

N° 292

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 octobre 2022.

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 2023** (n° 273),

PAR M. JEAN-RENÉ CAZENEUVE,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 3

ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. CHARLES DE COURSON

Député

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
DONNÉES CLÉS	7
INTRODUCTION	9
I. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2023 PRÉSENTE DES ENGAGEMENTS DE DÉPENSES IMPORTANTS POUR LA MISSION ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT.....	11
A. PROGRAMME 354 ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT : UNE VOLONTÉ DE RÉARMEMENT CONTRARIÉE PAR L'EFFET DE L'INFLATION.....	12
1. Un renforcement des emplois qui témoigne d'une prise de conscience sur la trajectoire des effectifs depuis une décennie.....	13
2. L'inflation a un impact sur les dépenses immobilières ainsi que sur les dépenses de personnel	15
B. PROGRAMME 232 VIE POLITIQUE : UNE ANNÉE 2023 SANS ÉLECTION MAJEURE	16
1. Le montant de l'aide publique aux partis politiques est à nouveau reconduit.....	17
2. Le programme financera l'organisation des élections sénatoriales et des élections territoriales en Polynésie française.....	17
3. Les crédits destinés à la CNCCFP diminuent du fait d'un moindre besoin en dépenses de personnel	18
C. PROGRAMME 216 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR : DES ENGAGEMENTS DE DÉPENSES IMPORTANTS QUI TÉMOIGNENT D'INVESTISSEMENTS DANS LE NUMÉRIQUE ET L'IMMOBILIER.....	19
1. La poursuite du projet « Réseau radio du futur » et l'augmentation des dépenses liées au numérique ont un impact important sur les crédits du programme.....	20
2. Des dépenses immobilières marquées par d'importants investissements mais aussi par les conséquences de l'inflation	22
3. Des crédits en hausse dans la perspective de l'entrée en application de la LOPMI	23

II. LES PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	25
A. LES DÉLAIS DE DÉLIVRANCE DES TITRES D'IDENTITÉ : UN PROBLÈME À RÉSOUDRE DE MANIÈRE PÉRENNE	26
1. Les retards dans la délivrance des CNI et des passeports résultent d'une cause conjoncturelle mais aussi d'un problème structurel.....	26
a. Une hausse des demandes de renouvellements de CNI et de passeports venue aggraver une situation déjà alarmante.....	26
b. Un système de recueil déterritorialisé qui repose sur les communes	28
2. Une amélioration pérenne peut être trouvée dans la refonte de la compensation financière des communes	30
a. Créer un mécanisme d'indemnisation des dispositifs de recueil plus incitatif.....	30
b. Augmenter les droits de timbre pour mieux rémunérer les communes	32
B. LA NÉCESSAIRE MODERNISATION DE LA PROPAGANDE ÉLECTORALE	33
1. La distribution de la propagande électorale est une opération coûteuse et désuète.....	34
a. L'État prend en charge l'acheminement des professions de foi et des bulletins de vote et rembourse aux candidats les frais d'impression.....	34
b. La distribution de la propagande électorale a connu un fiasco retentissant en 2021	35
2. Une remise à plat des modalités de diffusion de la propagande électorale s'impose	38
a. Dématérialiser.....	38
b. Réduire le coût.....	39
c. Étendre la réflexion au système de vote.....	40
C. LA TRANSPARENCE DU FINANCEMENT PUBLIC DES PARTIS MENACÉE PAR UN RISQUE DE DÉVOIEMENT	42
1. L'aide publique versée directement à un nombre de partis bénéficie en réalité à un grand nombre de formations	42
a. Un financement public mis en place dans un but de transparence	42
b. Les bénéficiaires de l'aide publique ne se limitent pas aux partis et groupement strictement énumérés par les décrets d'application de la loi de 1988.....	44
2. Relever le seuil d'éligibilité pour limiter le risque de contournement de l'intention du législateur	47
EXAMEN EN COMMISSION	51
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	53

L'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 92,3 % des réponses relatives à la mission étaient parvenues à la commission des finances.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2023 présente une **hausse des autorisations d'engagement (AE) de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* (AGTE) deux fois et demie plus importante que celles des crédits de paiements (CP) : + 454,55 millions d'euros (M€) en AE (+ 10,3 %) et + 181,56 M€ en CP (+ 4,1 %).**

Cette augmentation conséquente des AE révèle **l'engagement d'importantes dépenses pluriannuelles en matière immobilière** (+ 180,12 M€ pour le réseau des préfectures et + 157,91 M€ pour l'administration centrale du ministère de l'intérieur) **et numérique** (+ 157,91 M€).

Concernant les **dépenses immobilières**, la hausse annoncée par le PLF résulte de la **hausse des prix de l'énergie** mais aussi **d'importants investissements**, à l'instar du site unique de la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) à Saint-Ouen.

Quant aux **dépenses numériques**, elles sont rendues dynamiques par le développement du système de communication des forces de sécurité et de secours de dernière génération « **Réseau radio du futur** » mais aussi par l'objectif de **transformation numérique** porté par le **projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI)**.

Par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2022, **les crédits destinés à la vie politique seront en baisse de 377,08 M€ en AE et de 368,45 M€ en CP** en raison de l'absence d'élection nationale au suffrage direct à organiser en 2023.

Le rapporteur spécial considère qu'il faut se saisir de ce temps pour remettre à plat les modalités de diffusion de la propagande électorale, durement éprouvées lors des élections départementales et régionales de juin 2021. **Il appelle à un effort décisif dans le sens de la dématérialisation de ces documents. Cette période doit également être l'occasion de réfléchir à une réforme plus large du système de vote en lui-même.**

Concernant également la vie politique, **le rapporteur spécial s'interroge sur la redistribution de l'aide publique de 68,67 M€ entre partis et groupements politiques**, accordée en application de la loi du 11 mars 1988. **Il appelle l'attention sur le risque de dévoiement de ce système alors que le nombre de bénéficiaires indirects est nettement plus élevé que les partis officiellement éligibles.**

Enfin, le rapporteur spécial s'est également intéressé **aux délais problématiques de délivrance des titres d'identité**. Ces derniers ont atteint des niveaux sans précédent au cours du printemps et de l'été 2022, à tel point que le Gouvernement a dû mettre en place un plan d'urgence de 10 M€. **Le rapporteur spécial considère que les causes sont, en réalité structurelles.** Il appelle à la mise en place d'un **nouveau mécanisme de compensation financière des dispositifs de recueil** des demandes en mairie afin de le rendre plus incitatif à l'ouverture de rendez-vous. Pour le financer, il propose une augmentation des droits de timbre.

DONNÉES CLÉS

CRÉDITS DES PROGRAMMES DE LA MISSION AGTE

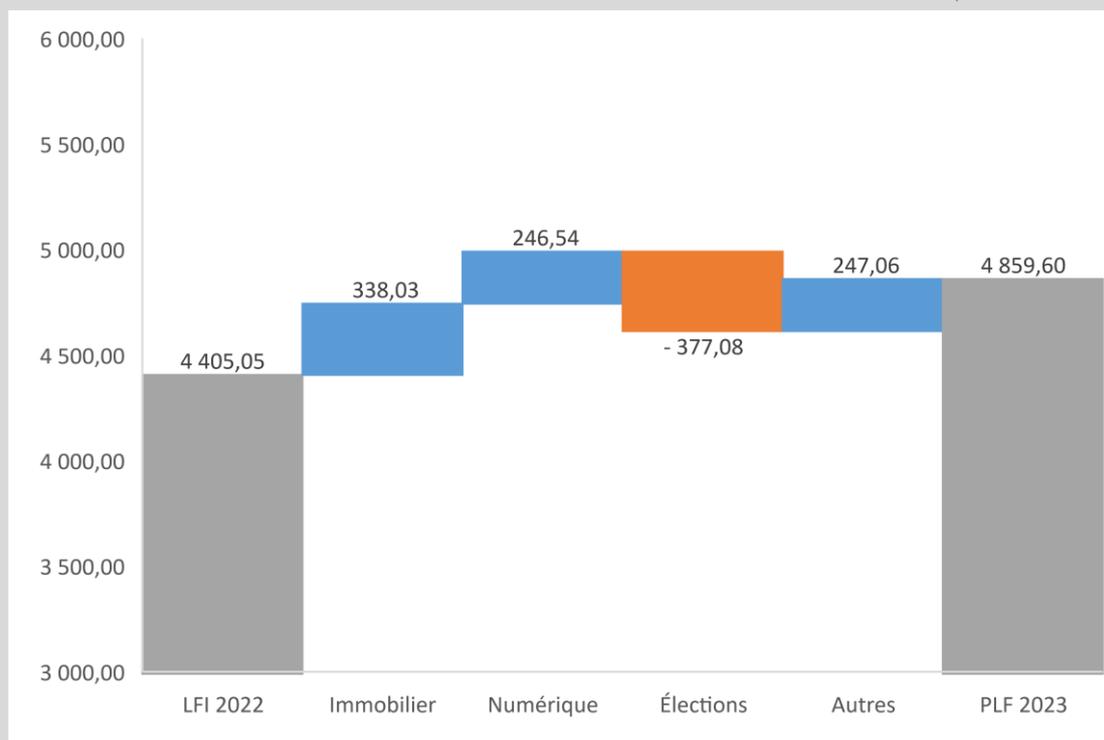
(en millions d'euros)

	AE			CP		
	LFI 2022	PLF 2023	Évolution	LFI 2022	PLF 2023	Évolution
P. 354 – Administration territoriale de l'État	2 463,70	2 790,06	+ 13,3 %	2 412,01	2 578,91	+ 6,9 %
P. 232 – Vie politique	491,29	113,36	- 76,9 %	488,61	119,61	- 75,5 %
P. 216 – Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	1 450,06	1 956,18	+ 34,9 %	1 486,59	1 870,24	+ 25,8 %
Total mission AGTE	4 405,05	4 859,60	+ 10,3	4 387,21	4 568,77	+ 4,1 %

Source : *Projet annuel de performances.*

PRINCIPALES ÉVOLUTIONS EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

(en millions d'euros)



INTRODUCTION

La mission *Administration générale et territoriale de l'État* (AGTE) relève du ministère de l'intérieur et des outre-mer. Elle comprend trois programmes, placés sous la responsabilité de son secrétaire général, regroupant les crédits destinés à :

– l'*Administration territoriale de l'État* (programme 354), qui porte les moyens et les emplois des préfetures, des sous-préfetures, des secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR), des secrétariats généraux communs départementaux (SGC-D) ainsi que, partiellement, des directions départementales interministérielles (DDI) pour ce qui concerne leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement et leurs emplois de direction ;

– la *Vie politique* (programme 232), qui permet le financement public des partis, assure l'organisation des élections et porte les moyens et les emplois de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) ;

– la *Conduite et au pilotage des politiques de l'intérieur* (programme 216), qui regroupe les crédits d'une grande partie de l'administration centrale du ministère, notamment au travers des fonctions support à dimension transversale ainsi que ceux destinés au fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), aux secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI) et aux cultes dans les trois départements concordataires.

Le projet de loi de finances pour 2023 présente un montant de 4,86 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 4,57 milliards d'euros en crédits de paiement soit une hausse respective de 10,3 % et de 4,1 %.

La prévision pour l'année à venir révèle une augmentation conséquente de l'engagement de dépenses immobilières pluriannuelles sous l'effet de la hausse du coût de l'énergie mais aussi d'investissements importants. Le projet de loi de finances tient, par ailleurs, compte des objectifs fixés par le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI) qui dresse une trajectoire de réarmement du ministère en effectifs et de transformation numérique.

Au cours de ses travaux, l'attention du rapporteur spécial a été appelée par plusieurs sujets importants qui intéressent la mission AGTE.

Il s'agit, tout d'abord, des délais de délivrance des titres d'identité qui ont connu d'importants retards au cours du printemps et de l'été 2022. Le rapporteur spécial a souhaité analyser les causes de ces dysfonctionnements dans la chaîne d'instruction des demandes qui font intervenir les communes, les centres d'expertise et de ressources des titres (CERT) rattachés aux préfetures ainsi que l'Agence nationale des titres sécurisés – opérateur du programme 354 *Administration*

territoriale de l'État – et l'Imprimerie nationale. Il a pu constater que les problèmes rencontrés, loin d'être uniquement liés à la conjoncture de l'après-crise sanitaire, sont d'ordre structurel et trouvent leur origine dans la conception même de cette chaîne de délivrance.

Concernant le programme 232 *Vie politique*, le rapporteur spécial appelle à mettre à profit l'absence d'élection nationale au scrutin universel direct en 2023 pour réfléchir à une remise à plat des modalités de distribution de la propagande électorale lors des prochains scrutins. Il considère que les enseignements à retirer du fiasco retentissant de la diffusion des professions de foi des candidats aux dernières élections départementales et régionales en juin 2021 ne sauraient se limiter à la mise en cause du recours à l'externalisation mais doivent conduire à s'interroger sur la pertinence de la distribution de 48 millions de plis postaux.

Au sujet de ce même programme, le rapporteur spécial note que les élections législatives de juin 2022 vont entraîner une redistribution de l'aide publique aux partis politiques pour les cinq années à venir, celle-ci étant basée sur les suffrages recueillis par leurs candidats ainsi que par le nombre de députés et de sénateurs qui déclarent s'y affilier. Au cours de ses travaux, il a pu constater que si le nombre de bénéficiaires directs de ce financement de l'État est limité, un grand nombre de formations, dont des micro-partis, profite d'une redistribution de cette manne financière. Le rapporteur spécial souhaite engager une réflexion sur la prévention de tout risque de dévoiement de l'intention du législateur qui, il le rappelle, était d'assurer la transparence du financement des partis politiques.

I. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2023 PRÉSENTE DES ENGAGEMENTS DE DÉPENSES IMPORTANTS POUR LA MISSION *ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT*

La hausse de 454,55 millions d'euros des autorisations d'engagement (AE) de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* (AGTE), présentée par le projet de loi de finances (PLF) pour 2023, apparaît deux fois et demi supérieure à celle des crédits de paiement (CP) qui progressent, quant à eux, de 181,56 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2022 ⁽¹⁾.

Elle témoigne de l'engagement d'importantes dépenses en matière immobilière, tant pour l'administration centrale du ministère de l'intérieur et des outre-mer que pour l'administration territoriale, au point que les dépenses d'investissement triplent en AE par rapport à la dernière LFI.

Concernant les CP, plusieurs évolutions sont à relever. La première est la baisse de 368,45 millions d'euros des dépenses relatives à l'organisation des élections, inscrites au programme 232 *Vie politique*. En effet, aucun scrutin d'envergure nationale au suffrage universel direct n'aura lieu en 2023, ce qui constitue une première depuis l'année 2018.

La seconde concerne la hausse importante des dépenses liées au numérique (+ 216,02 millions d'euros) qui représente, à elle seule, plus de la moitié de l'augmentation des crédits du programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* par rapport à 2022.

