, **la rapporteure note, avec satisfaction, la conclusion de conventions entre les préfets et les agences régionales de santé (ARS) relatives au soutien aux plans locaux de lutte contre la radicalisation renforcée par l'implication des personnels de santé mentale dans la prévention.**

Quant à la stratégie d'amélioration de la qualité et de l'efficacité des fonctions « support », celle-ci a été particulièrement affectée par les changements de périmètre du programme (cf. *supra*).

2. La soutenabilité des dépenses immobilières peut poser question

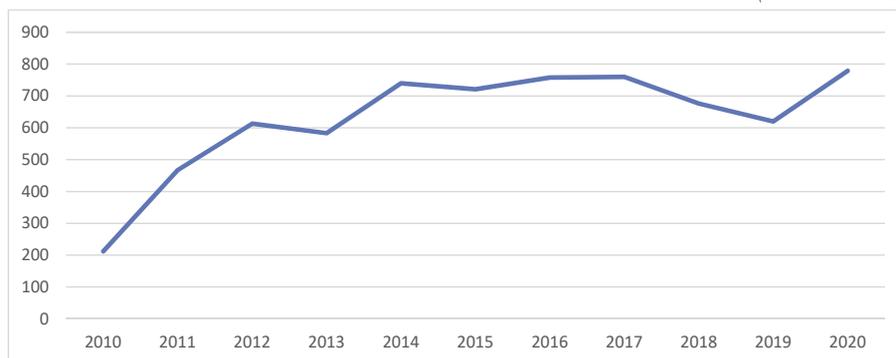
Ces points positifs ne doivent pas masquer quelques points d'attention.

Les restes à payer du programme s'élevaient à 737 millions d'euros au 31 décembre 2020 et représentent près de la moitié de ceux de l'ensemble de la mission.

La rapporteure observe qu'ils ont atteint un niveau inégalé au cours des dix dernières années.

ÉVOLUTION DES RESTES À PAYER DU PROGRAMME 216 DEPUIS 2010

(en millions d'euros)



Source : Cour des comptes.

Ils concernent principalement, à hauteur de 70 %, les crédits immobiliers. Toutefois, la part des restes à payer liés aux projets informatiques progresse (21,22 %).

La moindre baisse des dépenses immobilières résulte de l'augmentation des engagements liés aux baux de sites qui logent des directions d'administration centrale (prises à bail de surfaces supplémentaires sur les sites Lumière du 12^e arrondissement de Paris et Capitole à Nanterre qui hébergent respectivement la direction centrale de la sécurité publique et la direction de la coopération internationale).

Ces restes à payer rendent rigides l'utilisation des crédits de l'action 05 *Affaires immobilières* auxquels s'ajoutent les contraintes réglementaires (obligations de sécurité, mises aux normes). Cette situation ne permet pas de mettre en œuvre une maintenance préventive à un niveau suffisant, ce qui entraîne une dégradation accélérée du parc immobilier.

SECONDE PARTIE – THÈME D'ÉVALUATION : LES MOYENS DES CENTRES D'EXPERTISE ET DE RESSOURCES DES TITRES (CERT)

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021, **la rapporteure avait exprimé son inquiétude sur la situation des centres d'expertise et de ressources des titres (CERT)** – mis en place en 2017 dans le but d'instruire les demandes de délivrance des documents d'identité des personnes et des véhicules et qui relèvent du programme 354 *Administration territoriale de l'État* – **au sujet desquels elle constatait un recours excessif aux contractuels et vacataires.**

La rapporteure avait alors appelé à « la mise en œuvre d'une vraie politique d'attractivité au profit des CERT » afin notamment de renforcer leurs moyens en matière de ressources humaines.

Au cours de ses travaux d'évaluation, elle a pu observer que, si les CERT répondent globalement bien à l'enjeu de dématérialisation et de lutte contre la fraude, ils ne disposent pas des moyens pérennes en matière de ressources humaines – mais aussi informatique – pour assurer leurs missions de manière satisfaisante.

I. LES C.E.R.T. PARTICIPENT À LA DÉMATÉRIALISATION DE LA DÉLIVRANCE DE TITRES D'IDENTITÉ DES PERSONNES ET DES VÉHICULES

Un peu moins d'une soixantaine de CERT sont actuellement déployés sur le territoire et sont spécialisés selon le type de titre dont ils instruisent la demande :

- cartes nationales d'identité (CNI) et passeports ;
- permis de conduire ;
- certificats d'immatriculation des véhicules (CIV), dits « cartes grises ».

En ce qui concerne les permis de conduire (hors Paris), il existe également deux CERT chargés, pour l'un, de permettre l'échange d'un permis étranger contre un permis français (à Nantes) et, pour l'autre, d'établir un permis de conduire international (à Cherbourg).

A. MIS EN PLACE DANS LE CADRE DU P.P.N.G., LES C.E.R.T. INSTRUISENT LES DEMANDES DE C.N.I., PASSEPORTS, PERMIS DE CONDUIRE ET CARTES GRISES ET SONT CHARGÉS DE LUTTER CONTRE LA FRAUDE

Le plan « préfectures nouvelle génération » (PPNG) avait pour but la dématérialisation intégrale des opérations de traitement des demandes de délivrance des CNI, des passeports, des permis de conduire et des « cartes grises ».

