

N° 147

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2018

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, pour 2019,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 2

ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. Jacques GENEST

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Mme Fabienne Keller, MM. Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougein, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 1255, 1285, 1288, 1302 à 1307, 1357 et T.A. 189

Sénat : 146 et 147 à 153 (2018-2019)

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	7
--	----------

PREMIÈRE PARTIE ANALYSE GÉNÉRALE DE LA MISSION

I. UN BUDGET AU FIL DE L'EAU.....	17
A. APRÈS UNE ANNÉE 2017 PLUTÔT DÉPENSÈRE ET UNE ANNÉE 2018 PROMISE À DES ÉCONOMIES CONTRARIÉES.....	17
1. <i>En 2017, le poids de charges « exceptionnelles »...</i>	17
2. <i>... mais aussi d'une dynamique soutenue d'autres dépenses plus discrétionnaires.....</i>	18
3. <i>L'exécution budgétaire de 2018 reste entourée d'incertitudes.....</i>	18
B. ... LA PROGRAMMATION POUR 2019 TRADUIT, AU-DELÀ DES APPARENCES, UN RETOUR À UNE SITUATION PLUS TENDANCIELLE	19
C. LA FORTE CONTRAINTE EXERCÉE SUR LA MISSION DANS LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES N'EST TOUTEFOIS PAS RESPECTÉE.....	21
II. LA RÉSISTANCE DES CRÉDITS DE PERSONNEL MALGRÉ UNE BAISSSE DU PLAFOND D'EMPLOIS	26
A. VUE D'ENSEMBLE SUR LES ÉVOLUTIONS DE CRÉDITS PAR NATURE	26
B. DES CRÉDITS DE PERSONNEL À PEU PRÈS STABILISÉS.....	27
1. <i>Les crédits de personnel du programme 307 sont en repli par rapport à 2015, année précédant la suppression de 1 300 emplois du fait de la mise en œuvre du plan préfecture nouvelle génération, mais dans une moindre proportion que celle atteinte par les réductions d'emplois.....</i>	28
2. <i>Pour 2019, une réduction de la masse salariale du programme 307 qui provient de la réduction des emplois mais aussi d'un effet de composition.....</i>	30
3. <i>... à quoi s'ajoute la poursuite de la « modération salariale ».....</i>	31
a) Pas de revalorisation du point d'indice	31
b) ...mais des mesures catégorielles et l'effet du glissement-vieillesse-technicité	32
2. <i>Des dépenses de personnel du programme 216 d'administration générale du ministère de l'intérieur plus dynamiques que celles du programme d'administration territoriale de l'État.....</i>	34
a) L'augmentation du plafond d'emplois correspond à des transferts entre programmes	34
b) Une augmentation des crédits de personnel à périmètre constant	36
C. UNE MISSION VRAIMENT GÉNÉRALISTE	37

DEUXIÈME PARTIE
LES PRINCIPAUX ENJEUX DU BUDGET
DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

I. UN ÉTAT DE PROXIMITÉ EN PERTES DE MOYENS	43
A. LA BAISSSE DES EFFECTIFS DU RÉSEAU PRÉFECTORAL SE POURSUIT	44
1. <i>Une nouvelle baisse des effectifs mais un plafond d'emplois qui ne respecte pas la programmation pluriannuelle</i>	<i>44</i>
a) <i>Une forte baisse des effectifs concentrée sur la mission de réglementation générale et de délivrance des titres</i>	<i>44</i>
b) <i>Un plafond d'emplois qui ne respecte pas la loi de programmation des finances publiques</i>	<i>46</i>
2. <i>Le prolongement d'une tendance bien installée</i>	<i>46</i>
a) <i>Des suppressions d'emplois depuis 2009</i>	<i>47</i>
b) <i>De nouvelles suppressions d'emplois dans le cadre du PPNG</i>	<i>49</i>
3. <i>La situation d'emploi de certains corps traduit une spécialisation fonctionnelle parfois relative</i>	<i>51</i>
B. LA RÉDUCTION DES MOYENS DU RÉSEAU S'INTÈGRE DANS UN CONTEXTE D'ATTRITION DES SERVICES DÉCONCENTRÉS ET DE FAIBLE ÉVOLUTION DES POSITIONNEMENTS QUI CONTRASTE AVEC LA RÉORGANISATION DE LA FRANCE DÉCENTRALISÉE	52
1. <i>Une baisse des moyens qui fait écho à une attrition plus globale des moyens de l'administration territoriale de l'État</i>	<i>52</i>
2. <i>Le budget de 2019 ou la confirmation de la réduction des emplois positionnés dans les départements et à l'échelon infradépartemental</i>	<i>53</i>
a) <i>Une réduction du nombre des préfectures de régions consécutive à la réforme territoriale aux effets limités et incertains</i>	<i>54</i>
b) <i>Quelle présence de l'État au niveau infradépartemental ?</i>	<i>57</i>
(1) <i>La structure territoriale du réseau, peu d'évolutions significatives</i>	<i>57</i>
(2) <i>De nombreuses sous-préfectures subissent une pénurie de moyens</i>	<i>58</i>
(3) <i>L'État infradépartemental ne doit pas s'affadir dans de fausses alternatives</i>	<i>59</i>
II. UNE DÉGRADATION SOURDE DE CERTAINES MISSIONS	62
A. QUELLE TRADUCTION DES PRIORITÉS AFFICHÉES ?	63
1. <i>Les priorités fixées au réseau préfectoral se sont traduites par des redéploiements d'effectifs dont seule une partie a été mise en œuvre</i>	<i>63</i>
2. <i>Un projet de budget pour 2019 qui laisse perdurer la paupérisation de l'État stratège</i>	<i>66</i>
3. <i>Le contrôle de légalité et le conseil aux collectivités territoriales</i>	<i>70</i>
4. <i>Le renforcement des moyens de l'accueil des étrangers ?</i>	<i>77</i>
B. LA DÉLIVRANCE DES TITRES SÉCURISÉS, UNE INÉVITABLE NUMÉRISATION AUX BÉNÉFICES ENCORE PEU APPARENTS	84
1. <i>Une modernisation au bilan financier incertain</i>	<i>84</i>
2. <i>La fermeture presque complète des guichets du réseau préfectoral et la cessation forcée d'un service de proximité rendu par les communes</i>	<i>85</i>
3. <i>Un raccourcissement des délais très relatif</i>	<i>89</i>
4. <i>La lutte contre la fraude documentaire, quels résultats ?</i>	<i>91</i>