Enfin, une progression des dépenses de personnel de 136,3 millions d'euros (+ 5 %) ⁽²⁾ est à souligner, en raison de l'extension en année pleine de la revalorisation de la valeur du point d'indice de la fonction publique depuis le 1^{er} juillet 2022. Cet impact sur les crédits de la mission AGTE n'est guère étonnant puisque les dépenses de personnel représentent 62,5 % des charges budgétaires.

(1) Loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

(2) Après retraitement des dépenses ponctuelles de personnel du programme 232 *Vie politique* en 2022 du fait des élections présidentielle et législatives, cette hausse est en réalité de 208,01 millions d'euros (+ 7,9 %).

CRÉDITS DES PROGRAMMES DE LA MISSION AGTE

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	LFI 2022	PLF 2023	Évolution	LFI 2022	PLF 2023	Évolution
P. 354 – <i>Administration territoriale de l'État</i>	2 463,70	2 790,06	+ 13,3 %	2 412,01	2 578,91	+ 6,9 %
P. 232 – <i>Vie politique</i>	491,29	113,36	- 76,9 %	488,61	119,61	- 75,5 %
P. 216 – <i>Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur</i>	1 450,06	1 956,18	+ 34,9 %	1 486,59	1 870,24	+ 25,8 %
Total mission AGTE	4 405,05	4 859,60	+ 10,3	4 387,21	4 568,77	+ 4,1 %

Source : *Projet annuel de performances.*

A. PROGRAMME 354 ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT : UNE VOLONTÉ DE RÉARMEMENT CONTRARIÉE PAR L'EFFET DE L'INFLATION

Avec 2,79 milliards d'euros en AE et 2,58 milliards d'euros en CP, ce programme concentre respectivement 57,4 % et 56,4 % des crédits demandés pour la mission AGTE par le PLF pour 2023. Il porte les charges et les emplois du réseau des préfetures et des sous-préfetures en métropole et en outre-mer ⁽¹⁾ mais aussi ceux des secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR) et des secrétariats généraux communs départementaux (SGC-D). Quant aux directions départementales interministérielles (DDI), seules les dépenses de personnel relatives aux emplois de direction ainsi que les dépenses de fonctionnement et d'investissement constituent des charges budgétaires pour le programme 354 *Administration territoriale de l'État*.

Celui-ci rémunère d'ailleurs 72,4 % des emplois de la mission AGTE, soit un plafond de 29 290 équivalents temps plein travaillé (ETPT) demandé par le PLF pour 2023.

L'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) est l'unique opérateur rattaché à ce programme. Toutefois, elle ne perçoit aucune subvention pour charges de service public de sa part, ses ressources étant principalement constituées de taxes affectées ⁽²⁾.

Le PLF pour 2023 propose de doter le programme 354 *Administration territoriale de l'État* de respectivement 326,36 millions d'euros et 166,9 millions d'euros de plus en AE et en CP par rapport à la LFI pour 2022.

(1) Par souci de concision, le terme de « préfeture » désigne également les services des hauts-commissaires de la République dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie dans le présent rapport.

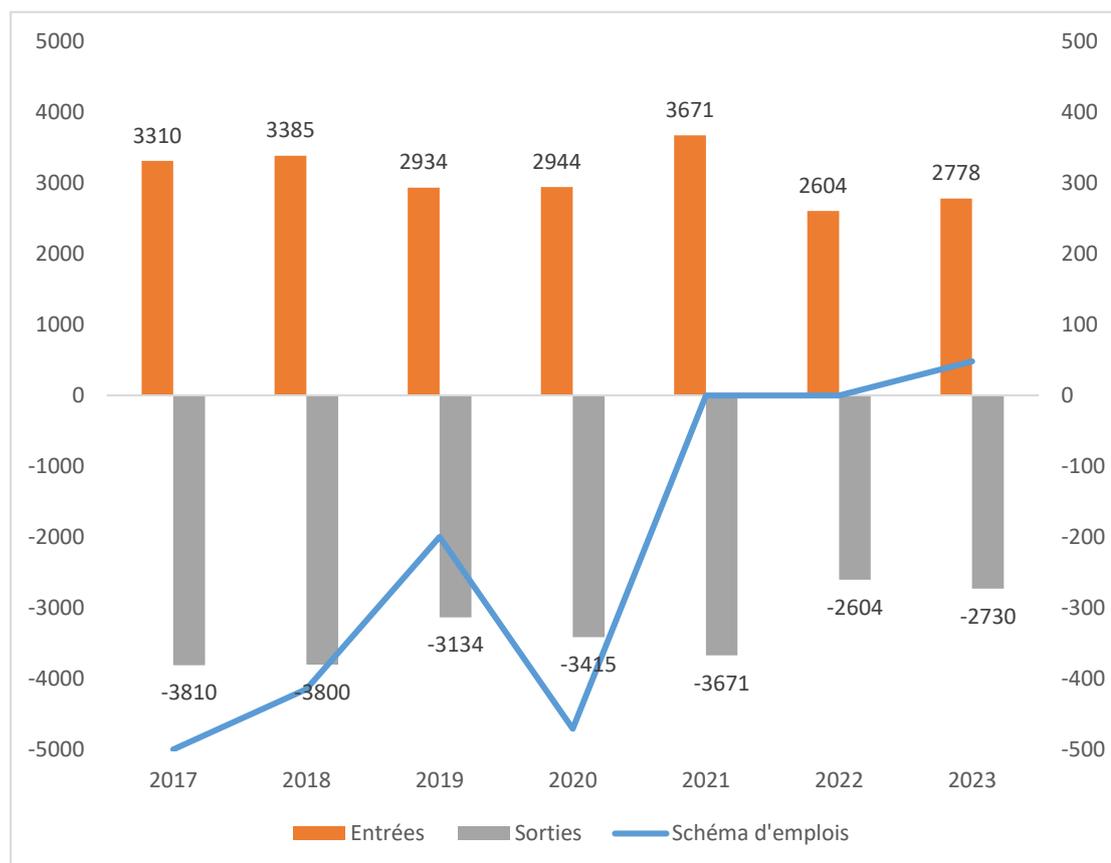
(2) Ces taxes affectées feront l'objet de développements ultérieurs de la part du rapporteur spécial dans la seconde partie.

1. Un renforcement des emplois qui témoigne d'une prise de conscience sur la trajectoire des effectifs depuis une décennie

Le PLF pour 2023 annonce un renforcement des effectifs de l'administration territoriale de l'État qui se traduit par un schéma d'emplois triennal de + 210 ETP ⁽¹⁾ dont + 48 ETP pour la seule année à venir, ce qui majorera le plafond d'emplois demandé pour le programme 354 de 25,75 ETPT.

SCHÉMAS D'EMPLOIS EN PLF DEPUIS 2017

(en ETP)



Source : projets annuels de performances 2017-2023

Cette hausse apparaît inédite au regard du nombre d'emplois supprimés entre 2012 et 2020, que la Cour des comptes chiffre à 11 763 ETPT, soit 14 % de l'effectif initial de l'ensemble des services placés sous l'autorité des préfets, tous ministères confondus ⁽²⁾. Elle succède à deux années de schéma d'emplois neutre.

Le ministère de l'intérieur et des outre-mer précise qu'elle met ainsi fin « à plus de vingt ans de réduction systématique des effectifs départementaux, elle-même à l'origine d'une dégradation lente et profonde des liens entre l'État et les citoyens ». **Le rapporteur spécial note le changement de ton, également inédit,**

(1) Réponses au questionnaire annuel.

(2) Cour des comptes, Les effectifs de l'administration territoriale de l'État, observations définitives, 4^e chambre, 1^{ère} section, 31 mai 2022.

du Gouvernement au sujet des moyens humains des préfectures ⁽¹⁾. Jusqu'à l'année dernière, les documents budgétaires annexés au PLF mettaient davantage l'accent sur les gains d'efficacité attendus de la mutualisation des fonctions support des administrations déconcentrées (création des SGC-D notamment).

Ces emplois supplémentaires doivent permettre aux préfectures « d'exercer plus efficacement [leurs] missions prioritaires, en particulier au sein des services en charge de l'immigration et de l'intégration » ⁽²⁾. La définition de nouvelles priorités d'allocation des effectifs par service au sein des préfectures est d'ailleurs une recommandation formulée par la Cour des comptes dans son rapport.

À cet égard, **le rapporteur spécial observe que le ministère de l'intérieur et des outre-mer s'efforce, depuis plusieurs années, de définir les priorités de ses services déconcentrés**, comme en témoigne la succession des documents stratégiques : plan « préfectures nouvelle génération » (PPNG) en 2017, missions prioritaires des préfectures (MPP) pour 2022-2025.

COMPARAISON DES PRIORITÉS DÉFINIES PAR LE PPNG ET MPP

PPNG 2017	MPP 2022-2025
gestion locale des crises	assurer le pilotage stratégique et opérationnel des crises et des politiques de sécurité
lutte contre la fraude documentaire	conforter le rôle des préfectures en tant que garantes des libertés publiques et du respect de la loi
	accompagner les missions liées à l'entrée et au séjour des étrangers en France dans un contexte de dématérialisation des procédures
expertise juridique et contrôle de légalité	renforcer le pilotage des politiques interministérielles pour fournir une expertise et un conseil adaptés aux acteurs du territoire
coordination territoriale des politiques publiques	
-	élargir et diversifier les conditions d'accueil du public

Source : commission des finances à partir des réponses au questionnaire annuel.

Il ressort de ces orientations que l'échelon départemental de l'administration de l'État garde toute sa pertinence. Le niveau infra-départemental devrait être réaffirmé puisque le rapport de modernisation annexé au projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI), adopté par le Sénat le 5 octobre 2022, entend faire des sous-préfectures les lieux des démarches du quotidien pour les citoyens, en articulation avec le réseau France Services.

Dans son discours aux préfets du 15 septembre 2022, le Président de la République a annoncé l'ouverture de six nouvelles sous-préfectures d'ici la fin de l'année.

(1) *Projet annuel de performances (PAP) de la mission AGTE annexé au PLF pour 2023.*

(2) *PAP de la mission AGTE pour 2023.*

Le rapporteur spécial estime que l'enjeu du renforcement des services de l'État dans les territoires passe également par celui des compétences et, ce faisant, par une amélioration de l'attractivité des emplois. Par ailleurs, comme l'observe la Cour des comptes, ces services s'appuient de manière excessive sur des contractuels recrutés pour moins d'une année (en moyenne 7 mois et 15 jours ⁽¹⁾).

Ce déficit d'attractivité, souci que partage le ministère, conduit à la mise en œuvre d'une série de mesures catégorielles pour un total de 10,4 millions d'euros.

C'est pourquoi, il a déposé l'amendement n° II-CF1272 visant à confier un nouvel objectif au programme 354 associé à deux indicateurs de performances pour mesurer le nombre et le pourcentage de postes non pourvus ainsi que le nombre de préfectures confrontées à des taux de vacances supérieurs à 3 %.

2. L'inflation a un impact sur les dépenses immobilières ainsi que sur les dépenses de personnel

Le PLF pour 2023 présente une augmentation de 326,36 millions d'euros en AE (+ 13,25 %) et de 166,9 millions d'euros en CP (+ 6,92 %) pour le programme 354 *Administration territoriale de l'État*.

Hors changements de périmètre, l'action qui enregistre la plus forte hausse est celle regroupant les *Dépenses immobilières de l'administration territoriale* (n° 6) dont les AE augmentent de 180,12 millions d'euros par rapport à la LFI pour 2022. Pour rappel, le parc immobilier en question est constitué d'environ 2 500 sites représentant une surface de 2,8 millions de mètres carrés.

Ces crédits concernent principalement les charges budgétaires de l'État occupant : entretien courant des bâtiments, loyers et charges connexes, fluides, énergies, nettoyage et gardiennage.

Le contexte de l'inflation, et plus particulièrement de la hausse des prix du gaz et de l'électricité, explique la majeure partie de la progression importante annoncée pour ces dépenses. D'après l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), l'indice des prix à la consommation augmenterait de 6,2 % par an tandis que ceux de l'énergie progresseraient de 19,2 % sur la même période, dont + 30,4 % pour le gaz et + 10,7 % pour l'électricité ⁽²⁾.

En conséquence, les marchés pluriannuels relatifs aux énergies et aux fluides devront être renouvelés dans des conditions contractuelles très dégradées : + 108,3 millions d'euros (+ 152 %) en AE. De même, la reconduction d'un certain nombre de baux nécessite l'engagement de 40 millions d'euros supplémentaires pour le paiement des loyers et des charges.

(1) Réponses au questionnaire annuel.

(2) INSEE, *Informations rapides*, 28 octobre 2022, n° 286.

Il faut également relever la hausse importante des dépenses de personnel, à hauteur de 142,36 millions d'euros en AE et en CP (+ 7,6 %), dépenses qui constituent 72,4 % des AE et 78,4 % des CP du programme 354 *Administration territoriale de l'État* et correspondent à la rémunération de 29 290 ETPT.

Cette augmentation résulte notamment de la revalorisation de 3,5 % de la valeur du point d'indice de la fonction publique, en réponse à la hausse généralisée des prix, au 1^{er} juillet 2022 ⁽¹⁾ et de son extension en année pleine en 2023. À elle seule, elle représente environ 30 % de la progression annoncée de la masse salariale (hors contributions au compte d'affectation spéciale *Pensions*) entre 2022 et 2023.

S'ajoutent également les mesures catégorielles relatives à l'attractivité qui comptent pour 16 % du total. Quant à l'impact du schéma d'emplois évoqué plus haut, il constitue un dixième de cette hausse de la masse salariale.

L'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)

L'ANTS est un établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère de l'intérieur et des outre-mer.

Elle a pour mission de « répondre aux besoins des administrations de l'État de conception, de gestion, de production de titres sécurisés et des transmissions de données qui leur sont associées » ⁽²⁾.

Aucune subvention pour charges de service public n'est versée par le programme 354 *Administration territoriale de l'État* à l'ANTS. Il lui est seulement transféré 28 millions d'euros du produit de la redevance d'acheminement des certificats d'immatriculation des véhicules. L'essentiel de ses ressources est constitué de taxes affectées. **Celles-ci feront l'objet de développements ultérieurs de la part du rapporteur spécial, de même que le rôle joué par cet opérateur dans la délivrance des titres (cf. II. A.)**

L'agence rémunère également 156 ETPT sous plafond de la loi de finances.

B. PROGRAMME 232 VIE POLITIQUE : UNE ANNÉE 2023 SANS ÉLECTION MAJEURE

Ce programme regroupe les crédits destinés à l'organisation des élections, à la Commission nationale des comptes de campagne des financements politiques (CNCCFP) ainsi qu'à l'aide publique aux partis.