1. Les CERT ont remplacé les anciens services « titres » des préfectures

En lieu et place des services « titres » des préfectures et sous-préfectures, cette mission a été confiée à des entités baptisées « centres d'expertise et de ressources des titres » (CERT), à partir d'avril 2017 pour les documents d'identité des personnes (CNI et passeports), et de novembre de la même année pour les permis de conduire et les certificats d'immatriculation des véhicules.

Cette réforme avait pour but, dans l'esprit du PPNG, de recentrer le travail des préfectures autour de quatre missions jugées prioritaires :

- la lutte contre la fraude ;
- la sécurité et la gestion de crise ;
- le contrôle de légalité et l'expertise juridique ;
- la coordination territoriale des politiques publiques.

La rapporteure estime que ce recentrage affiché des moyens de l'administration territoriale de l'État autour de missions qualifiées de « prioritaires » explique, pour partie, le manque d'attractivité des CERT et tend à dévaloriser le travail de leurs agents.

Actuellement, 58 CERT sont déployés sur le territoire dont huit en outre-mer. En dehors de Paris, chaque centre est donc spécialisé dans un type de titre (CNI-passeports, permis de conduire et cartes grises).

RÉPARTITION DES C.E.R.T. PAR TITRE INSTRUIT

Titre instruit		Nombre de CERT
cartes nationales d'identité et passeports		26
Permis de conduire	<i>cas général</i>	20
	<i>échange de permis étranger (hors Paris)</i>	1
	<i>permis international (hors Paris)</i>	1
	<i>échange de permis et permis international à Paris</i>	1
	total	23
certificats d'immatriculation des véhicules (CIV)		6
Permis et CIV en outre-mer		3

Source : réponses au questionnaire.

Le ressort territorial de chaque centre diffère selon le type de titre. Un CERT CNI-passeport instruit les demandes recueillies dans sa région d'implantation ⁽¹⁾ (sauf en Île-de-France qui compte plusieurs centres) tandis qu'un CERT CIV a plusieurs régions (entières ou partielles) dans son ressort. Seuls les CERT permis de conduire sont chargés de quatre à six départements sans aucun lien avec leur emplacement géographique (le centre de Lille s'occupant, par exemple, des demandes des résidents de la Loire, de la Moselle et du Tarn-et-Garonne notamment). Cette particularité trouve son fondement dans le risque de fraude plus élevé pour l'émission de ce type de titre, fraude pouvant être facilitée en cas de proximité géographique. Enfin, les CERT de Nantes (échange de permis étrangers) et de Cherbourg (permis internationaux) ont une compétence nationale.

Le flux annuel de traitement des CERT représente environ 5 millions de demandes de CNI, 4 millions de passeports, 5 millions de permis de conduire et 10 millions de cartes grises.

En principe, la mise en place des CERT ne nécessite plus de contact physique aux guichets des préfectures, ni le dépôt d'un dossier papier. Toutefois, les difficultés posées par les télé-procédures mises en œuvre auprès des publics isolés ou dépendants ont nécessité la mise en place de « points d'accueil numériques » en préfecture et sous-préfecture, chacun animés par un « médiateur numérique » afin d'aider les personnes en difficulté à se connecter et à réaliser leurs démarches. **Si la rapporteure salue cet effort de l'administration territoriale de l'État d'aider les usagers les plus fragiles, elle note que ce maintien d'un point contact physique montre les limites de l'esprit du PPNG visant à fermer les guichets.**

À noter que pour les CNI et les passeports, les mairies continuent de recueillir les demandes des usagers avant leur transmission au CERT régional pour leur instruction, la fermeture des guichets en préfecture ne concernant finalement que les permis de conduire et les cartes grises. Une fois les demandes instruites en CERT, les documents sont matériellement produits par l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), située à Charleville-Mézières (Ardennes).

2. La mise en place des CERT par le PPNG témoigne d'une volonté de recentrage des moyens et des emplois vers les missions « prioritaires » des préfectures

Les crédits dévolus aux CERT sont inscrits dans l'action 02 *Réglementation générale, garantie de l'identité et de la nationalité et délivrance des titres* du programme 354 *Administration territoriale de l'État* ⁽²⁾, qui en concentre 21,4 % des crédits.

(1) Cinq centres sont néanmoins appuyés par un CERT secondaire associé sans que les compétences du ressort territoriale soient dissociées.

(2) Jusqu'au 31 décembre 2019, ils étaient inscrits sur le programme 307 *Administration territoriale avant sa fusion avec le programme 333 Moyens mutualisés des administrations déconcentrées de la mission* Direction de l'action du Gouvernement.

Cette action a été exécutée à hauteur de 477 millions d’euros en crédits de paiement en 2020 dont 90,3 % relèvent de dépenses de personnel (titre 2 au sens de l’article 5 de la loi organique relative aux lois de finances). Seulement 27 % de celles-ci concernent les agents des CERT, soit près de 129 millions d’euros, l’essentiel du reste des crédits de paiement de l’action finançant les services chargés de l’accueil des étrangers. **La rapporteure plaide pour une augmentation des dépenses de personnel des CERT, essentielle au regard des missions qui leur incombent, tout en préservant les crédits de paiement de l’action finançant les services chargés de l’accueil des étrangers.**

Selon le PPNG, la mise en place des CERT ne devait mobiliser que 1 500 emplois, exprimés en équivalent temps plein travaillé (ETPT), sur les 4 000 affectés à la délivrance des titres dans les préfectures en 2016 (1 000 ETPT étant réaffectés vers des tâches prioritaires et 200 ETPT devant s’occuper de tâches « résiduelles » ne pouvant être confiées aux CERT) ⁽¹⁾.