5. L'équilibre financier de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) reste, malgré certains progrès apparents, une source de perplexité	94
a) Le financement de l'ANTS repose sur des taxes affectées correspondant à une fraction des produits perçus par l'État à l'occasion de la mission de délivrance des titres sécurisés	95
b) Des charges difficiles à maîtriser	99
c) Des problèmes structurels demeurent	101

TROISIÈME PARTIE
LE FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE
ET LES MOYENS GÉNÉRAUX DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

I. LE FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE	107
A. LE RETOUR DU CYCLE ÉLECTORAL	107
1. <i>En 2019, un calendrier électoral qui se remplit à nouveau</i>	<i>107</i>
2. <i>Le financement des partis politiques entre inertie et volatilité</i>	<i>112</i>
B. LES MOYENS DE LA COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES	115
II. DES ARBITRAGES CONTESTABLES ET UNE MAÎTRISE OPÉRATIONNELLE PERFECTIBLE DE CERTAINES FONCTIONS	118
A. UNE CERTAINE DYNAMIQUE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 216 MOYENNANT DES ARBITRAGES DONT LA JUSTIFICATION EST SOUVENT DIFFICILE À PERCEVOIR	118
1. <i>Une augmentation des crédits de personnel de l'administration centrale</i>	<i>118</i>
2. <i>Des évolutions par action contrastées</i>	<i>119</i>
B. UNE ACTION SOCIALE EN BUTTE À DE SÉVÈRES CRITIQUES	121
C. UNE GESTION ACTIVE DU PATRIMOINE IMMOBILIER S'IMPOSE	121
D. DES DÉPENSES DE CONTENTIEUX À NOUVEAU SOUS-BUDGÉTÉES ?	123
1. <i>Une programmation budgétaire fragile</i>	<i>123</i>
2. <i>Les principales catégories de dépenses contentieuses illustrent la diversité des risques juridiques pesant de manière croissante sur le budget du ministère de l'intérieur</i>	<i>125</i>
3. <i>Une sous-budgétisation aux effets très préjudiciables</i>	<i>129</i>
4. <i>Un ensemble de mesures correctrices aux suites encore aléatoires et qui ne doivent pas sacrifier certains principes</i>	<i>130</i>
a) <i>Un enrichissement de la maquette de performances du projet annuel de performance assombri par une déperdition d'information</i>	<i>130</i>
b) <i>Des taux de réussite stabilisés...comme ceux d'insuccès</i>	<i>131</i>
c) <i>Un plan de maîtrise et l'organisation de pôles régionaux d'appui qui n'ont pas encore donné de résultats probants</i>	<i>133</i>
d) <i>Vers une responsabilisation des administrations ?</i>	<i>134</i>
5. <i>Des pratiques de gestion des nids à contentieux qui doivent prévenir toute entorse au principe d'égalité</i>	<i>135</i>
EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ	137
• ARTICLE 71 QUATER (nouveau) Demande de rapport dressant le bilan du plan préfecture nouvelle génération (PPNG)	137

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	139
AMENDEMENT PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	141
EXAMEN EN COMMISSION.....	143
ANNEXE 1.....	153
ANNEXE 2.....	157

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. 2,8 milliards d'euros de crédits de paiement (CP) sont demandés, en 2019, au titre de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », ce qui représente une hausse de 3 % par rapport à la loi de finances pour 2018 (+ 83 millions d'euros), année où les crédits ouverts s'étaient inscrits **en forte baisse après** le calendrier électoral très dense de l'année précédente et les mesures de revalorisation salariales alors mises en œuvre. Hors l'impact des élections prévues en 2019, concentré sur le programme 232 correspondant, les dotations sont globalement stabilisées par rapport à la loi de finances pour 2018, moyennant deux mouvements de sens contraire à périmètre courant (une diminution des crédits du programme d'administration territoriale - 32,9 millions d'euros- ; une augmentation des crédits du programme réservoir 216 - 36,3 millions d'euros).

2. Ces évolutions sont toutefois tributaires d'une exécution des crédits ouverts par la loi de finances pour 2018, qui pourrait se conclure par un dépassement des autorisations initiales. Le ministère de l'intérieur a été dans le passé régulièrement sous doté. L'exécution des crédits en 2017 s'est soldée par des reports de charges sur 2018, qui pourraient, au total, se traduire par des dépenses supérieures à celles programmées, notamment sur les lignes réservées à l'accueil des étrangers, au financement de la vie politique et aux contentieux.