Du fait de l'absence d'élection d'envergure nationale au suffrage universel direct à organiser en 2023, il est proposé de ne doter le programme que de 113,36 millions d'euros en AE et de 119,61 millions d'euros en CP, soit un montant divisé par quatre par rapport à 2022, année d'organisation de l'élection présidentielle et des élections législatives.

(1) Décret n° 2022-994 du 7 juillet 2022 portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation.

(2) Article 2 du décret n° 2007-240 du 22 février 2007 portant création de l'Agence nationale des titres sécurisés.

Le programme 232 *Vie politique* ne porte que 55 ETPT qui correspondent aux emplois de la CNCCFP, les agents chargés des élections au sein des préfectures étant rémunérés par le programme 354 *Administration territoriale de l'État* et ceux en administration centrale par le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*.

1. Le montant de l'aide publique aux partis politiques est à nouveau reconduit

L'article 8 de la loi n° 88-227 relative à la transparence financière de la vie politique dispose que « le montant des crédits inscrits dans le projet de loi de finances de l'année pour être affecté au financement des partis et groupements politiques [...] est divisé en deux fractions égales : une première fraction [...] en fonction de leurs résultats aux élections à l'Assemblée nationale ; une seconde fraction spécifiquement destinée au financement des partis et groupements représentés au Parlement ».

Ainsi, l'action 01 *Financement des partis* est dotée de 68,67 millions d'euros en AE et en CP, exclusivement composée de dépenses d'intervention puisqu'il s'agit de transferts à destination des formations politiques. Ce montant est reconduit pour la dixième année consécutive.

Pour 2023, la première fraction d'aide publique sera calculée sur la base des résultats aux élections législatives des 12 et 19 juin 2022, ce qui entraînera logiquement une redistribution des financements jusque-là attribués.

De même, la seconde fraction sera versée aux partis en fonction du nombre de députés et de sénateurs choisissant de s'y affilier, sur communication des bureaux des deux assemblées avant le 31 décembre de l'année. En 2023, le renouvellement de moitié du Sénat aura également un impact sur la répartition de cette seconde partie du financement public.

La question des règles d'éligibilité des partis et de leurs groupements au transfert de ces crédits du budget général de l'État sera développée par le rapporteur spécial ultérieurement (cf. II. C.).

2. Le programme financera l'organisation des élections sénatoriales et des élections territoriales en Polynésie française

Les crédits inscrits à l'action 02 *Organisation des élections* du programme 232 *Vie politique* sont destinés à couvrir les charges liées :

- au remboursement forfaitaire des frais de campagne des candidats ainsi qu'à celui de leur propagande électorale (affiches, professions de foi, bulletins de vote) ;
- à l'aménagement des bureaux de vote (transfert aux communes) ;
- à la diffusion de la propagande électorale (mise sous pli et acheminement).

La question de la propagande électorale fera l'objet de développements ultérieurs de la part du rapporteur spécial (cf. II. B.). Concernant le sujet de la prise en charge par l'État des dépenses de campagne ainsi que des frais d'impression, le rapporteur spécial trouverait opportun qu'un indicateur de performances indique le délai moyen de remboursement. C'est l'objet de l'amendement n° II-CF1277 qu'il a présenté à la commission des finances.

Bien que cette action ne serve à rémunérer aucun emploi, elle comprend néanmoins des dépenses de personnel pour indemniser les travaux supplémentaires des agents des préfectures et de l'administration centrale du ministère, pour payer les vacations des personnels mobilisés pour la mise sous pli des professions de foi et des bulletins de vote et pour rémunérer les membres des commissions de contrôle des opérations et des commissions de propagande.

L'organisation des élections sénatoriales en septembre 2023, afin de renouveler la moitié des membres de la seconde chambre du Parlement ⁽¹⁾, et des élections territoriales en Polynésie française en avril-mai 2023 ⁽²⁾, dans le but de désigner les membres de l'organe délibérant de cette collectivité d'outre-mer, nécessiteront 37,71 millions d'euros en AE et 42,61 millions d'euros en CP d'après le PLF pour 2023.

Ces crédits sont en baisse de 76,9 % en AE et de 75,5 % en CP par rapport à la prévision pour 2022, année marquée par l'élection présidentielle et les élections législatives. L'année 2023 est d'ailleurs la première sans scrutin d'envergure nationale au suffrage direct depuis 2018 ⁽³⁾ puisque n'auront lieu qu'une élection locale et une élection nationale au suffrage indirect.

Le rapporteur spécial rappelle toutefois qu'il est probable que des élections législatives partielles soient organisées en 2023 dans l'hypothèse où le Conseil constitutionnel viendrait à annuler des scrutins contre lesquels des recours ont été déposés. Enfin, une éventuelle dissolution de l'Assemblée nationale entraînerait également un abondement conséquent, en cours d'exercice, de ce programme.

3. Les crédits destinés à la CNCCFP diminuent du fait d'un moindre besoin en dépenses de personnel

Les crédits et les emplois de la CNCCFP sont portés par l'action 03 éponyme du programme 232 *Vie politique* : 6,98 millions d'euros en AE, 8,33 millions d'euros en CP et 55 ETPT.

(1) Ce renouvellement concerne les 170 sièges de sénateur de la série 1 dans 44 départements.

(2) Les dates précises de ces deux scrutins ne sont pas encore connues.

(3) Au cours des années précédentes, ont effectivement été organisées les élections européennes (2019), les élections municipales (2020), les élections départementales et régionales (2021) ainsi que les élections présidentielle et législative (2022).

La CNCCFP est une autorité administrative indépendante composée de neuf membres, dont trois issus du Conseil d'État, trois de la Cour de cassation et trois de la Cour des comptes ⁽¹⁾. Elle est chargée d'approuver, rejeter ou réformer les comptes de campagne ⁽²⁾. La loi du 11 mars 1988 précitée lui donne aussi pour missions de contrôler la comptabilité des partis politiques et d'agréeer leurs associations de financement.

En 2023, la commission devra poursuivre l'examen des comptes des candidats aux élections présidentielle et législatives de 2022. Elle continuera la mise en œuvre de la plateforme « Fin'Pol », outil de dématérialisation des comptes de campagne qui a été rendu obligatoire, à titre expérimental, par l'article 3 de la loi organique n° 2021-335 du 29 mars 2021 portant diverses mesures relatives à l'élection du Président de la République.

En conséquence de l'absence d'élections majeures en 2023, le plafond d'emplois pour la CNCCFP est abaissé de 10 ETPT. Cette diminution correspond au moindre besoin de renfort d'agents temporaires.

L'activité de la commission étant à la fois permanente (contrôle de la comptabilité des partis) et cyclique (approbation des comptes de campagne), ses ressources humaines sont constituées d'un socle d'agents permanents (47 ETPT) renforcé, en période de contrôle d'élections, par des recrutements temporaires (8 ETPT pour 2023). Parmi ses dépenses de personnel sont également inscrites les vacances versées aux rapporteurs ⁽³⁾, au nombre de 165 pour les dernières élections législatives.

C. PROGRAMME 216 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR : DES ENGAGEMENTS DE DÉPENSES IMPORTANTS QUI TÉMOIGNENT D'INVESTISSEMENTS DANS LE NUMÉRIQUE ET L'IMMOBILIER

Avec 1,96 milliard d'euros en AE et 1,87 milliard d'euros en CP présentés par le PLF pour 2023, le programme regroupe respectivement 40,25 % et 40,94 % des crédits de la mission AGTE. Il porte les moyens et les emplois d'une grande partie de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et des outre-mer, notamment au travers des fonctions support à dimension transversale exercées par le secrétariat général.

En dehors de ce périmètre, le programme comprend également les crédits destinés au fonctionnement des secrétariats généraux pour l'administration du

(1) Article L. 52-14 du code électoral.

(2) Article L. 52-15.

(3) Les rapporteurs de la CNCCFP assurent « l'instruction initiale des comptes, la conduite de la procédure contradictoire et la formulation des propositions qui en découlent » (article 9 du règlement intérieur).

ministère de l'intérieur (SGAMI) ⁽¹⁾, aux subventions du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) et à l'entretien des cultes concordataires en Alsace et en Moselle.

En conséquence, il porte 11 094 ETPT, soit 27,4 % des emplois rémunérés par la mission. Leur schéma est positif de 56 ETP en 2023.

Parmi les programmes de la mission AGTE, le n° 126 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* est celui qui bénéficie de la plus forte augmentation de crédits par rapport à 2022 en valeur comme en volume : + 506,12 millions d'euros (+ 34,9 %) en AE et + 383,65 millions d'euros (+ 25,8 %) en CP.

Outre l'extension en année pleine de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique – qui a aussi un impact important sur les crédits du programme 354 *Administration territoriale de l'État* (cf. I. A.) – la dotation annoncée par le PLF pour 2023 est marquée par une hausse importante des dépenses en matières numérique et immobilière.

Le programme subventionne un seul opérateur : le Conseil national des activités privées de sécurité, à hauteur de 17,5 millions d'euros.

1. La poursuite du projet « Réseau radio du futur » et l'augmentation des dépenses liées au numérique ont un impact important sur les crédits du programme

Le PLF pour 2023 présente une hausse de 246,54 millions d'euros en AE et de 216,02 millions d'euros en CP de l'action 03 *Numérique*. Parmi toutes les actions des trois programmes confondus, elle est celle qui affiche la plus forte progression par rapport à la LFI pour 2022, au point de représenter 10,7 % des dépenses de l'ensemble de la mission AGTE et plus d'un quart de celles du programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*.

Les crédits destinés au projet « réseau radio du futur » (RRF) sont ceux qui enregistrent la plus forte augmentation : 84,9 millions d'euros en AE (contre 12,7 millions d'euros en LFI pour 2022) et 79,2 millions d'euros en CP (11,1 millions d'euros en 2022).

(1) Contrairement à ce que leur appellation pourrait laisser penser, les SGAMI sont des administrations déconcentrées chargées des fonctions support de la police et de la gendarmerie. Il en existe un par zone de défense et de sécurité.

Réseau radio du futur (RRF)

Le projet RRF entend moderniser les moyens de communication des forces de sécurité et des secours. Il a pour ambition de mettre en place un réseau à très haut débit (4G puis 5G) commun aux policiers, gendarmes, sapeurs-pompiers et aux urgentistes mais aussi aux personnels des douanes et de l'administration pénitentiaire. D'après le ministère de l'intérieur et des outre-mer, ce système de communication instantanée sera doté de fonctionnalités inédites : appels vidéo, partages de position, envoi d'électrocardiogrammes.

Annoncé par le Président de la République lors de son discours aux forces de sécurité du 18 octobre 2017 et présenté comme « un des grands projets régaliens », ce nouveau réseau entrera pleinement en application à l'horizon 2024, notamment dans la perspective des Jeux olympiques de Paris.

Initialement estimé à 164,05 millions d'euros sur quatre ans, le coût actualisé du projet RRF s'élève désormais à 320,09 millions d'euros sur sept ans.

L'autre hausse notable des dépenses numériques concerne la maintenance et l'évolution des applications du ministère (+ 65,8 millions d'euros en AE, + 72 millions d'euros en CP). Ces outils informatiques concernent aussi bien les fonctions support (gestion des ressources humaines, comptabilité, affaires juridiques) que les domaines d'intervention des services du ministère : élections, sécurité, étrangers en France, collectivités territoriales... Cette progression s'inscrit dans la trajectoire tracée par le projet de loi LOPMI qui entend consacrer la « révolution numérique » du ministère.

Le rapporteur spécial note l'importance croissante prise par ces outils dans les relations entre l'administration et les usagers. À titre d'exemple, le déploiement de l'administration numérique des étrangers en France (ANEF) a pour objectif de dématérialiser toutes les démarches liées aux titres de séjour ou à l'accès à la nationalité française. Autre exemple lié aux objectifs de la mission, le ministère vise à ce que près de 80 % des actes des collectivités territoriales soient transmis aux représentants de l'État par le biais du système d'information « @CTES » d'ici 2024 contre 71 % actuellement ⁽¹⁾.

Partant de ce constat, **le rapporteur spécial ne peut que souscrire à la recommandation de la Cour des comptes visant à « consolider les besoins pluriannuels de financement des différents projets numériques et du maintien en condition opérationnelle des applications informatiques du ministère de l'intérieur »** ⁽²⁾.

(1) *Indicateur de performances n° 2.3 Taux d'actes transmis via le système d'information @CTES du programme 354 Administration territoriale de l'État (PAP 2023).*

(2) *Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Administration générale et territoriale de l'État en 2021.*

2. Des dépenses immobilières marquées par d'importants investissements mais aussi par les conséquences de l'inflation

Les crédits destinés aux affaires immobilières, portées par l'action 05 éponyme du programme, sont en augmentation de 157,91 millions d'euros en AE (+ 150,15 %) et de 65,97 millions d'euros en CP (+ 40,09 %) par rapport à la LFI pour 2022.

Cette hausse résulte de l'engagement d'importantes dépenses pluriannuelles relatives aux charges de fonctionnement (+ 91,66 millions d'euros en AE), c'est-à-dire au coût des fluides et de l'énergie. Cet accroissement des frais d'approvisionnement de l'immobilier du ministère a pour cause l'inflation des prix du gaz et de l'électricité dont les conséquences sont les mêmes que pour l'immobilier de l'administration territoriale (cf. I. A.).

DÉPENSES EN ÉNERGIE DES SITES DE L'ADMINISTRATION CENTRALE

	Execution 2021		2022		2023	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Electricité	5 738 541 €	5 308 713 €	16 208 867 €	6 440 660 €	51 952 498 €	15 653 750 €
Gaz	874 444 €	604 739 €	- €	484 753 €	2 143 782 €	470 369 €
Chauffage	1 205 541 €	1 205 541 €	1 761 500 €	1 761 500 €	1 937 650 €	1 937 650 €
	7 818 526 €	7 118 994 €	17 970 367 €	8 686 912 €	56 033 929 €	18 061 769 €

Source : réponses au questionnaire annuel.

La construction du nouveau site de la direction générale de la sécurité intérieure (SGSI) à Saint-Ouen (Seine-Saint-Denis) représente également une hausse de 26,64 millions d'euros des AE et de 30,5 millions d'euros des CP. Ce projet immobilier, lancée en 2020, a un coût total de 1,3 milliard d'euros, dont 120,5 millions d'euros sont pris sur les crédits du compte d'affectation spéciale (CAS) *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* ⁽¹⁾.