D’après les réponses de la direction de la modernisation et de l’administration territoriale (DMAT) du ministère de l’intérieur aux questionnaires adressés par la rapporteure, l’ensemble du réseau des CERT a mobilisé, chaque année, près de 1 700 ETPT. En 2020, les CERT concentraient seulement 6,25 % des emplois du programme 354 ⁽²⁾.

EMPLOIS PAR C.E.R.T.

(en ETPT)

	2018	2019	2020
CERT CNI et passeports	571,3	583,4	579,1
CERT permis de conduire	743	709,6	695,6
CERT CIV	379,7	383,3	396,4
Total	1 694	1 676,3	1 671,1

Source : réponses au questionnaire.

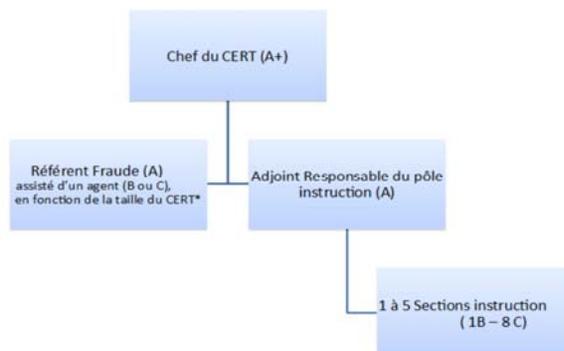
Les agents de catégorie C représentent 87 % des effectifs contre respectivement 5 et 8 % pour les catégories A et B. Cette répartition s’explique par la nature des tâches confiées aux CERT. Un agent chargé de l’instruction doit, pour chaque dossier recueilli, en vérifier la complétude, solliciter d’éventuels compléments auprès de l’usager ou du tiers de confiance puis lancer l’ordre de production du titre.

Dirigé par un conseiller d’administration de l’intérieur et de l’outre-mer (CAIOM) ou d’un attaché d’administration de l’État, un centre compte généralement un pôle d’instruction, qui rassemble la plupart des agents, et un référent fraude, qui a la charge de concevoir et de mettre en œuvre l’organisation de la prévention lors de l’examen des demandes.

(1) Rapport public 2020 de la Cour des comptes, tome II La dématérialisation de la délivrance des titres par les préfectures.

(2) Calculs réalisés à partir des réponses aux questionnaires et du rapport annuel de performance pour 2020.

ORGANIGRAMME-TYPE D'UN C.E.R.T.



Source : réponses au questionnaire.

Figurant aux priorités du PPNG, la lutte contre la fraude documentaire est, en effet, l'autre objectif poursuivi par la mise en place des CERT avec la dématérialisation. **La rapporteure observe avec satisfaction que 200 emplois spécialisés dans ce domaine ont été déployés auprès des centres. Elle regrette toutefois que le recentrage vers les missions dites « prioritaires » des préfectures se soit fait au détriment des fonctions d'instruction des titres.**

De plus, le peu de marge en emplois dont disposait l'administration territoriale de l'État a dû être orienté, en priorité, vers les services chargés de l'accueil des étrangers en raison de la gestion de la crise migratoire. **Suite à ses échanges avec les organisations syndicales, la rapporteure constate un sentiment de lassitude d'agents ayant le sentiment de n'être jamais prioritaires au sein de leur administration.**

B. SI LES C.E.R.T. RÉPONDENT BIEN À L'ENJEU DE DÉMATÉRIALISATION DES DÉMARCHES ADMINISTRATIVES, ILS ACCUSENT UN CERTAIN NOMBRE DE RETARDS, VOIRE DE DYSFONCTIONNEMENTS

La mise en place des CERT dans le cadre du PPNG répondait donc à un souci d'optimisation et de sécurisation des conditions de délivrance des documents d'identité des personnes et des véhicules.

1. L'objectif de sécurisation de la délivrance des titres est plutôt accompli

L'installation des CERT s'inscrivait ainsi dans la poursuite de la modernisation de ces titres : généralisation du passeport biométrique depuis 2009 et nouveau format plastifié (dit « carte de crédit ») du permis de conduire depuis 2013. Modernisation qui continue avec le développement à venir des futures cartes nationales d'identité électroniques (CNIe).

Le renforcement de la sécurité s'est, quant à lui, traduit par l'intégration de technologies plus sophistiquées visant à renforcer la lutte contre les différentes fraudes, dont l'usurpation d'identité. Celle-ci prend des formes différentes selon la nature du titre à laquelle elle s'applique.

L'effort porte principalement sur la détection des contrefaçons ou des falsifications qui passe par la sécurisation de la chaîne de délivrance et la traçabilité des documents édités. Pour cela, les CERT disposent d'une batterie de dispositifs techniques : transmission dématérialisée des actes de naissance (COMEDDEC), sécurisation des justificatifs de domicile (2D-Doc), détection d'incohérences documentaires pour la délivrance des cartes grises (SELFIM)...