3. Dans la précédente loi de programmation pluriannuelle des finances publiques, la mission AGTE ne faisait pas partie des missions prioritaires. Pour avoir délaissé cette notion, la nouvelle loi de programmation des finances publiques (2018-2022) prolonge cette situation. Elle a consacré le choix de maintenir une contrainte forte sur les dépenses de la mission. Une fois neutralisées les dépenses électorales, elle implique un maintien des autres dotations en 2019 et une augmentation de 1 % des dépenses en 2020, mais exprimée en valeur. En bref, la valeur réelle des moyens consacrés à l'administration territoriale de l'État est appelée à se réduire à nouveau, l'effort consacré par l'État à sa présence dans les territoires déclinant dans le total de ses interventions.

4. Il convient de relever que, dès 2019, la loi de programmation pluriannuelle n'est pas respectée, l'écart entre les plafonds de crédits alors adoptés et les crédits finalement nécessaires étant appelé à s'amplifier au fur et à mesure. Cette perspective tient pour beaucoup aux difficultés rencontrées pour traduire la programmation dans son volet consacré à l'organisation des élections (particulièrement, la dématérialisation de la propagande électorale). Ces difficultés, connues de longue date, ont été négligées dans la loi de programmation. Par ailleurs, d'autres besoins ont sans doute été mésestimés, comme ceux liés à l'accueil des étrangers ou à la politique salariale du ministère. En l'état, les conditions à remplir pour respecter la programmation pluriannuelle paraissent inatteignables, sauf à accepter une dégradation profonde des missions et du climat social du ministère.

5. Les crédits de la mission font l'objet de déversements considérables vers d'autres missions matérialisant ainsi certains accommodements avec le principe de spécialité budgétaire et créant une certaine opacité quant aux politiques publiques conduites par le ministère de l'intérieur. L'information budgétaire, assurée par le projet annuel de performance pour 2019, n'assure plus la transparence de ces flux, situation qui doit être au plus vite corrigée. Par ailleurs, une proportion considérable des dépenses est financée par des fonds de concours, attributions de produits et taxes affectées (au profit de l'opérateur principal de la mission, l'agence nationale des titres sécurisés), ce qui opacifie considérablement les opérations financières en jeu. L'activité de délivrance des titres, qui absorbe une grande part des moyens globaux mobilisés par la mission, devrait être isolée dans un support budgétaire *ad hoc*.

6. La relative résistance des crédits de personnel (73,2 % des dotations) dans le budget pour 2019 doit être relevée dans la mesure où le programme 307 d'administration territoriale de l'État, qui porte la majeure partie des emplois de la mission, comporte, une nouvelle fois, une réduction des effectifs (un schéma d'emplois de - 200 ETP pour 2019) et intègre les effets en année pleine de la suppression de 415 ETP par le schéma d'emplois de l'année précédente. De leur côté, les schémas d'emplois du programme 216 sur lesquels sont basées les évolutions de dépenses de personnel se replient quoique plus modérément. Au total, les crédits de personnel se replient de 2 millions d'euros (- 0,1 %) témoignant d'une faible élasticité par rapport aux évolutions touchant le volume d'emplois.

7. Ce constat doit, par ailleurs, être inscrit dans un contexte plus qualitatif, *a priori* favorable à une réduction de la masse salariale de la mission. **Le gel du point d'indice de la fonction publique exerce un frein sur sa progression tandis que la déformation de la composition des personnels employés** vers le recours à davantage de vacataires contractuels assure une certaine flexibilité mais aussi, à travers la non-affiliation des personnels au régime de retraite de la fonction publique d'État, des économies substantielles au titre de la contribution employeur du ministère de l'intérieur (partiellement compensées seulement par une augmentation des dépenses de l'allocation de retour à l'emploi).

8. Comme c'est la règle, **ces sources d'économies sont compensées par des mesures catégorielles**, qu'elles soient en lien avec le protocole PPCR ou plus propres au ministère ainsi que par le glissement-vieillesse-technicité (GVT) auquel les mesures catégorielles tendent à imprimer un certain dynamisme. Le retour à l'application du PPCR suppose un surcoût annuel de l'ordre de 5 millions d'euros. De leur côté, les mesures de repyramidage adoptées dans le cadre du « plan préfecture nouvelle génération » de la période 2016-2018 (PPNG) impliquent, à terme, plus de 7 millions d'euros de plus.

9. La réduction des crédits consacrés à l'administration territoriale de l'État dont le programme 307 porte les moyens, poursuit une tendance bien installée que le **plan « préfecture nouvelle génération » (PPNG)** avait prolongée en programmant la suppression de 1 300 ETP entre 2016 et 2018. Au total, le réseau préfectoral aura perdu plus de 11 % de ses effectifs en dix ans. Par ailleurs, le PPNG prévoyait le redéploiement de 2 700 emplois, soit pour armer les centres d'expertise et de ressources titre (CERT) appelés à se substituer aux préfectures dans la fonction de délivrance des titres sécurisés, soit pour augmenter les ressources consacrées aux priorités définies concomitamment dans le cadre de la directive nationale d'orientation des préfectures et des sous-préfectures (DNO) pour les années 2016 à 2018 et d'une directive nationale d'orientation portant sur l'ingénierie territoriale.