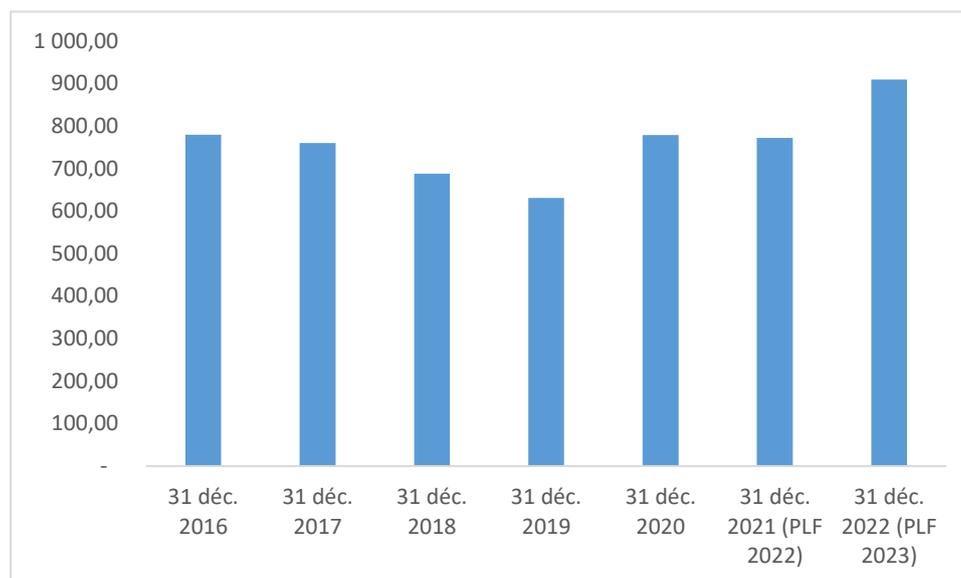
Enfin, il faut également noter une évolution de + 45,87 millions d'euros en AE et de + 17,48 millions d'euros en CP des opérations de maintenance lourde concernant l'administration centrale du ministère.

Le rapporteur spécial s'interroge sur la soutenabilité à moyen et long terme des dépenses du programme alors que les restes à payer sont estimés à 909,1 millions d'euros au 31 décembre 2022, soit l'équivalent de la moitié des dépenses du programme.

(1) Réponses au questionnaire annuel.

ÉVOLUTION DES RESTES À PAYER

(en millions d'euros)



Source : projets et rapports annuels de performances (2017-2023)

3. Des crédits en hausse dans la perspective de l'entrée en application de la LOPMI

Si les évolutions de crédits, présentées par le PLF pour 2023, sur les autres actions du programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* ont un impact mineur sur la progression d'ensemble, il convient de relever quelques points particuliers.

À l'instar du constat dressé pour les crédits du programme 354 *Administration territoriale de l'État*, les dépenses de personnel de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et des outre-mer ainsi que des SGAMI sont touchées par l'extension en année pleine de la revalorisation de 3,5 % de la valeur du point d'indice de la fonction publique.

S'ajoute également l'impact du schéma d'emplois positif de 56 ETP en 2023 en raison de la création, dans la perspective de l'entrée en vigueur de la LOPMI, de postes d'inspecteurs et de délégués du permis de conduire ainsi que de postes dans le domaine du numérique et de la médecine de prévention.

Quant à la dotation aux fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), si elle augmente peu en montant (+ 14,97 millions d'euros en AE et en CP), ses crédits progressent nettement en pourcentage (+ 22 %).

La LOPMI prévoit en effet de tripler les moyens alloués à ce fonds destiné à « financer la réalisation d'actions en faveur de la prévention de la délinquance [...] et de la radicalisation » ⁽¹⁾. Pour cela, le FIPD verse des subventions à des collectivités territoriales et à des associations. D'après les réponses au questionnaire

(1) Article 5 de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

budgétaire annuel, 61,2 % des crédits du fonds ont été attribués à ces dernières en 2021 contre 38,8 % à des collectivités.

Le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS)

Le CNAPS est l'unique opérateur rattaché au programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*. Cet établissement public est chargé de la régulation des professions liées aux activités privées de sécurité, régies par le livre VI du code de la sécurité intérieure :

- surveillance et gardiennage ;
- transport de fonds ;
- protection physique des personnes ;
- protection des navires ;
- agences de recherches privées.

L'ordonnance n° 2022-448 du 30 mars 2022 relative aux modalités d'organisation, de fonctionnement et d'exercice des missions du CNAPS ⁽¹⁾ a réformé et modernisé cette instance pour la rapprocher davantage, sur un plan organisationnel, des ordres professionnels tout en maintenant l'ensemble de ses missions.

Le PLF pour 2023 reconduit la subvention pour charges de service public de 17,5 millions d'euros au CNAPS.

(1) Ordonnance prise sur le fondement de l'article 38 de la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés.

II. LES PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Au cours de ses travaux, trois sujets ont particulièrement retenu l'attention du rapporteur spécial et fait l'objet d'amendements de sa part afin d'améliorer la performance de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* (AGTE).

Le premier est lié à l'actualité puisqu'il traite des conditions de délivrance des titres d'identité. En 2022, les délais d'obtention des cartes nationales d'identité (CNI) et des passeports ont atteint des niveaux sans précédent : 65 jours en moyenne à la fin du mois d'avril, voire une centaine de jours dans certains départements. Elle a nécessité la mise en place d'un plan d'urgence par le Gouvernement pour accélérer le traitement des demandes.

Ce sujet relève essentiellement du périmètre du programme 354 *Administration territoriale de l'État* et, plus particulièrement, de l'action 02 *Réglementation générale, garantie de l'identité et de la nationalité et délivrance des titres* qui couvre ce domaine et supervise notamment les centres d'expertise et de ressources des titres (CERT). L'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), opérateur de ce même programme, est également concernée.

La seconde thématique concerne la propagande électorale. En 2023, aucune élection d'envergure nationale, à l'exception des sénatoriales, ne sera organisée à la différence des quatre années précédentes. Le rapporteur spécial estime que le Gouvernement et le Parlement doivent mettre à contribution cette absence de scrutin majeur pour engager une réflexion sur les modalités de diffusion des professions de foi des candidats et, plus largement, sur l'organisation matérielle des élections.

Cette question relève, quant à elle, de l'action 02 *Organisation des élections* du programme 232 *Vie politique*.

Un troisième sujet concerne ce même programme et, plus particulièrement cette fois, les actions 01 *Financement des partis* et 03 *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques* (CNCCFP). Il s'agit de l'aide publique apportée, sur le budget général de l'État, aux formations qui ont obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés dans au moins 50 circonscriptions (sauf en outre-mer) au cours des dernières élections législatives ainsi qu'à celles auxquelles choisissent de s'affilier des députés et des sénateurs.

Le rapporteur spécial considère que ces conditions d'éligibilité à l'aide publique par les crédits du programme doivent être réformées afin d'éviter tout risque de dévoiement de l'intention du législateur d'un financement transparent des partis politiques.

A. LES DÉLAIS DE DÉLIVRANCE DES TITRES D'IDENTITÉ : UN PROBLÈME À RÉSOUDRE DE MANIÈRE PÉRENNE

Le 4 mai 2022, le Gouvernement a annoncé un plan d'urgence visant à améliorer les délais de délivrance des passeports et des cartes nationales d'identité (CNI). En effet, le temps d'attente pour pouvoir obtenir ces documents avait alors atteint des niveaux inédits : 65 jours en moyenne contre 27 jours quatre mois plus tôt ⁽¹⁾. Dans certains départements, ces délais ont pu atteindre 100 jours.

Cette situation a pu susciter la colère et l'incompréhension de nos concitoyens, plus particulièrement de ceux empêchés dans leurs projets de séjour à l'étranger.

D'après le ministère de l'intérieur et des outre-mer, ces perturbations seraient le résultat d'un effet de rattrapage post-crise sanitaire combiné à une hausse cyclique des demandes à l'approche de la saison estivale.

Le rapporteur spécial a donc souhaité étudier ce sujet qui concerne les crédits et les emplois du programme 354 *Administration territoriale de l'État*.

Il ressort de ses travaux que la hausse des demandes après la crise sanitaire n'a fait qu'empirer des délais déjà particulièrement élevés. Cette cause d'ordre structurel est la conséquence du fonctionnement d'une chaîne de production des titres qui fait intervenir les préfetures, les mairies, l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) ainsi que l'Imprimerie nationale.

À défaut d'une remise à plat de ce système, **le rapporteur spécial préconise de réformer les relations entre l'État et les communes pour accroître le nombre de rendez-vous et améliorer la compensation financière de cette mission de service public confiée aux maires.**

1. Les retards dans la délivrance des CNI et des passeports résultent d'une cause conjoncturelle mais aussi d'un problème structurel

a. Une hausse des demandes de renouvellements de CNI et de passeports venue aggraver une situation déjà alarmante

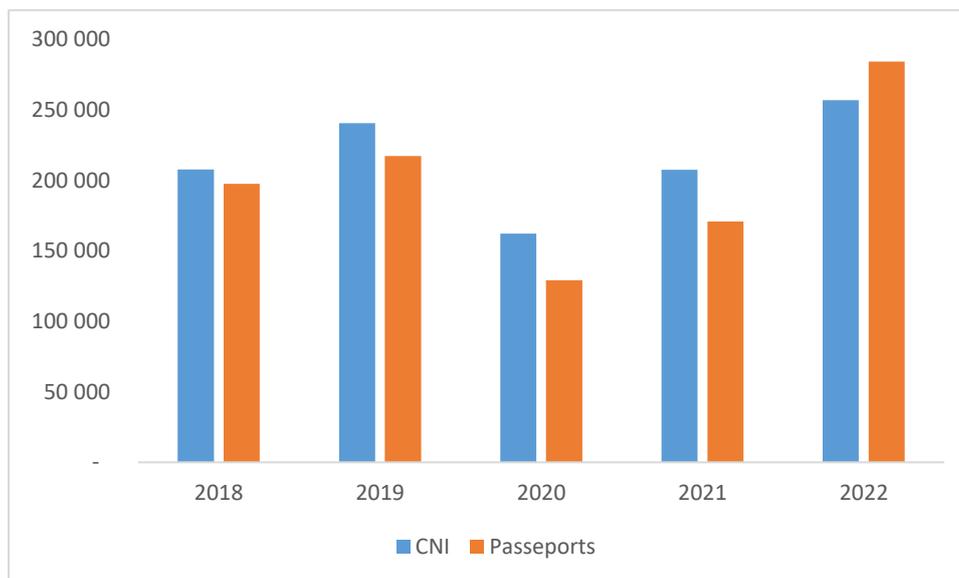
La pandémie de Covid-19 a considérablement réduit le nombre de demandes de première délivrance et de renouvellement des titres d'identité. Entre 2019 et 2020, le nombre de CNI produites par l'ANTS a ainsi diminué de 17 % pour passer de 5,3 millions à 4,4 millions d'exemplaires. Pour les passeports, une chute de 38 % a été observée (2,6 millions d'exemplaires seulement contre 4,2 millions un an plus tôt) ⁽²⁾, baisse plus importante qui s'explique par les restrictions sanitaires entravant la circulation des voyageurs à travers le monde.

(1) Réponses au questionnaire annuel.

(2) ANTS, rapport d'activité 2020.

NOMBRE DE DEMANDES DE TITRES DANS LES DÉPARTEMENTS DES YVELINES ET DU VAL-D'OISE

(en nombre de dossiers déposés)

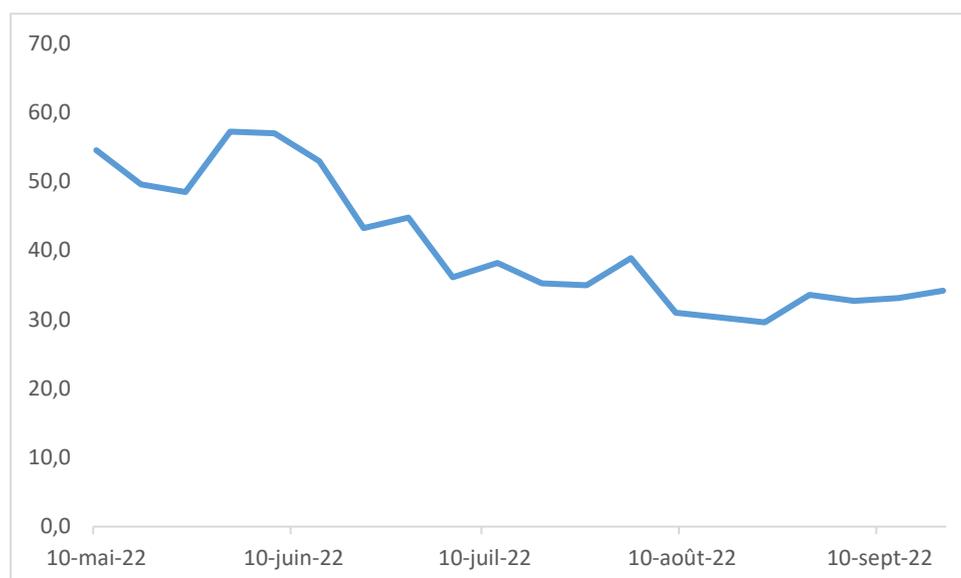


Source : commission des finances à partir des éléments fournis par le CERT de Versailles ⁽¹⁾

Du fait des périodes de confinement successives jusqu'au printemps 2021, le délai d'attente pour obtenir un rendez-vous en mairie est resté relativement bas jusqu'au mois d'avril (11,5 jours en moyenne). À partir du début de l'année 2022, le temps d'attente a progressivement atteint des niveaux inégalés au milieu du printemps.

ÉVOLUTION DU DÉLAI MOYEN D'OBTENTION D'UN RENDEZ-VOUS DANS LA MARNE

(en nombre de jours)



Source : commission des finances à partir des données fournies par la préfecture de la Marne

(1) Pour l'année 2022, extrapolation à partir des données du premier semestre.

Ces délais moyens témoignent d'importantes disparités d'une commune à une autre. Au pic de la crise (semaine du 30 mai 2022), il pouvait varier de 126 jours à aucun délai dans le département de la Marne où il atteignait, en moyenne, 57 jours.

Une fois la demande déposée en mairie, l'utilisateur devait encore attendre 25 jours en moyenne pour obtenir son titre ⁽¹⁾, sous réserve que son dossier comprenait bien l'ensemble des justificatifs requis. Ce délai comprend l'instruction en centre d'expertise et de ressources des titres (CERT), rattachés aux préfetures (cf. *infra*), la production du document sous la responsabilité de l'ANTS puis l'acheminement en mairie.

Le plan d'urgence mis en place par le Gouvernement pour favoriser un retour à la normale a reposé sur l'élargissement de l'offre de rendez-vous en mairie et l'accélération des délais d'instruction en CERT.

Au niveau de ces structures, des renforts temporaires ont été apportés à hauteur de 63 ETPT en avril puis de 85 ETPT en juillet 2022.