À ce titre, les CERT collaborent avec les services de la police et de la gendarmerie pour vérifier les CNI et les passeports (DOCVERIF) ainsi que les titres étrangers (système d'information de l'espace Schengen et Interpol). Le CERT de Nantes, chargé de l'échange de permis de conduire étrangers contre un permis français, accueille également dans ses locaux une unité de la direction centrale de la police aux frontières.

Un indicateur de performance a été établi pour mesurer la capacité des CERT à détecter les demandes frauduleuses. En 2020, sur 1 000 dossiers instruits suite à un soupçon de fraude, 1,2 a été reconnu comme effectivement frauduleux après des vérifications approfondies. Ce taux est en amélioration depuis 2018.

NOMBRE DE FRAUDES DÉTECTÉES POUR 1 000 DOSSIERS APRÈS PRIMO-DÉTECTION

Réalisation 2018	Réalisation 2019	Prévision 2020	Réalisation 2020
0,9	1,1	1,1	1,2

Source : Rapport annuel de performances.

Il ressort des travaux de la rapporteure que cet objectif de sécurisation de la délivrance des titres est globalement atteint par les CERT. Elle demeure néanmoins vigilante à ce que la recherche de productivité dans la délivrance des titres ne conduise pas, à l'avenir, à une détérioration de cet indicateur.

2. Les dysfonctionnements des CERT compromettent l'effort de dématérialisation et de simplification pour les usagers

En ce qui concerne le « cœur de métier » des CERT, c'est-à-dire l'instruction des demandes de délivrance de CNI, passeports, permis de conduire et cartes grises, force est de constater que le résultat est en deçà des attentes des usagers.

L'optimisation des conditions de délivrance fait également l'objet d'un autre indicateur de performance retraçant les délais moyens de mise à disposition des titres « du point de vue de l'utilisateur ». Or celui-ci ne mesure en réalité que le temps de traitement par le CERT, hors fabrication et hors acheminement. **La rapporteure estime que la mention « du point de vue de l'utilisateur » est donc trompeuse, eu égard au mode de calcul de l'indicateur.**

DÉLAIS MOYENS D'INSTRUCTION EN C.E.R.T.

(en nombre de jours)

	Prévision 2020 initiale	Prévision 2020 actualisée	Réalisation 2020
Passeports	9	9	5,7
CNI	10	10	7,5
Permis de conduire	8	8	6,5

Source : Rapport annuel de performances.

En 2020, si le délai d'instruction moyen a nettement baissé par rapport à la prévision du projet annuel de performance (PAP) annexé au projet de loi de finances, c'est principalement dû aux conséquences de la crise sanitaire sur les demandes de titres (restrictions des voyages, des examens du code de la route et du permis de conduire et, plus généralement, report des démarches administratives par les usagers).

De plus, la mesure de cet indicateur a été modifiée pour les données disponibles à compter de 2020. Jusqu'en 2019, il prenait en compte la totalité du traitement de la demande (fabrication et acheminement inclus) et était exprimé en pourcentage de document délivré dans un délai de 15 jours (CNI et passeports) ou de 19 jours (permis de conduire). Le rapport annuel de performance pour 2019 faisait alors état d'un taux de 37,3 % pour les passeports et de 28 % pour les CNI contre, respectivement, 78 et 80 % fixés comme objectifs dans le PAP pour cette même année.

DÉLAIS MOYENS DE DÉLIVRANCE DES TITRES DE 2017 À 2019

(en pourcentage)

	Réalisation 2017	Réalisation 2018	Réalisation 2019
Passeports délivrés en 15 jours	69,6	53,2	37,3
CNI délivrées en 15 jours	-	58,1	28
Permis de conduire délivrés en 19 jours	88,3	96,6	75,3

Source : rapport annuel de performance pour 2019

La rapporteure constate donc qu'il n'est pas possible d'avoir une idée claire et précise du délai d'instruction moyen des titres. Elle invite le ministère de l'intérieur à perfectionner cet indicateur et à intégrer les données relatives aux cartes grises, actuellement absentes.

Recommandation n° 6 : intégrer les données relatives aux certificats d'immatriculation des véhicules dans les indicateurs de performance et perfectionner ces derniers.

En 2021, il est estimé que le délai moyen de traitement en CERT atteindra respectivement 12 et 15 jours pour les passeports et CNI tandis que la prévision pour 2020, réalisée avant la pandémie, et la cible pour 2023 fixaient un objectif de 9 et 10 jours. Cette dégradation attendue devrait principalement résulter du rattrapage des demandes de titres reportées par les usagers pendant la crise sanitaire mais aussi du développement des CNIe.

Plus alarmante est la gestion de la délivrance des cartes grises que la Cour des comptes avait qualifiée de « défailante » dans son rapport public annuel de 2020⁽¹⁾. Les délais de traitement s'étaient en effet allongés de manière anormale : fin 2017, les CERT CIV étaient en mesure de ne traiter que 39 % des demandes, laissant s'accroître un stock impressionnant de 256 000 dossiers en attente en mars 2018.

Pour y remédier, le ministère de l'intérieur a dû renforcer les effectifs par le recrutement de contractuels et de vacataires (cf. *infra*) et lever un certain nombre de blocages informatiques.