10. Si les suppressions d'emplois annoncées ont été mises en œuvre, **les moyens programmés pour renforcer les priorités affichées n'ont pas été complètement mis en place**. Les difficultés rencontrées dans la délivrance des titres ont contraint à réduire les réaffectations d'emplois, que les charges résultant de l'intensification des flux migratoires ont, de leur côté, mobilisé davantage que prévu. Le schéma d'emplois du programme 307 pour 2019 illustre ces contraintes. Fondé sur la suppression de 200 ETP, il comporte la mise en place de 50 emplois supplémentaires pour faire face aux besoins pressants de l'accueil des mineurs non accompagnés. Ceux-ci renforcent encore la contrainte exercée par le schéma d'emplois sur les autres fonctions assurées par les services.

11. Dans ces conditions, la bonne exécution des missions, dont le dispositif de performances, malgré des choix d'objectifs et d'indicateurs très perfectibles, indique d'ores et déjà la relativité, encourt un risque élevé de dégradation.

12. En ce qui concerne **la délivrance des titres sécurisés**, la fermeture des guichets de l'État semble globalement achevée ainsi que le processus de sélection des communes disposant de stations de traitement des demandes. Cette restructuration numérique, que les communes choisies ont pu généralement bien accompagner, illustre, par plusieurs de ses aspects, un certain nombre des difficultés rencontrées par l'État numérique. L'accessibilité à des services essentiels pour les administrés s'est réduite, du fait de la fermeture de la plupart des points de contact assurés auparavant par les mairies, mais aussi du maintien d'une fracture numérique, territoriale et sociale. Votre rapporteur spécial relève que le Défenseur des droits s'en est particulièrement alarmé dans son dernier rapport et il fait sienne la proposition de ménager des voies alternatives non dématérialisées pour faciliter l'exercice par tous de leurs droits. Par ailleurs, les objectifs affichés pour justifier la numérisation des procédures semblent assez loin, pour certains, de s'être traduits en réalisations. La numérisation n'a, à ce jour, pas permis le raccourcissement de délais de délivrance des titres sécurisés. Dans certaines parties du territoire des délais insupportables demeurent que les dysfonctionnements des CERT chargés de gérer les demandes de cartes grises ont considérablement accrus, alors même que moins de 15 % de ces demandes passent par ce canal. Les difficultés rencontrées ont, au demeurant, été un obstacle à la réallocation des moyens de la délivrance des titres vers les priorités affichées. Peut-être faut-il voir dans ce dernier phénomène l'une des explications au constat qui conduit à relever que la réaffectation de certains effectifs à la lutte contre la fraude documentaire ne peut être considérée comme ayant été suivie d'une amélioration appréciable des résultats. La fraude documentaire semble encore bénéficier de nombres de failles dans les dispositifs de contrôle.

13. Malgré l'abandon de la mission de guichet du réseau, les autres priorités qui lui ont été fixées n'ont pas toujours fait l'objet d'un renforcement appréciable de leurs moyens si bien que, plus ou moins explicitement, l'ampleur des missions correspondantes a dû être réduite. Il en est allé ainsi du **contrôle de légalité et du conseil aux collectivités territoriales**, dont les effectifs ont été quelque peu renforcés ces dernières années, mais qui perdrait 5 ETP en 2019, en contradiction avec les recommandations de la délégation du Sénat aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Mission constitutionnelle des préfets, le contrôle de légalité n'a cessé de voir son périmètre réduit, le nombre d'actes devant faire l'objet d'un contrôle obligatoire ayant été très resserré sans pour autant que les objectifs soient atteints. La mission de conseil aux collectivités territoriales, qui est intriquée à la mission de contrôle, subit le contrecoup d'un débordement des capacités

locales affectées au contrôle des actes et des opérations budgétaires. Le projet de budget pour 2019 se contente pourtant de stabiliser les crédits correspondants. La priorité donnée à l'ingénierie territoriale ne trouve de son côté pas de prolongement budgétaire appréciable, dans un contexte marqué par l'attrition des moyens localisés dans les territoires par les administrations spécialisées. Quant au pilotage des politiques gouvernementales, qui est également tributaire de ces derniers, ses dotations s'inscrivent en baisse, la délégation de la gestion des fonds européens aux régions permettant certaines économies que le ministère ne réaffecte pas plus au renforcement de ses autres missions que celles résultant de la modeste économie dégagée par la réorganisation des régions.

14. La hausse des moyens dédiés à la coordination de la sécurité des personnes et des biens (4,20 %) ne saurait qu'être approuvée dans le contexte actuel de fortes tensions. Ni le PPNG, ni la directive nationale d'orientation (DNO) n'en avaient fait une priorité et les besoins correspondants peuvent être l'une des explications d'une sorte d'abandon des priorités alors affichées allant dans le sens d'un renforcement de l'attention portée aux projets de développement locaux, en lien avec les collectivités territoriales. Pour autant, les recrutements programmés ces dernières années (185 ETP en 2016 et 2017) semblent avoir pris un certain retard et ressortent pour solde de tous comptes du projet de budget pour 2019.