L'accroissement du nombre de rendez-vous proposés par les communes a, quant à lui, été permis par l'augmentation du nombre de dispositifs de recueil financée par une majoration de 10 millions d'euros de la dotation pour les titres sécurisés versées aux communes (cf. *infra*) en loi de finances rectificative pour 2022, ⁽²⁾ mais aussi par la mobilisation des services préfectoraux qui ont appelé les mairies à élargir leurs plages horaires pour accueillir les demandeurs.

Les délais pour obtenir un rendez-vous sont ainsi progressivement redescendu mais restaient encore élevés en septembre 2022 (34 jours dans la Marne, 60 jours dans les Yvelines le 19 septembre).

b. Un système de recueil déterritorialisé qui repose sur les communes

Le rapporteur spécial observe que la « crise » des titres du printemps et de l'été 2022 n'a fait qu'aggraver des délais de rendez-vous déjà particulièrement importants. En effet, ils s'élevaient déjà à une trentaine de jours dans le département des Yvelines, à titre d'exemple.

Ce phénomène trouve, en partie, son origine dans la « déterritorialisation » des demandes de titre qui a débuté avec les passeports biométriques avant d'être étendue aux CNI.

À partir de 2008, le recueil des demandes de passeport a progressivement été confié aux communes volontaires lorsqu'ont été mis en place les modèles biométriques, en application du règlement de l'Union européenne (UE) du

(1) Réponses au questionnaire annuel.

(2) Article 39 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

13 décembre 2004 ⁽¹⁾. Le demandeur devant ainsi déposer, en plus des pièces justificatives et des photographies nécessaires, ses empreintes digitales ⁽²⁾, l'État a dû équiper les mairies de stations d'enregistrement des demandes, appelées aussi dispositifs de recueil (DR).

Ce dépôt pouvant s'effectuer dans la commune de son choix, un mécanisme de compensation financière a été mis en place en loi de finances pour 2009 ⁽³⁾ pour les communes équipées. Cette indemnisation forfaitaire et annuelle s'élève actuellement à 8 580 euros par DR, en application de l'article L. 2335-16 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Elle peut être majorée de 3 550 euros lorsque plus de 1 875 demandes ont été enregistrées au cours de l'année précédente. Les dépenses de l'État au titre de cette dotation pour les titres sécurisés (DTS) sont inscrites sur les crédits du programme 119 *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements* de la mission *Relations avec les collectivités* (RCT).

Ce système a ensuite été étendu aux CNI. Le décret du 28 octobre 2016 ⁽⁴⁾ a supprimé le principe de territorialisation des demandes et permis le dépôt des demandes dans n'importe quelle mairie équipée d'un DR.

Cette évolution était le corollaire de l'application du plan « préfectures nouvelle génération » (PPNG), mis en œuvre à partir de 2017. Jusqu'alors, les communes transmettaient les dossiers des demandeurs aux services « titres » des préfectures qui se chargeaient de les instruire avant la mise en production auprès de l'ANTS.

Le PPNG prévoyait que la dématérialisation intégrale de ces opérations de traitement des demandes devait s'accompagner de la suppression de 1 300 ETP sur les 4 000 affectées à ces tâches en 2016, du transfert de 1 000 ETP vers les missions jugées prioritaires (gestion de crises, lutte contre la fraude, expertise juridique et contrôle de légalité, coordination territoriale des politiques publiques) et de l'affectation de 1 500 ETP dans des nouvelles structures dédiées à l'instruction numérique des demandes spécialisées selon le titre concerné : les centres d'expertise et de ressources des titres (CERT).

Pour les CNI et les passeports, il existe un CERT par région, sauf en Île-de-France qui en compte cinq. Chaque CERT instruit les demandes transmises de manière électronique par les DR de son ressort, quel que soit le lieu de résidence du demandeur ⁽⁵⁾. En juillet 2022, il existait 4 650 DR répartis dans 2 464 communes.

(1) *Règlement (CE) n° 2252/2004 du Conseil du 13 décembre 2004 établissant des normes pour les éléments de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage délivrés par les États membres.*

(2) *Article 6-1 du décret n° 2005-1726 du 30 décembre 2005 relatif aux passeports*

(3) *Article 136 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.*

(4) *Décret n° 2016-1460 du 28 octobre 2016 autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif aux passeports et aux cartes nationales d'identité.*

(5) *Les demandes de CNI et de passeports recueillies dans les communes de la Marne équipées de stations d'enregistrement sont transmises au CERT de Metz, compétent pour toutes les mairies de la région*

DÉLAIS MOYENS D'INSTRUCTION DES TITRES EN CERT

(en nombre de jours)

	2020	2021	2022 (prévision)	2023 (cible)	2024 (cible)	2025 (cible)
Passeports	5,7	10,4	12	15	15	15
CNI	7,5	13,8	15	15	15	15

Source : projets annuels de performances

2. Une amélioration pérenne peut être trouvée dans la refonte de la compensation financière des communes

Il ressort des éléments précédemment évoqués que le principal problème réside dans le délai d'obtention d'un rendez-vous en mairie pour déposer sa demande de CNI ou de passeport. S'il est vrai que l'usager peut effectuer une pré-demande en ligne via le portail de l'ANTS, un déplacement physique demeure toutefois indispensable.

La phase d'instruction en CERT n'occupe finalement qu'une place réduite dans la séquence nécessaire pour obtenir ou renouveler un titre, même si, comme l'a souligné la Cour des comptes dans son rapport public de 2020 ⁽¹⁾, le fonctionnement des CERT repose en partie sur « un recours problématique aux contrats courts » qui se perpétue depuis leur mise en place, signe d'un manque d'effectifs.

C'est pourquoi la commission a adopté l'amendement n° II-CF1271 du rapporteur visant à inclure, dans l'indicateur de performance n° 2.1 du programme 354 *Administration territoriale de l'État*, la prise en compte du délai d'attente du rendez-vous en mairie dans le temps global de délivrance.

À défaut de pouvoir revenir sur la déterritorialisation des demandes de passeport et de CNI, le rapporteur spécial propose qu'un mécanisme incitatif de compensation financière des DR soit institué afin de favoriser l'ouverture de davantage de plages horaires pour des rendez-vous.

Ce nouveau système pourrait être financé par une hausse des droits de timbre sur les titres.

a. Créer un mécanisme d'indemnisation des dispositifs de recueil plus incitatif

Une réduction pérenne des délais de délivrance des titres passe sans doute davantage par l'augmentation du nombre de rendez-vous disponibles dans les mairies que par la multiplication du nombre de DR qui peuvent être sous-utilisées.

Grand Est. Celles recueillies dans les Yvelines sont, quant à elle, envoyées au CERT de Versailles, également compétent pour les DR du Val-d'Oise.

(1) Cour des comptes, rapport public annuel, « Gains de productivité et qualité de services : la dématérialisation de la délivrance des titres par les préfetures », février 2020.

En effet, la mise à disposition d'une station d'enregistrement est encadrée par une convention entre le préfet et le maire. Celle-ci ne fixe aucun objectif d'ouverture de créneaux d'accueil, les modalités d'organisation étant laissées à la libre initiative de la mairie. Concernant les rendez-vous, il est seulement stipulé que le maire s'engage « à accueillir tant les demandeurs de titre d'identité et de voyage domiciliés dans sa propre commune que ceux domiciliés dans d'autres communes ». Il ressort des auditions du rapporteur spécial, ainsi que des travaux de la Cour des comptes menés en 2020, que cette obligation n'est d'ailleurs pas toujours respectée. La Cour relevait ainsi que « plusieurs communes ont mis en place des systèmes différenciés limitant de fait l'accès au service pour les non-résidents » et jugeait que « ces pratiques, dont l'effet est discriminatoire, sont contraires à l'égalité d'accès au service public ».

Enfin, les modalités de prise de rendez-vous elles-mêmes peuvent expliquer les différences observées dans les délais entre les communes d'un même département. Certaines choisissent d'accueillir les usagers sans rendez-vous par un système classique de file d'attente, d'autres ouvrent leurs créneaux sur un espace en ligne tandis que d'autres encore proposent une réservation par appel téléphonique.

Le rapporteur spécial s'étonne qu'aucun cadre n'ait été posé au moment de la mise à disposition des stations d'enregistrement et ce malgré le risque inhérent de sous-utilisation.

La dotation annuelle de 8 580 euros par DR prévue par la loi ne couvre que très partiellement le nombre d'heures de travail que représente l'affectation d'un agent municipal à la réception des demandes de CNI et de passeports. Il y a dès lors un risque de sous-utilisation de la station d'enregistrement par la commune.

En 2020, la Cour des comptes remarquait « de forts écarts d'utilisation entre DR : les 10 % les moins utilisés ont servi en moyenne à 356 recueils dans l'année, tandis que les 10 % les plus utilisés servaient à 4 258 recueils ». Elle recommandait dès lors, non pas d'accroître le nombre de DR, mais d'optimiser leur utilisation pour améliorer l'accès au service public de la délivrance des titres d'identité.

Le rapporteur spécial regrette que le Gouvernement ne s'engage pas dans cette voie. Le plan d'urgence mis en œuvre au printemps dernier reposait au contraire sur l'accroissement, à la fois temporaire et pérenne, du nombre de DR sur le territoire national.

Compte tenu des règles de recevabilité financière posées par l'article 40 de la Constitution, **le rapporteur spécial a présenté plusieurs amendements d'appel invitant le Gouvernement à transformer la DTS forfaitaire en un mécanisme incitatif basé sur le nombre de demandes recueillies, l'ouverture de créneaux ou encore l'affectation d'une fraction minimale d'ETP par exemple :**

– amendement n° II-CF1290 : demande de rapport sur la réduction des délais ;

– amendement n° II-CF183 (déposé la mission *Relations avec les collectivités territoriales*) : borner dans le temps le système de compensation actuel ;

– amendement n° II-CF184 (déposé la mission *Relations avec les collectivités territoriales*) : demande de rapport sur le niveau de prise en charge des dépenses de personnel et de fonctionnement liés aux DR par la DTS.

b. Augmenter les droits de timbre pour mieux rémunérer les communes

Afin de financer une telle réforme qui conduirait, compte tenu du faible niveau actuel de compensation financière, à augmenter les DTS versées aux communes équipées, **le rapporteur spécial suggère de faire évoluer les tarifs des titres d'identité.**

Actuellement, seule la délivrance du passeport est soumise à un droit de timbre qui s'élève à 86 euros, en application de l'article 953 du code général des impôts (CGI). Pour les mineurs, ce tarif est de 42 euros, pour ceux âgés de quinze ans et plus, et de 17 euros, pour les autres.

La CNI, quant à elle, est délivrée gratuitement. Seule la perte de la précédente carte nécessite de s'acquitter d'un droit de timbre de 25 euros (article 1628 *bis* du CGI). Il convient de rappeler que la CNI était payante jusqu'au 1^{er} septembre 1998. Son tarif s'élevait alors à 160 francs (24,39 euros). Le passage à la gratuité avait d'ailleurs accru le rythme annuel des demandes de 4 à 7 millions ainsi que les délais d'attribution de trois à huit semaines ⁽¹⁾.

D'après les informations transmises au rapporteur spécial, cette gratuité entraîne une perte pour l'État dans la mesure où le coût global de fabrication d'une CNI est estimé entre 8,36 euros et 8,82 euros. Pour le passeport, ce coût serait compris entre 14,47 euros et 16,58 euros.

Une partie du produit de ces impositions est actuellement affectée à l'ANTS.

MONTANT DES TAXES AFFECTÉES À L'ANTS SUR LES CNI ET LES PASSEPORTS

(en millions d'euros)

	2022			2023		
	Produit	Plafond	Reversement	Produit	Plafond	Reversement
Droit de timbre sur les CNI (perte et vol)	24,86	11,25	13,61	24,86	12,00	12,86
Droit de timbre sur les passeports	291,90	172,06	119,84	297,90	193,23	104,67

Source : Évaluations des voies et moyens, tome 1 (PLF 2023)

(1) Les Échos, « La gratuité de la carte d'identité entraîne un engorgement des services préfectoraux », 29 avril 1999.

Le rapporteur spécial a présenté, sur la première partie du PLF, deux amendements visant à augmenter ces droits de timbre :

– **amendement n° I-CF182 : instaurant un tarif de 25 euros pour la délivrance d'une CNI et de 50 euros en cas de perte, ce qui augmenterait de 120 millions d'euros cette recette fiscale ;**

– **amendement n° I-CF183 : majorant d'un quart le tarif des passeports (108 euros pour le cas général), ce qui augmenterait de 74,5 millions d'euros cette recette fiscale.**

Ces propositions ne modifieraient en rien la part affectée à l'ANTS puisque le but est d'accroître le financement de la DTS aux communes équipées de DR et, plus généralement, les ressources de l'État.

Pour mémoire, le montant de la DTS inscrit dans le PLF pour 2023 s'élève à 52 millions d'euros en AE et en CP.

B. LA NÉCESSAIRE MODERNISATION DE LA PROPAGANDE ÉLECTORALE

Les crédits inscrits à l'action 02 *Organisation des élections* du programme 232 *Vie politique* sont, notamment, destinés au remboursement des frais d'impression et d'affichage des documents de propagande électorale des candidats ainsi qu'aux dépenses d'acheminement de ces mêmes documents (indemnités de mise sous pli, de travaux supplémentaires, frais des prestataires externes dont l'opérateur postal).

L'année 2023 étant, pour la première fois depuis cinq ans, une année sans élection au suffrage direct sur l'ensemble du territoire national à organiser pour le ministère de l'intérieur et des outre-mer (cf. I. B.), **le rapporteur spécial considère qu'il serait opportun de mettre à profit cette « pause » pour réformer les modalités de diffusion des professions de foi et des bulletins de vote des candidats, voire d'engager une réflexion sur les conditions matérielles d'organisation des scrutins.**

Il faut rappeler que les élections départementales et régionales des 20 et 27 juin 2021 avaient été marquées par des dysfonctionnements particulièrement graves dans la diffusion de la propagande électorale des candidats. Les défaillances observées avaient principalement concerné l'acheminement postal, confié dans la moitié des régions à l'entreprise Adrexo, mais aussi la mise sous pli des documents, généralement déléguée à des prestataires privés (routeurs).

Les causes du fiasco du double scrutin local de juin 2021 ont déjà été analysées, tant par le ministère lui-même que par le Parlement. Deux missions

d'information, l'une au Sénat en juillet 2021 ⁽¹⁾ et l'autre à l'Assemblée nationale en octobre de la même année ⁽²⁾, se sont en effet penchées sur ce sujet sous la précédente législature, auxquelles s'ajoutent les travaux des rapporteurs spéciaux des crédits de la mission AGTE au sein des deux commissions des finances et, pour avis, des deux commissions des lois.

Le rapporteur spécial souhaite dépasser le débat sur l'externalisation ou non du processus mis en cause. Il a présenté plusieurs amendements appelant à une refonte globale du système afin de le moderniser, pour les électeurs, et de le simplifier, pour les candidats et l'administration.