3. Des problèmes qui trouvent leur origine dans la conception du PPNG

La Cour des comptes trouvait les origines de cette défailance dans un manque de simplification préalable de la procédure, une faible prise en compte des besoins des usagers ainsi qu'une absence de respect des bonnes pratiques de gestion des projets informatiques, **constat que partage la rapporteure suite à ses travaux d'évaluation** (cf. *infra*).

La situation du CERT de Nantes, spécialisé dans l'échange de permis de conduire étrangers et, jusqu'en 2019, dans l'établissement de permis internationaux, était, quant à elle, particulièrement préoccupante. Celui-ci accusait un retard de 113 000 dossiers à la mi-2019, soit l'équivalent d'une année entière d'instruction, qui s'accompagnait, pour l'utilisateur, d'une absence totale d'informations (pas d'accusés de réception, faiblesse des réponses aux appels et aux courriers).

Doté d'un effectif largement sous-dimensionné, ce centre a, lui aussi, fait l'objet d'un renforcement de ses effectifs par le recrutement d'agents non titulaires tandis que la création du CERT de Cherbourg en mars 2019 l'a soulagé d'une partie de ses attributions (permis de conduire internationaux).

Il ressort d'un déplacement de la rapporteure dans ce centre que celui-ci a souffert d'un manque criant d'anticipation lors de la mise en œuvre du PPNG. Premièrement, l'échange de permis étranger n'était pas une procédure dématérialisée (flux quotidien de 550 dossiers envoyés par voie postale) et aurait nécessité des applications de gestion adaptées. Deuxièmement, la délivrance d'un permis de conduire français contre la restitution d'un permis délivré par une autorité étrangère en application du droit de l'Union européenne (UE) et de conventions internationales bilatérales obéit à une réglementation complexe et mouvante qui mêle le droit au séjour et le droit à conduire, ce qui n'est pas le cas de l'édition d'un permis classique après obtention du certificat d'examen du permis de conduire (CEPC).

(1) Rapport public annuel 2020, tome II La dématérialisation de la délivrance de titres par les préfectures

II. LES C.E.R.T. NE DISPOSENT PAS DES MOYENS PÉRENNES EN TERMES DE RESSOURCES HUMAINES POUR ASSURER LEURS MISSIONS DE MANIÈRE SATISFAISANTE

La crise sanitaire a créé une situation en « trompe-l'œil » pour les CERT. 2020 marque en effet une nette amélioration quant aux délais d'instruction des titres et à la résorption des stocks à traiter. Il est à craindre que la fin des mesures de restriction pour lutter contre la pandémie crée non seulement un effet de rattrapage mais aussi une réapparition de problèmes jamais complètement résolus.

Le renforcement des effectifs des CERT par le recrutement d'agents contractuels ou de vacataires témoigne, selon la rapporteure, de l'échec de la soutenabilité du PPNG en matière d'emplois.

A. UN RENFORCEMENT DES EFFECTIFS À COURT TERME QUI NE REMÉDIE PAS AU SOUS-CALIBRAGE DES C.E.R.T. PAR LE P.P.N.G.

Les différents retards et dysfonctionnements évoqués ont, à chaque fois, conduit à un renforcement temporaire des effectifs des CERT concernés.

1. Le fort besoin d'agents contractuels témoigne d'un problème de sous-effectif

Ce renforcement apparaît comme la preuve, s'il en est, d'un problème de sous-dimensionnement initial des besoins de ces structures en termes de ressources humaines.

Autrement dit, l'objectif de réduction du nombre d'emplois et de réaffectation d'effectifs vers des missions jugées prioritaires portées par le PPNG n'apparaît toujours pas soutenable près de quatre ans après sa mise en œuvre, selon la rapporteure.

Ce renforcement des effectifs s'est fait par le biais du recrutement d'agents non titulaires, contractuels et vacataires. Officiellement recrutés pour faire face à un accroissement temporaire d'activité, comme le permet le statut de la fonction publique de l'État (FPE) ⁽¹⁾ lorsque cette charge ne peut être assurée par des fonctionnaires, ces contractuels sont engagés par des contrats à durée déterminée (CDD) de courte durée (de l'ordre de deux à trois mois) et sont qualifiés de « vacataires ».

Si les vacataires désignent normalement du personnel recruté pour accomplir une tâche précise, ponctuelle et limitée à l'exécution d'actes déterminés et rémunéré à la vacation, c'est-à-dire à la tâche, il existe une certaine confusion dans l'emploi de ce terme qui, communément dans la fonction publique, désigne aussi des contractuels recrutés sur des CDD de très courte durée par opposition aux agents non titulaires bénéficiant de contrats plus longs.

(1) Article 6 sexies de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la FPE.

Cette dénomination inexacte semble être utilisée par la DMAT qui regroupe sous le terme de « contractuels » les travailleurs handicapés recrutés sous contrat, les apprentis et les bénéficiaires du parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et d'État (PACTE) ⁽¹⁾.

Au 31 janvier 2021, les CERT employaient 164,8 agents non titulaires (en ETPT), soit l'équivalent de 10,8 % des effectifs. Cette proportion de contractuels et de vacataires est particulièrement forte dans les CERT CIV (30 %), ce qui confirme la situation problématique des centres chargés des cartes grises. Quant au CERT de Nantes, il compte actuellement 20 ETPT de contractuels contre 60 de fonctionnaires, soit une proportion de non titulaires qui s'élève à un quart des effectifs. Au moment de la « crise » de l'échange des permis, cette part avait atteint 50 %.