15. Le projet de budget pourrait enregistrer une évolution positive avec le **renforcement des moyens consacrés à l'accueil des étrangers**, qui avait été très insuffisant ces dernières années. Le conditionnel ici s'impose dans la mesure où les ressources consacrées à l'accueil des étrangers ne sont pas identifiées dans un support budgétaire distinct qu'il convient de mettre en place au plus vite, compte tenu de l'ampleur des enjeux. Par ailleurs, force est de constater qu'il existe régulièrement un hiatus entre les ressources prévues en loi de finances initiale et les moyens finalement mis en œuvre. L'année en cours en témoigne avec force. Dans ce contexte, sous réserve que l'augmentation de 14 % des ETPT consacrés à l'accueil des étrangers en 2018 ne soit pas rognée, un début de mise à niveau des capacités avec les flux à traiter pourrait être confirmé par la création de 50 ETPT consacrés à l'accueil des mineurs non accompagnés. Les besoins sont considérables, ce dont a pu témoigner le Défenseur des droits dans une récente contribution. Il ne s'agit pas seulement de s'inscrire en cohérence avec les dispositions législatives récemment adoptées, mais d'assurer une mission aux enjeux multiples. Le dispositif de performance, qui mériterait d'être mieux articulé, témoigne du déficit de résultats, qu'un contentieux nourri et d'insupportables délais d'attente viennent illustrer.

16. La détérioration des moyens d'exercice des missions du réseau s'est accompagnée au fil du temps d'une forte réduction des effectifs unitaires des entités qui a particulièrement touché **les sous-préfectures**. Cette évolution se poursuit inexorablement. Le nombre des sous-préfectures disposant de moins de 10 emplois s'accroît, passant de 58 en 2017 à 76 en 2018. Dans ce contexte, un projet de restructuration du réseau infradépartemental de l'État avait pu être annoncé. Il ne s'est que peu matérialisé dans les faits. Jusqu'à présent peu de sous-préfectures ont été fermées (deux sous-préfectures par fusion), l'essentiel des ajustements opérés passant par des redécoupages des arrondissements, qui ont pris une ampleur particulière ces dernières années. Finalement, au terme des évolutions observées, la paupérisation de certaines sous-préfectures ressort davantage subie que le résultat d'une politique claire de présence de l'État adaptée aux besoins locaux, qui, en intégrant pleinement la nécessité d'une proximité de l'État, refléterait les enjeux auxquels sont confrontés les territoires. Au regard de cet objectif, les Maisons de l'État et les Maisons de services au public ne sauraient constituer de réelles alternatives.

17. Des difficultés de recrutement semblent se durcir, en particulier dans les territoires ruraux et en outre-mer. Elles sont l'un des facteurs d'une forme de dégradation des conditions d'emplois du ministère qui paraît appelé à recruter de plus en plus d'emplois temporaires.

18. Le principal opérateur du programme, **l'ANTS, bénéficie de taxes affectées stabilisées à un haut niveau** (195 millions d'euros) pour faire face aux coûts de production des titres sécurisés. Une partie de ces produits revient au ministère de l'intérieur, qui conserve des activités de production de titres, sans justification particulière. Les différents droits de timbre perçus auprès des demandeurs alimentent, par ailleurs, le budget de l'État (154 millions d'euros en 2019), du fait du plafonnement de l'affectation. C'est sans doute la raison pour laquelle, malgré une certaine retenue dans les coûts de production des titres, les droits perçus n'ont pas vu leur tarif baisser. La réduction des coûts de production des titres est, en partie, effacée par des coûts d'acheminement en hausse et pourrait utilement se poursuivre si l'on en croit quelques éléments de comparaison internationale. Cependant, il faut compter avec le retour d'un projet de carte nationale d'identité électronique du fait des initiatives européennes en cours, qui pourrait, s'il se concrétisait, susciter de nouveaux investissements.

19. La programmation budgétaire du financement de la vie politique culturelle et associative (programme 232) est dépendante du cycle électoral, qui, vide en 2018, reprendra une certaine actualité en 2019. Les opérations électorales de 2017 ont continué à marquer l'année en cours. Les versements au titre des soutiens aux formations politiques ont été retardés, apparemment dans l'attente de la conclusion de contentieux. L'enveloppe est de 68,67 millions d'euros, mais une économie de constatation tenant au non-respect des règles de parité la ramène à 66,4 millions d'euros. Votre rapporteur spécial suggère que les économies, sans doute pérennes ainsi constatées, soient attribuées à l'action en faveur des droits des femmes.

Si l'enveloppe est budgétée sans changement depuis plusieurs années, perdant ainsi de sa valeur réelle année après année, les critères de répartition, qui ne tiennent aucun compte de la représentation locale des partis, sont extrêmement sensibles aux résultats électoraux d'une année donnée, le mécanisme d'attribution ne comportant aucun élément de lissage. Les critères qui conditionnent la répartition prévue à ce titre ont entraîné un bouleversement dans la répartition traditionnelle des concours publics aux différents partis. La dotation de « En Marche ! » nulle jusqu'à présent, par définition, a été portée à plus de 22 millions d'euros. Celle du parti socialiste a été amputée de 75 %.

Le coût des élections européennes devrait atteindre 111 millions d'euros, en l'absence de dématérialisation de la propagande électorale, le Gouvernement ayant renoncé à proposer de nouvelles expérimentations, qui auraient pu être utiles et adaptées à ce scrutin, à condition d'être limitées. Le supplément de dépenses correspondant se trouvera quelque peu atténué par les économies réalisées au titre du remboursement des frais des candidats aux élections politiques, dont une partie, correspondant aux échéances de 2017 n'avait été budgétée que l'an dernier. Les conditions du contrôle exercé par la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), font l'objet d'une évaluation de votre rapporteur spécial, qui prend acte de ce que les décisions arrêtées par la commission n'empêchent pas la justice d'examiner certains faits portés à sa connaissance. Il s'agit apparemment du problème posé par la facturation de prestations pour lesquels la commission a été dotée de moyens d'expertise nouveaux.