1. La distribution de la propagande électorale est une opération coûteuse et désuète

a. L'État prend en charge l'acheminement des professions de foi et des bulletins de vote et rembourse aux candidats les frais d'impression

Avant la tenue du scrutin, les candidats ont la possibilité de faire envoyer aux électeurs leurs circulaires (couramment désignées sous le terme de « professions de foi ») ainsi que les bulletins de vote à leur nom ⁽³⁾. Pour cela, ils doivent transmettre leurs documents à une commission de propagande instituée par le préfet et composée d'un magistrat, qui la préside, d'un fonctionnaire de la préfecture et d'un représentant de l'opérateur chargé de l'envoi ⁽⁴⁾. Cette commission est également chargée d'envoyer, dans chaque mairie, les bulletins de vote de chaque candidat.

Pour l'élection présidentielle, ce rôle est joué par une commission locale de contrôle, placée sous l'autorité de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), en application de l'article 19 du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

Les frais d'impression des professions de foi et des bulletins de vote, mais aussi des affiches, sont remboursés par l'État à partir de 5 % des suffrages exprimés ⁽⁵⁾ (sauf pour l'élection présidentielle où tous les candidats bénéficient de la prise en charge de ces frais) sur la base :

(1) *Sénat, rapport d'information n° 785 fait au nom de la commission des lois sur les dysfonctionnements constatés lors des élections départementales et régionales de juin 2021 par François-Noël Buffet, 21 juillet 2021.*

(2) *Assemblée nationale, rapport d'information n° 4561 déposé par la commission des lois sur les dysfonctionnements dans la distribution de la propagande électorale pour les élections régionales et départementales des 20 et 27 juin 2021 présenté par Jean-Michel Mis et Raphaël Schellenberger, 13 octobre 2021.*

(3) *Article R. 38 du code électoral.*

(4) *Articles R. 31 et R. 32 du même code*

(5) *Article L. 167 pour l'élection des députés, article L. 355 pour celle des conseillers régionaux, article L. 216 pour celle des conseillers départementaux et article L. 243 pour les conseillers municipaux des communes de plus de 1 000 habitants.*

– d’un nombre de circulaires égal au nombre d’électeurs inscrits, majoré de 5 % (afin de tenir compte des risques de pertes au moment de l’impression mécanique) ;

– d’un nombre de bulletins de vote égal au double du nombre d’électeurs inscrits (une moitié étant envoyée directement aux électeurs et l’autre moitié aux mairies pour la tenue des bureaux de vote), majoré de 10 % (correspondant à la précaution pour perte de 5 % multipliée par deux) ;

– de deux grandes affiches par emplacement (servant à la présentation des candidats) ;

– de deux petites affiches par emplacement (pour annoncer la tenue de réunions électorales) ⁽¹⁾.

D’après l’indicateur de performances 1.1 du programme 232 *Vie politique*, le coût moyen de la propagande électorale (remboursement des frais d’impression, indemnités de mise sous pli, paiement des prestataires) varie de 1,38 euro par électeur inscrit pour les élections municipales de 2020 à 2,98 euros pour l’élection présidentielle de 2022.

COÛT DE LA PROPAGANDE ÉLECTORALE PAR ÉLECTEUR INSCRIT

(en euros)

Municipales 2020	1,38
Départementales 2021	1,54
Régionales 2021	1,70
Présidentielle 2022	2,98
Législatives 2022	2,25

Source : projet annuel de performances

En effet, la diffusion de cette propagande électorale (hors affichage) comprend une phase de mise sous pli, qui peut être réalisée par les préfetures elles-mêmes ou bien déléguée à un prestataire externe (routeur), et une phase d’acheminement, confiée à un opérateur postal.

b. La distribution de la propagande électorale a connu un fiasco retentissant en 2021

Lors des élections départementales et régionales de 20 et 27 juin 2021, des défaillances majeures ont été constatées dans la distribution de la propagande électorale. Une partie importante des électeurs n’a, en effet, pas reçu les professions de foi ni les bulletins de vote des candidats. La presse régionale s’est fait l’écho de plis jetés directement à la poubelle ou abandonnés sur la voie publique.

Il ressort des travaux des missions d’information de l’Assemblée nationale et du Sénat que cet échec retentissant a été le résultat d’une série de dysfonctionnements sur l’ensemble de la chaîne de distribution de ces documents :

(1) Article R. 39 du même code.

d'abord dans le choix même par le Gouvernement du calendrier de ce double scrutin local dont l'ampleur était inédite ⁽¹⁾, ensuite lors de la mise sous pli, lorsque celle-ci était externalisée auprès de routeurs, puis, et surtout, au moment de la distribution postale dans les régions où celle-ci avait été confiée à l'entreprise Adrexo.

En application de l'accord-cadre de distribution de la propagande électorale pour 2021-2024, cette société était responsable de l'acheminement dans sept régions : Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire, Grand Est, Hauts-de-France, Normandie et Pays de la Loire. Le groupe La Poste était titulaire des autres lots de ce marché.

D'après les chiffres du ministère de l'intérieur, 27 % des documents pour les élections départementales n'ont pas été distribués par Adrexo, taux qui monte à 46 % pour les élections régionales.

Suite à ces défaillances, le ministère a résilié le contrat conclu avec le titulaire de sept des seize lots de l'accord-cadre couvrant la période quadriennale 2021-2024 aux torts de l'entreprise Adrexo. Pour le restant de l'année 2021, un marché sans publicité ni mise en concurrence préalable a été passé avec le groupe La Poste, comme le permet l'article R. 2122-1 du code de la commande publique « lorsqu'une urgence impérieuse résultant de circonstances extérieures [ne permet pas] de respecter les délais minimaux exigés par les procédures formalisées ». Un nouveau marché pérenne a été conclu avec l'opérateur historique pour les élections présidentielle et législatives de 2022. Ce nouvel accord-cadre prévoit que le ministère est destinataire de documents de *reporting* de la distribution permettant d'en mesurer l'avancée ⁽²⁾.

Ensuite, il a été donné pour directive aux préfets d'internaliser à nouveau la procédure de mise sous pli, les retards pris par les routeurs en juin 2021 ayant contribué aux dysfonctionnements dans l'acheminement.

Toutefois, et ce compte tenu des difficultés et des risques liés à l'organisation logistique et humaine des opérations en régie, les préfetures ont été autorisées à avoir recours à un prestataire, à condition que l'ensemble des opérations de mise sous pli soient mécanisées et que l'entreprise de routage se situe à moins d'une heure trente de route du chef-lieu du département. Pour obtenir une dérogation à la réinternalisation, les préfetures des départements de moins de 500 000 électeurs ont dû, en plus de ces critères, ne pas avoir rencontré de dysfonctionnements avec leur routeur lors du double scrutin local de juin 2021.

(1) Les deux précédentes élections avaient eu lieu les 22 et 29 mars 2015 pour les départementales et les 6 et 13 décembre 2015 pour les régionales. S'il est vrai que, jusqu'en 2008, les élections cantonales pouvaient se tenir simultanément avec les élections régionales ou les élections municipales, il faut rappeler que seulement la moitié des élus des conseils généraux étaient alors renouvelés avant l'entrée en vigueur de la loi organique n° 2013-402 et de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relatives à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.

(2) Réponses au questionnaire annuel.

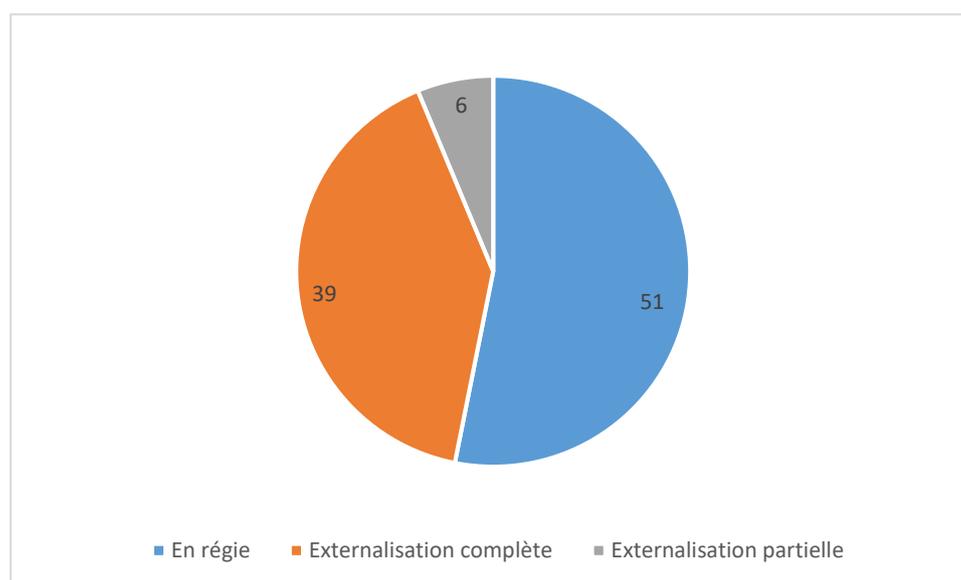
Le rapporteur spécial regrette que l'analyse des causes de ces dysfonctionnements et les réponses qui y ont été apportées n'aient été que conjoncturelles, sans engagement d'une réflexion structurelle sur la distribution de la propagande électorale en elle-même.

Il observe également que les exceptions accordées aux préfetures concernant la réinternalisation témoignent des limites de l'organisation en régie de la mise sous pli qui mobilise des moyens humains dont l'administration territoriale ne dispose plus autant (cf. I. A.).

Lors des élections présidentielle et législatives en 2022, 39 préfetures ont eu le droit d'externaliser la mise sous pli.

RÉPARTITION DES DÉPARTEMENTS SELON LE MODE OPÉRATOIRE DE MISE SOUS PLI

(en nombre de préfetures)



Source : commission des finances à partir des réponses au questionnaire annuel.

Quel que soit le mode opératoire retenu et à la demande du Premier ministre, les préfetures ont été accompagnées par un cabinet de conseil, l'entreprise Sémaphores, afin de mettre en place un contrôle externe et d'éviter une répétition des erreurs de 2021. Ce cabinet a été missionné dans le cadre du lot « Performance et réingénierie des processus » de l'accord-cadre interministériel d'assistance au projet de transformation publique pour un coût total de 289 785 euros ⁽¹⁾, imputé sur les crédits du programme 232 *Vie politique*.

Cette « réingénierie de processus » a notamment reposé sur la réalisation d'une cartographie des risques puis sur une évaluation des modalités d'organisation retenues par les préfetures et leurs prestataires. Sémaphores a donc élaboré des modèles pour les plans d'organisation, de contrôle et de secours requis par les

(1) Réponses au questionnaire annuel.

instructions du ministère de l'intérieur et des outre-mer, avant d'examiner elle-même ces documents, précédemment préparés par les services compétents.

Au cours de ses déplacements en préfecture, le rapporteur spécial a pu consulter plusieurs de ces plans. Ils prennent la forme de tableaux détaillant l'ensemble des tâches à effectuer et identifiant les personnes impliquées avec la mention de leur degré de responsabilité ainsi que les dates des actions à effectuer.

Par ses échanges avec les agents des bureaux chargés des élections, le rapporteur spécial a acquis la conviction que ce cabinet n'avait pas apporté un soutien déterminant aux préfectures dans la réalisation de leurs tâches en rapport avec la distribution de la propagande électorale.

En effet, l'apport du cabinet Sémaphores semble avoir essentiellement résidé dans l'importation d'une méthode de contrôle de gestion issue du secteur marchand (analyse des pratiques, des objectifs et de la gestion d'une entreprise afin d'en améliorer la maîtrise et les performances).

2. Une remise à plat des modalités de diffusion de la propagande électorale s'impose

La relative réussite de l'organisation des élections présidentielle et législatives de 2022 – dans la mesure où aucun incident majeur n'a été recensé concernant la diffusion de la propagande électorale – n'a pas pour autant permis de clore le débat sur l'intérêt ou non d'externaliser la procédure ou bien sur le degré de contrôle de l'opérateur postal par le ministère.

Le rapporteur spécial souhaite donc dépasser ces questions d'ordre pratique pour engager une réflexion plus profonde sur l'intérêt de la distribution des professions de foi et, plus largement encore, sur les modalités d'organisation des scrutins.

a. Dématérialiser

Lors du premier tour de l'élection présidentielle le 10 avril 2022, environ 614 millions de professions de foi et 1,23 milliard de bulletins de vote ont dû être imprimés et envoyés au domicile de 48,75 millions d'électeurs. Au second tour, le 24 avril 2022, ce sont 102 millions de professions de foi et 205 millions de bulletins de vote qui ont fait l'objet de près d'une cinquantaine de millions de plis postaux.

À l'heure où les enjeux de la transition écologique et de la transformation numérique sont plus que jamais d'actualité, le rapporteur spécial estime que ce système d'envoi de documents en version papier est particulièrement archaïque.

Il faut ajouter à cela le coût que représente, pour les finances publiques, l'acheminement de ces courriers ainsi que le remboursement des frais d'impression

aux candidats. Pour les élections législatives, il est estimé à 109,33 millions d'euros, soit 2,25 euros par électeur inscrit ⁽¹⁾.

Si le vote est personnel et que chaque électeur est logiquement destinataire d'un courrier contenant la propagande électorale qui lui est spécialement destinée, il convient néanmoins de souligner le gaspillage de papier que représente l'envoi à chaque membre d'une même famille résidant ensemble.

Par ailleurs, l'absence de signalement d'un changement d'adresse de la part d'un électeur occasionne un nombre non négligeable de plis non distribués (PND). Par exemple, la préfecture des Yvelines estime le taux de PND à 10 %, correspondant à près de 100 000 électeurs, dans tout le département, avec un pic de 24 % à Mantes-la-Ville et un taux de 14 % dans le chef-lieu (Versailles) ⁽²⁾.

Un nouvel indicateur de performances du programme 232 *Vie politique* permettra d'ailleurs de mesurer les taux de PND par élection. Celui-ci fixe une cible à 7 % pour les élections européennes de 2024, prochain scrutin national au suffrage direct.

Il demeure néanmoins difficile actuellement d'estimer avec précision le nombre d'électeurs « mal inscrits ». **C'est pourquoi la commission a adopté l'amendement n° II-CF1276 du rapporteur spécial visant à rajouter un indicateur de performances ayant cet objet.**

Plus généralement, **il appelle à un effort de dématérialisation des professions de foi.**

Cet effort a été entamé avec le décret du 22 décembre 2021 qui rend obligatoire la remise, par le candidat, d'une version électronique de la circulaire à la commission de propagande et prévoit la mise en ligne de celle-ci sur un site internet dédié ⁽³⁾. **Le rapporteur spécial propose de laisser le choix à l'électeur, lors de son inscription sur les listes électorales, de recevoir en version papier ou en version électronique les documents des candidats.** L'option en faveur de la version électronique pourrait même être tacite.