EFFECTIFS DES CONTRACTUELS DANS LES C.E.R.T. AU 31 DÉCEMBRE 2021

	CERT permis de conduire	CERT CIV	CERT CNI et passeports	Total
Nombre d'agents non titulaires (en ETPT)	36,4	113,9	14,5	164,8
Part dans les effectifs (en pourcentage)	5,9	30	2,8	10,8

Source : réponses au questionnaire.

Ces recrutements ont représenté un coût de 4,5 millions d'euros pour 173 ETPT sur l'ensemble de l'exercice 2019. En 2017 et 2018, au moment notamment de la « crise » des cartes grises et du CERT de Nantes, ces chiffres se sont respectivement élevés à 24,8 et 11,2 millions d'euros pour 950 et 440 ETPT ⁽²⁾.

Ils sont dans leur quasi-totalité affectés sur des emplois de catégorie C. Si ces emplois représentent 84 % des fonctionnaires, ils s'élèvent à 99,7 % chez les agents non titulaires.

Gérés par les préfets qui peuvent être tentés de faire appel à eux, même lorsque le recours à des fonctionnaires serait justifié, ces contractuels sont employés dans des conditions qu'ignore le ministère de l'intérieur, comme le soulignait la Cour des comptes dans son rapport public annuel de 2020. **La rapporteure observe que la DMAT n'a pas été en mesure de répondre à sa question sur la durée moyenne des contrats** « en raison du fonctionnement déconcentré des recrutements et du suivi budgétaire des personnels au sein du programme 354 ».

Néanmoins, la direction estime que 8 % des agents non titulaires bénéficient d'un contrat pluriannuel et que 23 % d'entre eux répondent à des besoins pérennes en l'absence de fonctionnaires.

(1) Réponses aux questionnaires.

(2) Rapport public annuel 2020 de la Cour des comptes, tome II La dématérialisation de la délivrance de titres par les préfetures.

La mise en place de ces centres dans une perspective assumée de modernisation mais aussi de rationalisation budgétaire semble s'être traduite par un sous-dimensionnement de ces structures en termes d'effectifs. **La rapporteure estime que le recours temporaire à des contractuels, pour des besoins permanents, relève d'une solution de facilité face à une mauvaise anticipation des capacités logistiques des CERT.**

Le fort *turn-over* provoqué par l'arrivée et le départ de contractuels servant de variable d'ajustement en fonction des flux de demandes apparaît comme préjudiciable au fonctionnement même des CERT puisqu'il conduit à mobiliser un certain nombre de fonctionnaires pour former, de manière continue, les nouveaux agents recrutés. Les organisations syndicales du personnel déplorent également l'absence d'expérience du travail administratif des non titulaires à la différence des fonctionnaires affectés dans les CERT.

La rapporteure recommande le renforcement des effectifs des CERT et l'adoption de mesures pouvant renforcer leur attractivité.

Recommandation n° 7 : renforcer les effectifs des CERT et accroître leur attractivité.

Elle demande aussi que soit améliorée la qualité de l'information sur les personnels non titulaires recrutés sur les crédits des programmes de la mission dans les documents budgétaires fournis au Parlement à l'occasion de l'examen des projets de loi de finances et de loi de règlement.

Recommandation n° 8 : approfondir les informations relatives aux agents contractuels dans les documents budgétaires transmis au Parlement.

2. Le manque de moyens des CERT concerne aussi l'inadaptation de certains de leurs outils de travail

Il convient également de préciser que certains CERT souffrent de moyens informatiques inadaptés à la poursuite de leurs missions, notamment ceux chargés des CIV et de l'échange de permis de conduire étrangers.

La dématérialisation de la délivrance des titres via la mise en place des centres en 2017 avait nécessité la réalisation simultanée de plusieurs grands projets informatiques. Celui relatif aux cartes grises a connu des difficultés que la Cour des comptes a qualifiées « d'extrêmes » en déplorant la « maturité inégale » des nombreux acteurs de l'administration centrale chargés de la gestion de cet outil.

Cette défaillance, responsable – pour partie – des dysfonctionnements des centres chargés des CIV, a eu pour cause un manque de simplification préalable de la procédure, une faible prise en compte des besoins des usagers et, plus généralement, une absence de respect des pratiques recommandées pour la gestion de ce type de projets d'envergure.

La rapporteure observe que, si les CERT chargés des documents d'identité des personnes (CNI et passeports) ont globalement échappé à ce type de problèmes informatiques, il faut rappeler que le recueil des demandes de ces titres repose toujours sur les mairies où continue d'avoir lieu un rendez-vous physique. Une fois encore, cet exemple témoigne, selon elle, des limites du « tout-numérique » porté par l'esprit du PPNG.

En ce qui concerne l'échange des permis de conduire étrangers, le CERT de Nantes a, dans un premier temps, fonctionné sans application informatique propre de gestion puisque les procédures n'étaient pas dématérialisées (envoi de dossiers par voie postale). Il a fallu attendre les mois de mars 2020 – pour les échanges de permis d'États-membres de l'UE – et d'août de la même année – pour les échanges hors UE – pour que les procédures soient dématérialisées. Cette évolution a connu des dysfonctionnements, l'interface d'accueil des demandeurs ne pouvant absorber le flux nouveau (25 000 demandes quotidiennes).