20. Les frais généraux du ministère de l'intérieur (programme 216) extériorisent une hausse des coûts (+ 36,3 millions d'euros), dont une partie provient d'un transfert d'emplois issus du programme 307 et correspondant aux effectifs de l'administration centrale auparavant rattachés à ce programme. Cette dernière évolution pourrait préfigurer des changements plus importants, la fusion des moyens du programme 333 avec la mission AGTE étant à l'étude. Elle pourrait ramener à une situation de pilotage des moyens de l'administration générale et territoriale de l'État par le premier ministre, éventualité qui appelle une évaluation préalable systématique.

21. Il n'est pas certain que les crédits budgétés suffisent. L'an dernier, le programme avait enregistré le rattachement de la commission du contentieux du stationnement payant (156 ETPT), situation assez singulière de financement d'une juridiction par le ministère de l'intérieur. Compte tenu du stock considérable d'affaires à traiter, les moyens pourraient être insuffisants, les collectivités territoriales devant connaître de leur côté une surcharge créée par les demandes préalables qu'elles seront appelées à instruire.

La baisse des crédits réservés au fonds interministériel de prévention de la délinquance se poursuit. L'an dernier, elle avait été expliquée par une réduction du format des centres de réinsertion et de prévention de la délinquance dans le contexte de la mise en place d'une nouvelle stratégie. Le plan présenté en février 2018 suppose 13,8 millions d'euros de crédits, 18,2 millions d'euros étant par ailleurs consacrés à la sécurisation de sites contre des actes terroristes. Le reste des interventions du fonds subira une contrainte renforcée, même si des recoupements peuvent exister.

Votre rapporteur spécial relève la sous-représentation des zones de gendarmerie dans les équipements financés par le fonds. Cette situation peut s'expliquer par des besoins particuliers aux zones de police, mais il conviendra d'être attentif aux suites réservées aux engagements pris d'un rééquilibrage.

Les crédits du programme sont largement préemptés par des engagements précédents correspondant à des opérations immobilières très significatives. 702 millions d'engagements antérieurs restent à payer, ne laissant de marges que pour 404 millions d'euros de nouveaux engagements qui, en dehors de ceux purement conventionnels, laissent en fait moins de 200 millions d'euros disponibles pour des investissements nouveaux. Ceux-ci seront fortement mobilisés vers les systèmes informatiques (101 millions d'euros) en particulier le réseau radio du futur annoncé par le président de la République. Le coût de ce projet dépasse 160 millions d'euros. Compte tenu de certaines expériences (voir par exemple le centre de données BO 15), il faut souhaiter qu'il ne suscite pas de dépassements.

L'action sociale du ministère de l'intérieur a fait l'objet de critiques très sévères de la part de la Cour des comptes dont votre rapporteur spécial s'attachera à suivre les prolongements. Certaines irrégularités ont été relevées.

Le Conseil national des activités privées de sécurité bénéficiera comme l'an dernier de 17,5 millions d'euros de crédits. L'extension de la sécurité privée et les besoins de formation correspondant aux perspectives d'élargissement des facultés offertes invitent à s'interroger sur le niveau de la dotation.

La charge des dépenses de contentieux du ministère spectaculairement sous-budgétée en 2017, avec une insuffisance de financement proche de 100 millions d'euros est prévu en stabilité en 2019. Votre rapporteur spécial relève certaines initiatives prises pour résoudre les difficultés récurrentes rencontrées par le ministère. Il souhaite qu'elles apportent des résultats mais, se référant aux orientations prises dans le domaine du contentieux pour refus de concours de la force publique, il alerte solennellement pour que la sélectivité recherchée en ce domaine n'aboutisse pas à sacrifier l'égalité de nos compatriotes au nom des seuls enjeux financiers.

Au 10 octobre 2018, date limite fixée par la LOLF, 98 % des réponses au questionnaire budgétaire étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

PREMIÈRE PARTIE ANALYSE GÉNÉRALE DE LA MISSION

Dotée, en 2019, de **2,840 milliards d'euros** (hors fonds de concours et attributions de produits) en crédits de paiement, contre **2,757 milliards d'euros** en 2018, la mission AGTE comprend trois programmes poursuivant des objectifs diversifiés et d'ampleur inégale :

- le programme 307 « Administration territoriale » qui porte principalement les moyens du réseau préfectoral (**1 657,1 milliard d'euros**, contre 1,690 milliard d'euros en 2018) ;

- le programme 232 « Vie politique, culturelle et associative » finance essentiellement certaines expressions de la vie politique du pays (**207,1 millions d'euros**, contre 125,6 millions d'euros en 2018) ;

- le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » est un programme réservoir qui finance les moyens généraux du ministère de l'intérieur et certaines interventions de ce dernier (**976 millions d'euros**, contre 939,7 millions d'euros en 2018).

Les dotations de la mission s'inscrivent en hausse (+ 83 millions d'euros), cette évolution résultant d'évolutions en sens contraire, le programme 307 connaissant une réduction de ses moyens tandis que les deux autres programmes de la mission bénéficient de dotations supérieures à celles de 2018.

I. UN BUDGET AU FIL DE L'EAU

A. APRÈS UNE ANNÉE 2017 PLUTÔT DÉPENSIÈRE ET UNE ANNÉE 2018 PROMISE À DES ÉCONOMIES CONTRARIÉES...

Les crédits budgétaires consommés en 2017 (3 milliards d'euros) ont extériorisé une **hausse de 11,1 %** par rapport aux dépenses de 2016, année qui avait bénéficié de reports de crédits élevés.