Quant à l'obligation faite aux communes de réserver des emplacements spéciaux pour l'apposition d'affiches électorales (article L. 51 du code électoral), elle pourrait être abrogée. **C'est le sens de l'amendement n° II-CF1347 du rapporteur spécial.**

b. Réduire le coût

A minima, le coût du système pourrait être réduit en diminuant le nombre de circulaires et de bulletins de vote dont les frais d'impression sont remboursés, en

(1) PAP de la mission AGTE (2023).

(2) Document transmis au rapporteur spécial au cours des déplacements.

(3) Article 23 du décret n° 2021-1740 du 22 décembre 2021 modifiant les dispositions du code électoral relatives au vote par procuration et portant diverses modifications du code électoral.

application de l'article R. 39 du même code. Il semble disproportionné, au regard des scores des candidats, de prévoir la prise en charge d'un nombre de professions de foi égal au nombre d'électeurs inscrits, majoré de 5 %, et d'un nombre de bulletins de vote égal au double de ces mêmes électeurs, majoré de 10 % pour tenir compte de l'envoi postal et de la mise à disposition des bulletins dans le bureau de vote.

Il pourrait d'ailleurs être rappelé aux candidats, lors du dépôt de leur candidature, qu'ils n'ont pas l'obligation de faire parvenir aux mairies un nombre aussi important de bulletins. Enfin, la présence des isolements atténue l'intérêt de préparer son vote chez soi et interroge la possibilité d'envoyer les bulletins et enveloppes avec les professions de foi. Seul un handicap, occasionnant notamment des difficultés de préhension manuelle, pourrait justifier la réception, avant de se rendre à l'urne, de ces matériels.

Enfin et à défaut d'une suppression de l'envoi papier de la propagande électorale, **le rapporteur spécial propose que la distribution de celle-ci relève des services municipaux plutôt que d'un opérateur privé. C'est également le sens de l'amendement n° II-CF1347.**

Afin de poser l'ensemble de ces questions devant la commission des finances, le rapporteur spécial a choisi de déposer un amendement d'appel n° II-CF1314 modulant le remboursement de la propagande électorale en 2023.

c. Étendre la réflexion au système de vote

Par incidence, la question des bulletins de vote interroge le système de scrutin en lui-même. Dans un contexte où l'abstention est de plus en plus élevée (52,49 % au premier tour des dernières élections législatives et 53,77 % au second tour contre respectivement 42,78 % et 44,6 % en 2012 ainsi que 35,58 % et 39,68 % en 2002), **il apparaît nécessaire au rapporteur spécial d'engager une réflexion sur des modalités alternatives au vote à l'urne**, réflexion que partagent nos collègues Xavier Breton et Stéphane Travert, président et rapporteur spécial de la mission d'information de l'Assemblée nationale visant à identifier les ressorts de l'abstention et les mesures permettant de renforcer la participation électorale (décembre 2021).

Ces alternatives, autres que le vote par procuration actuellement possibles, sont :

- le vote par correspondance ;
- le vote électronique sur une machine ;
- le vote par internet.

Le vote par correspondance, c'est-à-dire par courrier postal, a existé en France de 1946 à 1975. Il était réservé aux électeurs retenus loin de leur commune

d'inscription par des obligations légales ou professionnelles ou contraints par des empêchements irréfragables sur présentation de justificatifs ⁽¹⁾. Moins de 2 % des électeurs y avaient recours. Le risque de fraude qui pesait sur ce système a conduit le législateur à l'abandonner en 1975 ⁽²⁾, comme le rappelle le sénateur François-Noël Buffet dans un rapport d'information de la commission des lois du Sénat sur le vote à distance (décembre 2020).

Si ce système de vote existe actuellement pour les personnes détenues, en application des articles R. 81 à R. 85 du code électoral, il ne s'agit pas à proprement parler d'un vote par correspondance postal puisque c'est le chef de l'établissement pénitentiaire qui transmet les enveloppes scellées au président du bureau de vote de rattachement.

Concernant le vote électronique sur place, l'article L. 57-1 du code électoral autorise en principe l'utilisation de machines à voter dans les communes de plus de 3 500 habitants. Toutefois, la loi impose à ces dispositifs électroniques d'être agréés par le ministère de l'intérieur. Or celui-ci impose, depuis 2008, un moratoire sur leur développement à la suite d'un groupe de travail qui avait réuni des représentants d'élus locaux, des fonctionnaires, des magistrats et des représentants de la société civile. Le rapport de ce groupe de travail soulignait que, même si « aucun fait majeur n'a perturbé la régularité des scrutins organisés [...], ces machines ont donné lieu à de nombreuses critiques » en raison des difficultés d'usage, de l'imprécision des textes, du coût des machines et de la méfiance sur la sécurité et la transparence que soulève le dispositif ⁽³⁾.

Au cours de ses auditions, le rapporteur spécial a pu constater que la levée de ce moratoire n'était pas à l'ordre du jour.

Enfin, une autre alternative au vote exclusif à l'urne réside dans l'utilisation d'internet. Ce système est actuellement utilisé par les électeurs expatriés pour l'élection de leurs députés ainsi que des conseillers des Français de l'étranger ⁽⁴⁾. Il repose sur une solution de vote par internet homologuée par l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information (ANSSI) à laquelle l'électeur se connecte grâce à un identifiant envoyé par courrier électronique et un mot de passe sur son téléphone portable.

Ce système est également utilisé dans la fonction publique de l'État pour les élections professionnelles depuis 2011 ⁽⁵⁾.

(1) Loi n° 46-667 du 12 avril 1946 instituant une procédure exceptionnelle de vote par correspondance en faveur de certaines catégories d'électeurs empêchés de voter dans des conditions normales..

(2) Loi n° 75-1329 du 31 décembre 1975 modifiant certaines dispositions du code électoral.

(3) Ministère de l'intérieur, rapport au Parlement sur les machines à voter, octobre 2021.

(4) Articles R. 176-3 à R. 176-3-10 du code électoral.

(5) Décret n° 2011-595 du 26 mai 2011 relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre du vote électronique par internet pour l'élection des représentants du personnel au sein des instances de représentation du personnel de la fonction publique de l'État.

C. LA TRANSPARENCE DU FINANCEMENT PUBLIC DES PARTIS MENACÉE PAR UN RISQUE DE DÉVOIEMENT

Le programme 232 *Vie politique* porte les crédits destinés au financement public des partis, inscrits à l'action 01 du même nom. Depuis une dizaine d'années, elle est dotée d'un montant de 68,67 millions d'euros (cf. I. B.).

Dans un contexte de réallocation de cette aide du budget général de l'État consécutif aux élections législatives des 12 et 19 juin 2022, **le rapporteur spécial a souhaité suivre et contrôler l'exécution de cette dépense et en évaluer la pertinence au regard de l'objectif poursuivi par le législateur.**

Cette réflexion est particulièrement opportune dans la mesure où les dispositions de la loi du 11 mars 1988 ⁽¹⁾, régissant ce financement, n'ont pas connu de réforme majeure depuis l'entrée en vigueur de la loi du 11 avril 2003 qui a introduit le seuil de 1 % des suffrages exprimés aux élections législatives ⁽²⁾.

Elle l'est également compte tenu du fait que ces crédits font l'objet d'un relatif consensus, eu égard à son objet, lors de l'examen de la mission AGTE. Il faut rappeler, à ce titre, que l'article 8 de la loi du 11 mars 1988 dispose que « le montant des crédits inscrits dans le projet de loi de finances de l'année pour être affecté au financement des partis et groupements politiques, peut, de la part des Bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat, faire l'objet de propositions conjointes au Gouvernement ».

1. L'aide publique versée directement à un nombre de partis bénéficie en réalité à un grand nombre de formations

a. Un financement public mis en place dans un but de transparence

Si l'article 4 de la Constitution reconnaît l'existence des partis et des groupements politiques et pose le principe selon lequel « ils se forment et exercent leurs activités librement », aucun texte de nature législative ou réglementaire n'encadrerait leurs règles de financement jusqu'en 1988. C'est donc la loi du 11 mars de cette même année qui instaure, pour la première fois, les modalités d'un financement public des partis politiques, en dehors des remboursements de frais de campagne en période d'élections.

Dans sa rédaction initiale, la loi prévoyait que cette aide, inscrite en loi de finances, était seulement attribuée « proportionnellement au nombre de parlementaires qui ont déclaré [...] y être inscrits ou s'y rattacher ».

Deux ans plus tard, le législateur choisit de diviser l'aide publique en deux fractions égales : une première basée sur les résultats aux dernières élections

(1) Articles 8, 9 et 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

(2) Article 34 de 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.

législatives et la seconde toujours calculée selon le nombre de députés et de sénateurs affiliés. L'article 10 de la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques dispose qu'un parti doit avoir présenté des candidats dans au moins 75 circonscriptions, sauf en outre-mer. Le projet de loi adopté par le Parlement prévoyait d'assortir cette condition d'éligibilité par un seuil de suffrages exprimés fixés à 5 % mais le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990, a considéré qu'un seuil d'un tel niveau était « de nature à entraver l'expression de nouveaux courants d'idées et d'opinions » et donc contraire à la Constitution.

La loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques ⁽¹⁾ a ensuite abaissé à 50 le nombre de circonscriptions requis.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 11 avril 2003 précitée, le calcul de la première fraction dépendait donc uniquement du nombre de circonscriptions. En 2003, le législateur choisit de réintroduire une condition d'éligibilité basée sur le nombre de suffrages exprimés aux dernières élections législatives. Eu égard à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, celui-ci est fixé à 1 % et s'applique également en outre-mer où un parti peut toutefois ne présenter un candidat que dans une seule circonscription.

Depuis cette date, le cadre législatif du financement public des partis est donc resté inchangé, les modifications des dispositions de la loi du 11 mars 1988 n'ayant porté que sur ces conditions d'application pratique ou sur la minoration de l'aide en cas de non-respect des règles liées à la parité.

(1) Article 14.

La prise en compte de la parité dans le financement public des partis

L'article 15 de la loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives a instauré le principe d'un malus applicable à la première fraction d'aide publique en cas de non-respect de la parité dans la présentation de candidats aux élections législatives.

Dans sa rédaction actuelle, l'article 9-1 de la loi du 11 mars 1988 prévoit donc que, lorsque l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe dépasse 2 % du nombre total de ces candidats, le malus est égal à 150 % de cet écart ⁽¹⁾.

b. Les bénéficiaires de l'aide publique ne se limitent pas aux partis et groupement strictement énumérés par les décrets d'application de la loi de 1988

En 2022, le montant de l'aide publique aux partis a été fixé à 66,16 millions d'euros dont 32,08 millions au titre de la première fraction et 34,07 millions d'euros au titre de la seconde ⁽²⁾. L'écart entre les deux résulte de l'application du malus lié au non-respect des règles de parité.

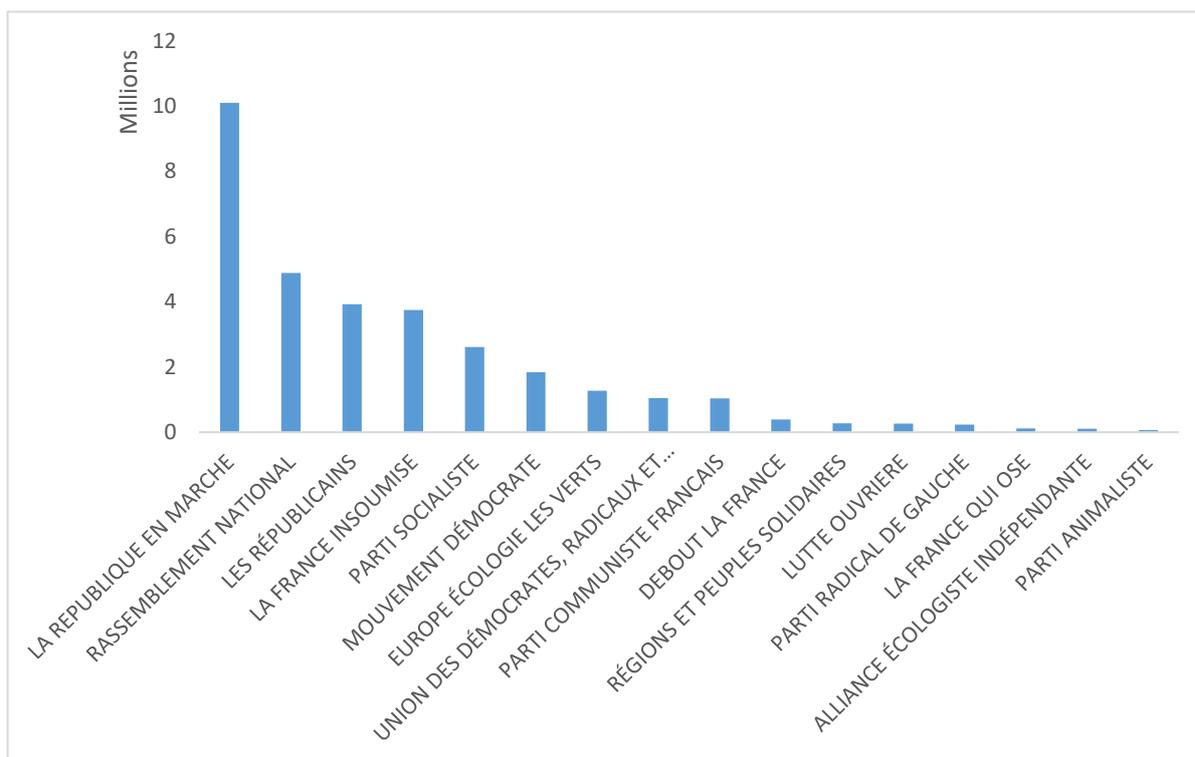
Au titre de la première fraction, 16 partis ou groupements politiques sont éligibles, en métropole, sur la base de leurs résultats aux élections législatives des 11 et 18 juin 2017. Le montant de l'aide varie de 10,1 millions d'euros pour La République en marche (LREM) à 0,07 million d'euros pour le Parti animaliste.

(1) Le malus était initialement égal à la moitié de l'écart avant d'être majoré aux trois quarts (article 5 de la loi n° 2007-128 du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives) puis à 150 % (article 60 de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes).

(2) Décret n° 2022-94 du 31 janvier 2022 pris pour l'application des articles 8, 9 et 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 modifiée relative à la transparence financière de la vie politique.