Au cours de son déplacement au CERT de Nantes, la rapporteure a pu constater l'inadaptation des outils informatiques de gestion des demandes dont l'inaboutissement est atténué par l'ingéniosité des agents qui l'utilisent.

Elle recommande une révision générale des outils informatiques des CERT, tant au niveau de la définition des besoins et du développement qu'à celui de la maintenance et de l'exploitation.

Recommandation n° 9 : procéder à une révision générale des outils informatiques des CERT.

B. FAUTE D'UN RENFORCEMENT DURABLE DES MOYENS DES C.E.R.T., LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES DEVRAIENT PERDURER VOIRE S'AMPLIFIER DANS CERTAINS CAS

Ce risque réside dans la prévision d'un effet « rattrapage » d'après crise et d'évolutions réglementaires peu anticipées.

1. Un effet « rattrapage » post-crise sanitaire est à redouter

La résorption accélérée des « stocks de retard » des différents centres et, plus particulièrement, de ceux chargés des cartes grises et de l'échange de permis de conduire en 2020 est principalement due à la crise sanitaire, les restrictions mises en place pour lutter contre la pandémie ayant conduit à une forte réduction des demandes de la part des usagers.

La rapporteure redoute donc, d'une part, un retour aux difficultés rencontrées jusqu'au début de l'année 2020 cumulé, d'autre part, à un effet de rattrapage dû aux demandes reportées pendant la crise sanitaire.

Les difficultés des CERT provoquent également de fortes disparités régionales, comme le soulignait la Cour des comptes dans son rapport annuel, puisque les délais moyens de délivrance varient considérablement selon le centre chargé du traitement. La Cour mettait en exergue une mauvaise répartition des effectifs entre ces structures et appelait des améliorations en termes de productivité.

Pour les CNI et les passeports, ces délais moyens de délivrance peuvent aller de 6 à 12 jours en métropole et de 12 à 22 jours en outre-mer ⁽¹⁾, soit un temps d’instruction variant pratiquement du simple au double.

Pour les permis de conduire, le délai moyen de remise du titre à l’usager peut aller varier davantage puisqu’il va de 12 jours (CERT de Troyes) à 31 jours (CERT de Mulhouse) en métropole et de 16 jours (CERT de Guadeloupe) à 36 jours (CERT de Mayotte) en outre-mer.

Le ministère de l’intérieur n’a pu fournir qu’un délai moyen global de 5 jours pour les CERT CIV sans possibilité d’affiner par ressort géographique. Toutefois, celui-ci ne concerne pas les opérations réalisées par les professionnels de l’automobile directement dans le système d’information d’immatriculation des véhicules (SIV) et qui représentent 80 % des demandes.

Enfin, les échanges de permis de conduire étrangers ne sont réalisés que sous un délai de 6 mois ⁽²⁾.

La rapporteure appelle à corriger ces inégalités de délais de traitement des demandes en CERT entre les territoires.

Les problèmes d’instruction des demandes de délivrance des titres dépassent la seule question du délai d’attente. Par exemple, les cartes grises, outre leur fonction de certificat d’immatriculation, jouent un rôle fondamental dans le calcul des taxes sur les véhicules, le bénéfice des primes à la conversion, l’établissement des amendes, la lutte contre les vols, la garantie des transactions automobiles ou encore l’information des professionnels du secteur.

Si la rapporteure reconnaît que les difficultés initiales, liées à la mise en place de ces structures nouvelles et à une mauvaise anticipation des besoins semblent s’être atténuées, elle s’inquiète des nouvelles obligations en matière de délivrance des titres qui pourraient, de nouveau, laisser augurer d’importants retards.

(1) Réponses aux questionnaires.

(2) Données fournies par la préfecture de la Loire-Atlantique.

2. Des évolutions réglementaires dont les conséquences ne sont guère anticipées

En effet, le règlement (UE) 2019/1157 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 impose aux États-membres un renforcement de la sécurité des cartes d'identité de leurs citoyens d'ici le 2 août 2021. Cette obligation nécessitera donc le développement des CNI électroniques (CNIe).

Le ministère de l'intérieur considère que cette nouvelle pièce d'identité « constitue une réforme administrative qui engagera une très forte mobilisation des [CERT chargés des CNI et passeports] sur l'ensemble du territoire métropolitain et ultramarin »⁽¹⁾. C'est pourquoi, l'administration centrale anticipe une dégradation de l'indicateur de performance lié au délai moyen d'instruction des CNI par les CERT (hors demande en mairie et acheminement du titre) de 10 à 15 jours en 2021.

La délivrance de la CNIe obéit en réalité au même processus que la CNI normale, le changement portant essentiellement sur la fabrication de la carte en elle-même (impression en polycarbonate et insertion d'un composant électronique contenant des données personnelles). Toutefois, l'augmentation du nombre de demandes sera due à l'engouement pour ce nouveau modèle – phénomène déjà observé lors du passage au passeport biométrique ou au permis de conduire au format dit « carte de crédit » – et à la réduction de la durée de validité du document qui ne sera que de 10 ans contre 15 ans pour la CNI normale (qui elle-même était de 10 ans avant 2014).