Toutefois, ces dépenses, largement dues à des événements exceptionnels, n'ont pas épuisé les dotations ouvertes de sorte que les économies affichées par les crédits de la loi de finances initiale pour 2018, ne se concrétiseraient pas en totalité.

1. En 2017, le poids de charges « exceptionnelles »...

Une grande partie de l'augmentation des crédits pouvait être attribuée à des charges exceptionnelles, résultant d'abord de changements de périmètre d'une année sur l'autre (près de 100 millions d'euros), avec

notamment l'inclusion dans la mission du **fonds interministériel de prévention de la délinquance**, pour **80,4 millions d'euros**, mais aussi, et surtout, du **calendrier électoral**.

En effet, c'est principalement l'alourdissement des dotations du **programme 232** de financement de la vie politique et culturelle (+ 237,3 millions d'euros par rapport aux dépenses de 2016 et + 370 millions d'euros environ par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale) qui avait contribué à l'alourdissement des charges budgétées. Cette dernière évolution était bien entendu déterminée par le cycle électoral particulièrement dense en 2017, qui devrait prolonger leur influence sur l'exécution des dotations en 2018 (voir *infra*).

2. ... mais aussi d'une dynamique soutenue d'autres dépenses plus discrétionnaires

Toutefois, **en dehors des circonstances particulières** à l'exercice 2017, l'on avait pu relever que, de façon inhabituelle, les charges de la mission étaient programmées sur une base suffisamment dynamique pour que le plafond de la programmation pluriannuelle alors en vigueur se trouve dépassé. De la même manière, la contribution régulière de la mission à la réduction des dépenses publiques se trouva inversée par une croissance soutenue des dotations (2,9 % pour les programmes 307 et 216), qui pouvait être analysée comme n'étant pas seulement la conséquence de facteurs extérieurs mais comme **attribuable à certains choix discrétionnaires** portant, en particulier, sur les **rémunérations** mais venant aussi de **mesures plus structurelles** (« **plan préfecture nouvelle génération** », **investissements informatiques et immobiliers**).

À titre d'exemple, les suppléments de crédits du **programme 307** qui finance le déploiement territorial du ministère à travers son réseau préfectoral et représente le programme le plus lourd financièrement dans l'ensemble de la mission, **de l'ordre de 51 millions d'euros**, **résultaient de choix de politique salariale** mais aussi de **dépenses de réorganisation d'une série de missions** dans le cadre du « **plan préfecture nouvelle génération** » (PPNG).

3. L'exécution budgétaire de 2018 reste entourée d'incertitudes

La loi de finances pour 2018 a ouvert 2,75 milliards d'euros de crédits à la mission, soit des économies significatives.

Cependant, ces moyens devraient être abondés de reports de crédits en provenance de l'exercice 2017, de sorte que les économies envisagées seraient contrariées.

L'exécution du budget a laissé inemployés en 2017 48 millions d'euros de crédits au programme 307, 12,1 millions d'euros au titre du programme 216 et, surtout, 45 millions d'euros au titre du programme 232.

Dans ces conditions, l'exécution des crédits de la mission en 2018 pourrait se traduire par des dépenses supérieures aux crédits ouverts, même si, ceux-ci devraient ne pas nécessiter de nouvelles autorisations et pourraient, pour le programme 307, « rendre » des moyens gelés.

Ces perspectives, qui pèsent pour quelques dizaines de millions d'euros, restent toutefois à confirmer dans la mesure où des charges difficilement pilotables exercent une pression fréquente sur les dépenses de la mission.

B. ... LA PROGRAMMATION POUR 2019 TRADUIT, AU-DELÀ DES APPARENCES, UN RETOUR À UNE SITUATION PLUS TENDANCIELLE

Le projet de budget pour 2019 extériorise une hausse sensible des crédits de la mission, de près de 3 %.

Cette évolution résulte d'une compensation entre la réduction des crédits du programme 307 (- 2 %) par les augmentations constatées sur les programmes 232, dont les dotations progressent de 65 % (soit un supplément de 81,3 millions d'euros) et 216, avec une augmentation des dotations de 3,9 % (+ 36,3 millions d'euros).

Évolution des crédits de paiement de la mission « AGTE » entre 2018 et 2019

(en millions d'euros, hors fonds de concours et attributions de produits)

	Ouverts en LFI pour 2018	Demandés pour 2019	Évolution 2019-2018
307 - Administration territoriale	1 691 279	1 657 107	- 2 %
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	1 513 328	1 481 418	- 2,1 %
232 - Vie politique, culturelle et associative	125 819	207 111	+ 65 %
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	5 911	18 191	x 3,7
216 - Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	939 783	976 054	+ 3,9 %
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	501 505	519 107	+3,5 %
Total mission	2 756 881	2 840 272	+ 3 %
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	2 020 744	2 018 832	- 0,09 %

Source : commission des finances du Sénat

Il faut encore prendre en compte les changements de périmètre, qui allègent les besoins de la mission de 26 millions d'euros.