RÉPARTITION DE LA PREMIÈRE FRACTION D'AIDE PUBLIQUE EN MÉTROPOLE EN 2022

(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir des annexes au décret du 31 janvier 2022

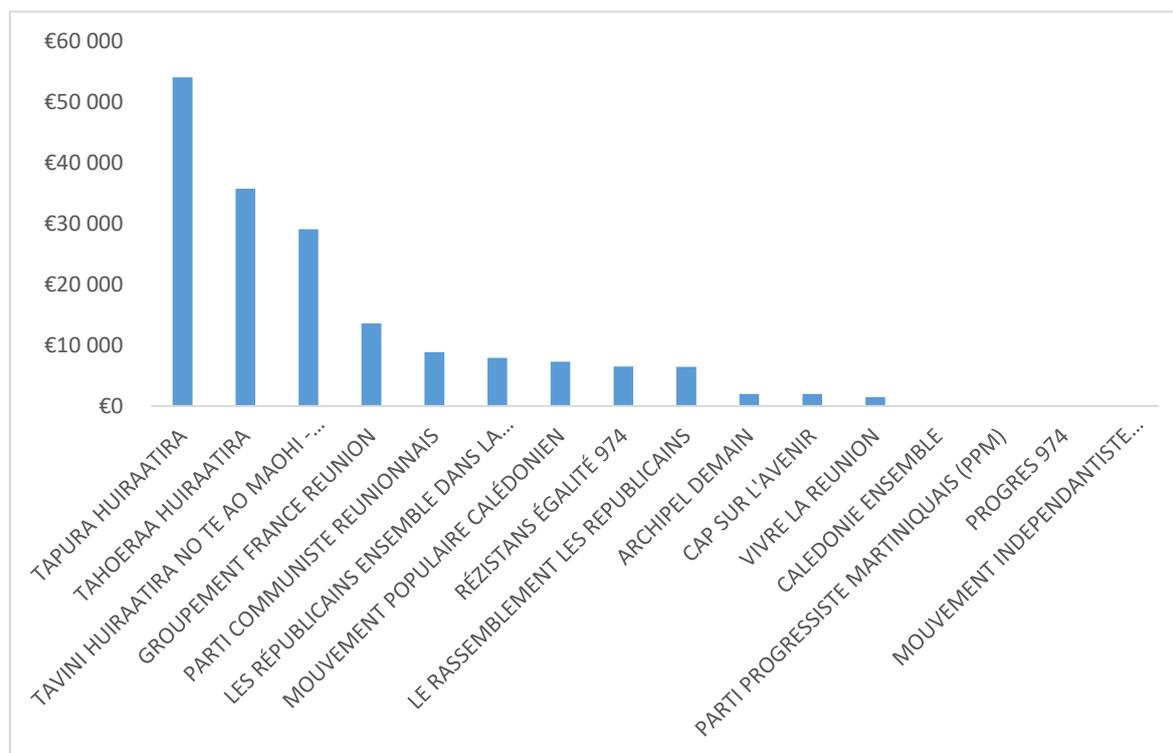
En outre-mer, 12 formations sont également bénéficiaires de l'aide publique, sans obligation d'avoir présenté des candidats dans plusieurs circonscriptions ⁽¹⁾. Les montants varient de 54 006 euros pour Tapura Huiraatira ⁽²⁾ à 1 443 euros pour Vivre la Réunion.

(1) En réalité, 16 partis ont rempli les conditions pour bénéficier de la première fraction mais 3 ne peuvent percevoir le financement en raison du malus pour la parité et un parti s'est dissous depuis les dernières élections.

(2) Parti politique implanté en Polynésie française.

RÉPARTITION DE LA PREMIÈRE FRACTION D'AIDE PUBLIQUE EN OUTRE-MER EN 2022

(en euros)



Source : commission des finances à partir des annexes du décret du 31 janvier 2022

Au titre de la seconde fraction, 19 partis politiques (dont 7 implantés en outre-mer) sont éligibles grâce à l'affiliation de membres du Parlement. En 2022, le rattachement de 272 députés et de 19 sénateurs permettait à LREM de percevoir 10,88 millions d'euros tandis que Cap sur l'avenir (Saint-Pierre-et-Miquelon) et le Front de libération de la Polynésie pouvaient chacun compter sur le rattachement d'un député leur permettant de recevoir 37 402 euros d'aide publique.

RÉPARTITION DE LA SECONDE FRACTION D'AIDE PUBLIQUE

	Nombre de parlementaires	Montant (en euros)
LA RÉPUBLIQUE EN MARCHÉ	291	10 884 077,10
LES RÉPUBLICAINS	244	9 126 167,74
PARTI SOCIALISTE	89	3 328 807,08
MOUVEMENT DÉMOCRATE	86	3 216 600,10
UNION DES DÉMOCRATES, RADICAUX ET LIBÉRAUX	78	2 917 381,49
PARTI COMMUNISTE FRANÇAIS	30	1 122 069,80
EUROPE ÉCOLOGIE LES VERTS	24	897 655,84
LA FRANCE INSOUMISE	17	635 839,56
PARTI RADICAL DE GAUCHE	10	374 023,27
RÉGIONS ET PEUPLES SOLIDAIRES	14	523 632,58
RASSEMBLEMENT NATIONAL	8	299 218,61
PARTI PROGRESSISTE MARTINIQUEAIS (PPM)	6	224 413,96
DEBOUT LA FRANCE	3	112 206,98
TAPURA HUIRAATIRA	3	112 206,98
CALÉDONIE ENSEMBLE	3	112 206,98
LE RASSEMBLEMENT LES RÉPUBLICAINS	2	74 804,65
ARCHIPEL DEMAIN	1	37 402,33
CAP SUR L'AVENIR	1	37 402,33
TAVINI HUIRAATIRA NO TE AO MAOHI - FRONT DE LIBÉRATION DE POLYNÉSIE	1	37 402,33
TOTAL DES PARLEMENTAIRES RATTACHÉS	911	34 073 519,71

Source : annexe au décret du 31 janvier 2022.

2. Relever le seuil d'éligibilité pour limiter le risque de contournement de l'intention du législateur

L'aide publique est une source de financement importante pour les partis politiques. Elle occupe toutefois une part variable dans leurs ressources, constituées également des cotisations des adhérents, celles des élus ainsi que des dons de personnes physiques. En 2020, l'aide de l'État représentait 90 % de celles de la LREM tandis que seulement 9 % des produits déclarés par le Parti communiste français (PCF) provenaient de ce financement ⁽¹⁾.

S'il est vrai que seul un nombre limité de formations politiques bénéficient directement des deux fractions d'aide publique (cf. *supra*), **le rapporteur spécial s'interroge sur les reversements de cette manne financière entre les partis eux-mêmes.**

En effet, les partis et groupements politiques sont les seules personnes morales à pouvoir contribuer au financement d'autres partis et groupements en consentant des dons ou en fournissant des biens et services à des prix inférieurs à ceux habituellement pratiqués. Avec les établissements de crédit et les sociétés de financement, ils sont également les seules personnes morales à avoir le droit de consentir des prêts ou à apporter leur garantie à des prêts à d'autres partis et groupements (article 11-4 de la loi du 11 mars 1988).

(1) Source : CNCCFP.

La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) observe ainsi que 64 partis ont reçu 7,5 millions d’euros de contributions en provenance de 40 autres formations politiques ⁽¹⁾.

SCHÉMA DE REDISTRIBUTION DE L'AIDE PUBLIQUE



Source : rapport d'activité 2021 de la CNCCFP

D'après la CNCCFP, le reversement de tout ou partie de l'aide publique trouve son origine dans :

- le rattachement parlementaire, lorsqu'un parti bénéficiaire verse une part du financement de l'État qu'il a reçu à un parti non éligible en contrepartie de l'affiliation de parlementaire à celui-ci ;
- l'accord électoral, quand plusieurs formations se regroupent derrière un seul parti afin de respecter les conditions imposées par la loi du 11 mars 1988 ;

(1) CNCCFP, rapport d'activité 2021.

– l'accord politique, semblable au précédent si ce n'est que les partis en question partagent les mêmes objectifs ou bien appartiennent à une même « famille » politique.

Le partage des mêmes thématiques électorales explique, par exemple, la présence parmi les bénéficiaires du financement public, du parti Régions et peuples solidaires (RPS) qui reverse 640 000 euros à des partis régionalistes (par exemple 115 000 euros à Femu a Corsica ou encore 53 000 euros au Unser Land alsacien).

L'appartenance à une famille politique se manifeste, par exemple, dans le reversement 3,9 millions d'euros d'aide publique de l'Union des démocrates, radicaux et libéraux (UDRL) à l'Union des démocrates et indépendants (2,8 millions d'euros), au Parti radical (0,7 million d'euros) ou aux Centristes (0,3 million d'euros).

Le rapporteur spécial s'inquiète d'un risque de dévoiement de cette aide dans la mesure où la constitution d'un parti ou bien le regroupement de plusieurs formations derrière un seul peut n'avoir pour but que de contourner la règle imposant de présenter des candidats dans au moins 50 circonscriptions.

Il observe par ailleurs que le seuil particulièrement bas de 1 % des suffrages fait dépendre, de fait, l'obtention de l'aide publique du seul critère géographique et incite encore davantage aux accords entre partis dans le but de se répartir ces financements.

Cette problématique s'inscrit d'ailleurs dans un contexte d'essor des micro-partis. Bien qu'il n'existe aucune définition légale ni jurisprudentielle pour ces formations politiques, la CNCCFP considère qu'un micro-parti est une association dont l'objet est de :

- participer à une élection locale et à son financement, notamment lorsque l'enjeu est strictement localisé et le nombre d'électeurs réduit ;
- soutenir une personnalité politique ;
- percevoir l'excédent des comptes des mandataires de candidats aux élections ;
- recevoir l'aide publique en vue de sa répartition entre différents partis affiliés.

En ordre de grandeur, la CNCCFP estime qu'il existe environ 250 micro-partis, dont une dizaine ont pour objet la seule perception du financement de l'État avant sa répartition entre plusieurs partis.

Partant de ce constat, le rapporteur spécial a proposé deux amendements dans le but de durcir les conditions d'éligibilité à l'aide publique. Ils doivent également être lus comme des amendements d'appel afin d'engager une réflexion sur une réforme de l'ensemble des critères de financement des partis politiques sur le budget général de l'État, au-delà de la seule question du seuil.

L'amendement n° II-CF1278 vise ainsi à porter à 3 % le nombre de suffrages exprimés qu'un parti doit avoir obtenu dans 50 circonscriptions en métropole et dans une seule circonscription en outre-mer.

Compte tenu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui avait censuré une disposition fixant ce seuil à 5 %, l'amendement n° II-CF1279 propose un seuil alternatif de 2 %.

En étudiant ce sujet, le rapporteur spécial a pu constater tout l'enjeu du contrôle de la comptabilité des partis effectuée par la CNCCFP. Il partage donc les propositions que celle-ci formule dans son dernier rapport d'activité visant à accroître ses moyens d'action juridique.

La Commission pourrait bénéficier d'un droit de communication de pièces par les fournisseurs et les prestataires de services des candidats aux élections, à l'instar de ce qui existe pour l'administration fiscale ⁽¹⁾. Ce droit lui permettrait de demander directement des justifications complémentaires aux entreprises dont les candidats sont clients dans le cadre de la campagne électorale.

Un accès au fichier national des comptes bancaires et assimilés (FICOBA) pourrait également permettre à la CNCCFP de vérifier de manière certaine l'identité et la qualité du titulaire du compte de provenance d'un versement à un mandataire. Dans cette même perspective, il semblerait opportun que la Commission puisse saisir la cellule de renseignement financier nationale TRACFIN afin que celle-ci lui indique si des mouvements financiers sur des comptes de campagne sont soupçonnés d'être en relation avec une infraction à la législation fiscale.

Enfin, la loi pourrait autoriser la CNCCFP à disposer d'un accès en temps réel à la comptabilité des partis politiques soutenant les candidats aux élections afin de s'assurer que toutes les dépenses prises en charge par le parti pour un candidat ont été effectivement déclarées, justifiées et retracées. Cette évolution serait particulièrement judicieuse dans le cadre de l'élection présidentielle puisque chaque compte de campagne doit comporter en annexe une présentation détaillée des dépenses et avantages en nature exposés par les partis soutenant le candidat, annexe dont la Commission doit contrôler l'exactitude.

C'est pourquoi, le rapporteur spécial a déposé l'amendement n° II-CF1289 demandant un rapport du Gouvernement au Parlement sur l'évaluation des moyens budgétaires nécessaires à la CNCCFP pour accomplir ces nouvelles missions.

(1) *Le droit de communication permet aux agents de l'administration fiscale d'avoir connaissance des documents et des renseignements nécessaires à l'établissement de l'assiette, au contrôle et au recouvrement des impôts. Il est inscrit au chapitre II du titre II de la première partie du livre des procédures fiscales (articles L. 81 à L. 102 AH).*

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 21 octobre 2022, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Administration générale et territoriale de l'État.

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

Le compte rendu sera bientôt consultable en ligne.

Après avoir examiné deux amendements de crédits et suivant l'avis favorable du rapporteur spécial, la commission a adopté les crédits de la mission Administration générale et territoriale de l'État.

La commission a ensuite adopté les amendements II-CF1273, II-CF1271 et II-CF1276 du rapporteur spécial portant modification de l'état G pour la mission Administration générale et territoriale de l'État.

*

* *

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Ministère de l'intérieur et des outre-mer

Mme Caroline Cayeux, ministre déléguée chargée des collectivités territoriales ;

M. Louis Le Franc, directeur de cabinet ;

M. Hugo Le Floc'h, conseiller spécial chargé des affaires budgétaires

Secrétariat général du ministère de l'intérieur

M. Jean-Benoît Albertini, secrétaire général ;

M. Olivier Jacob, directeur de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT) ;

Mme Chloé Mirau, adjointe au directeur de l'évaluation de la performance, de l'achat, des finances et de l'immobilier (DEPAFI) ;

M. Sébastien Audebert, chef du bureau des élections et des études politiques à la DMAT ;

M. Jean-Gabriel Delacroy, sous-directeur de l'administration territoriale à la DMAT.

Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)

Mme Anne-Gaëlle Baudoin, directrice

Cour des comptes

M. Gilles Andréani, président de la 4^e chambre

M. Emmanuel Glimet, président de section à la quatrième chambre

M. Olivier Fombaron, conseiller référendaire

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

M. Jean-Philippe Vachia, président

Mme Sylvie Calvès, directrice générale

Déplacement à la préfecture de la Marne

M. Henri Prévost, préfet

M. Emile Soumbo, secrétaire général ;

M. Jean-Philippe Fons, sous-préfet de Vitry-le-François.

Mme Martine Franzetti, cheffe du centre d'expertise et de ressources des titres (CERT) de Châlons-en-Champagne.

Déplacement à la préfecture des Yvelines

M. Jean-Jacques Brot, préfet

M. Victor Devouge, secrétaire général

Mme Corinne Tacheau, cheffe du CERT de Versailles

M. Fabrice Champeyroux, chef du bureau des élections

*

* *