Cette réduction de la durée de validité aura un impact sur les CNI actuelles lorsqu'elles servent de document d'identité au cours des voyages au sein des États-membres de l'UE. En effet, le règlement européen rendra invalides les CNI dont la durée de validité est postérieure au 2 août 2031, soit 10 ans après son entrée en vigueur. Dans ce contexte, le ministère de l'intérieur anticipe des demandes de renouvellement précoces de la part des usagers pour les années à venir.

Concernant l'échange de permis de conduire étrangers, dont les délais d'attente sont déjà les plus longs, **la rapporteure s'inquiète des conséquences de la sortie du Royaume-Uni de l'UE ainsi que de deux accords bilatéraux avec la Chine et le Qatar**⁽²⁾ dont les effets ne sont pas encore connus. Si les ressortissants britanniques résidents en France ne bénéficient plus des règles d'échange propres aux citoyens de l'UE, aucun accord n'a encore été conclu entre la France et le Royaume-Uni. D'après les services de la préfecture de la Loire-Atlantique, le CERT de Nantes a reçu pour instruction de mettre en attente les demandes d'échange de permis britanniques.

(1) *Projet annuel de performance de la mission Administration générale et territoriale de l'État annexé au projet de loi de finances pour 2021.*

(2) *Les accords portant reconnaissance réciproque et échange des permis de conduire entre le Gouvernement de la République française et ceux de l'État du Qatar et de la République populaire de Chine ont été ratifiés par la loi n° 2021-477 du 21 avril 2021.*

De manière générale, **la rapporteure recommande d'impliquer davantage la délégation à la sécurité routière (DSR), la DMAT et le CERT de Nantes lors de la négociation de conventions internationales ayant des répercussions sur les modalités de reconnaissance et d'échange de permis de conduire établis par des États étrangers.**

Si elle ne rejoint pas la Cour des comptes sur l'idée de revenir sur la gratuité de l'échange de permis étrangers, **elle recommande néanmoins de faire un bilan de la politique d'échange de ces permis** car la complexité de la réglementation qui mêle les dispositions du code de la route et celles du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est source de nombreux contentieux (60 recours gracieux et 25 recours contentieux par semaine ⁽¹⁾) qui mobilisent une bonne partie des agents du CERT (traitement des réclamations des demandeurs, parfois appuyés par des élus ou des délégués du Défenseur des droits, et des demandes d'explication des autorités consulaires étrangères).

La rapporteure recommande également un travail de révision de la réglementation applicable aux CIV. La gestion des cartes grises souffre également d'une législation particulièrement complexe, la numérisation ne s'étant pas accompagnée d'une simplification des règles en vigueur. Comme la Cour des comptes le suggérait, la dématérialisation réussie des CIV aurait pu permettre la suppression des cartes grises elles-mêmes, ce document devenant obsolète dès lors que les autorités ont la possibilité de consulter le système d'information répertoriant les immatriculations à la simple lecture d'une plaque minéralogique.

La résolution des problèmes rencontrés par les CERT dépasse donc le renforcement pérenne des effectifs et interroge, d'une part, le bien-fondé d'une transition numérique à marche forcée et, d'autre part, les modalités de délivrance des différents titres d'identité des personnes et des véhicules.

Recommandation n° 10 : dresser un bilan de la politique française d'échange des permis de conduire étrangers et réviser la réglementation applicable aux certificats d'immatriculation des véhicules.

(1) Données transmises par la préfecture de la Loire-Atlantique.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion de 17 heures 15, le mardi 25 mai 2021, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu le rapporteur spécial des crédits de la mission Administration générale et territoriale de l'État.

La vidéo de cette réunion est disponible sur [le portail dédié](#) de l'Assemblée nationale.

Le compte rendu sera prochainement lisible en ligne.

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

Ministère de l'intérieur :

- M. Olivier Jacob, secrétaire général adjoint et directeur de la modernisation et de l'administration territoriale ;
- M. Jean-Gabriel Delacroy, sous-directeur de l'administration territoriale ;
- Mme Perrine Serre, adjointe au sous-directeur de l'administration territoriale ;
- M. Sébastien Audebert, chef du bureau des moyens de l'administration territoriale ;
- Mme Stéphanie Marivain, cheffe du bureau de la qualité et du pilotage de la performance de l'administration territoriale.

Organisations syndicales :

- M. Paul Afonso, secrétaire général de l'UATS-UNSA ;
- Mme Carine Binetti, secrétaire générale adjointe de l'UATS-UNSA ;
- Mme Christine Marot, secrétaire générale de FO-Préfectures ;
- Mme Marie-Line Mistretta, secrétaire générale adjointe de FO-Préfectures ;
- M. Olivier Berger, conseiller national de FO-Préfectures.

Déplacement au centre d'expertise et de ressources des titres (CERT) de Nantes :

- M. Didier Martin, préfet de la région Pays de la Loire et de la Loire-Atlantique ;
- Mme Chantal Champigny, directrice du CERT de Nantes.

SOURCES UTILISÉES

– Rapport annuel de performance de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* annexé au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2020 ;

– Cour des comptes, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Administration générale et territoriale de l'État en 2020* ;

– Cour des comptes, *Rapport public annuel 2020*, tome II *La dématérialisation de la délivrance de titres par les préfectures*