Évolution des crédits du programme 307 à périmètre constant

	PLF 2017 avant mesures de périmètre et transferts			PLF 2018		
	T2	HT2		T2	HT2	
	AE/CP	AE	CP	AE/CP	AE	CP
Action 1	166 733 682	0	0	173 463 685	0	0
Action 2	675 986 189	10 020 178	10 020 178	678 723 941	9 940 178	9 940 178
Action 3	149 085 290	0	0	153 375 078	0	0
Action 4	514 523 898	12 089 054	11 836 917	502 630 425	11 839 792	11 830 518
Action 5	5 362 990	176 759 126	161 447 197	4 977 689	160 997 180	156 676 288
Total	1 511 692 049	198 868 358	183 304 292	1 513 170 818	182 777 150	178 446 984

Source : ministère de l'intérieur

Évolution des crédits du programme 307 à périmètre courant

Périmètre constant	LFI retraitée 2018						PLF 2019					
	Titre 2		Hors Titre 2		Total		Titre 2		Hors Titre 2		Total	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 – État-major et services centraux	333,51	333,51	36,10	36,10	369,61	369,61	338,14	338,14	36,07	36,07	374,21	374,21
03 – Système d'information et de communication			47,52	47,52	47,52	47,52			55,22	55,27	55,22	55,27
04 – Actions sociales et formation			40,19	40,19	40,19	40,19			40,19	40,19	40,19	40,19
05 – Affaires immobilières			49,25	109,08	49,25	109,08			15,26	115,62	15,26	115,62
06 – Affaires juridiques et contentieuses			80,00	80,00	80,00	80,00			80,00	80,00	80,00	80,00
08 – Immigration, asile et intégration	41,00	41,00	0,00	0,00	41,00	41,00	41,07	41,07	0,00	0,00	41,07	41,07
09 – Sécurité et éducation routières	126,16	126,16	0,00	0,00	126,16	126,16	126,34	126,34	0,00	0,00	126,34	126,34
10 – Fonds inter ministériel de prévention de la délinquance			71,72	71,72	71,72	71,72			71,72	71,72	71,72	71,72
Total	500,67	500,67	324,78	384,61	825,45	885,28	505,55	505,55	298,46	398,87	804,02	904,43

Source : ministère de l'intérieur

Évolution des crédits du programme 216 à périmètres courant et constant

	LFI 2017						PLF 2018					
	Titre 2		Hors Titre 2		Total		Titre 2		Hors Titre 2		Total	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 – État-majr et services centraux	318,66	318,66	37,95	37,95	356,62	356,62	334,45	334,45	39,21	39,21	373,66	373,66
03 – Système d'information et de communication			80,40	82,49	80,40	82,49			57,53	57,69	57,53	57,69
04 – Action sociale et formation			40,61	40,61	40,61	40,61			40,19	40,19	40,19	40,19
05 – Affaires immobilières			111,19	145,61	111,19	145,61			89,15	149,48	89,15	149,48
06 – Affaires juridiques et contentieuses			55,00	55,00	55,00	55,00			80,00	80,00	80,00	80,00
08 – Immigration, asile et intégration	40,09	40,09	0,05	0,05	40,14	40,14	41,01	41,01			41,01	41,01
09 – Sécurité et éducation routières	124,79	124,79	-	-	124,79	124,79	126,21	126,21			126,21	126,21
10 – Fonds interministériel de prévention de la délinquance			110,42	100,42	110,42	100,42	0,00	0,00	72,90	72,90	72,90	72,90
Total	483,54	483,54	435,62	462,13	919,16	945,67	501,67	501,67	378,98	439,46	880,65	941,13

	LFI 2017						PLF 2018					
	Titre 2		Hors Titre 2		Total		Titre 2		Hors Titre 2		Total	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 – État-majr et services centraux	316,38	316,38	34,28	34,28	350,66	350,66	327,93	327,93	34,11	34,11	362,04	362,04
03 – Système d'information et de communication	0,00	0,00	47,30	47,30	47,30	47,30	0,00	0,00	47,30	47,35	47,30	47,35
04 – Action sociale et formation	0,00	0,00	38,48	38,48	38,48	38,48	0,00	0,00	38,48	38,48	38,48	38,48
05 – Affaires immobilières	0,00	0,00	103,97	138,39	103,97	138,39	0,00	0,00	70,73	130,56	70,73	130,56
06 – Affaires juridiques et contentieuses	0,00	0,00	55,00	55,00	55,00	55,00	0,00	0,00	80,00	80,00	80,00	80,00
08 – Immigration, asile et intégration	40,09	40,09	0,05	0,05	40,14	40,14	41,01	41,01	0,00	0,00	41,01	41,01
09 – Sécurité et éducation routières	124,79	124,79	0,00	0,00	124,79	124,79	126,21	126,21	0,00	0,00	126,21	126,21
10 – Fonds interministériel de prévention de la délinquance	0,00	0,00	60,32	60,32	60,32	60,32	0,00	0,00	44,40	44,40	44,40	44,40
Total	481,26	481,26	339,40	373,82	820,66	855,08	495,14	495,14	315,02	374,90	810,17	870,05

Source : ministère de l'intérieur

C. LA FORTE CONTRAINTE EXERCÉE SUR LA MISSION DANS LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES N'EST TOUTEFOIS PAS RESPECTÉE

Dans la précédente loi de programmation pluriannuelle des finances publiques, la mission AGTE ne faisait pas partie des missions prioritaires. Pour avoir délaissé cette notion, la nouvelle loi de programmation des finances publiques (2018-2022) prolonge cette situation. Elle a consacré le choix de maintenir une contrainte forte sur les dépenses de la mission. Une fois neutralisées les dépenses électorales, elle implique un maintien des autres dotations en 2019 et une augmentation de 1 % des dépenses en 2020, mais exprimée en valeur.

En bref, la valeur réelle des moyens consacrés à l'administration territoriale de l'État est appelée à se réduire à nouveau, l'effort consacré par l'État à sa présence dans les territoires déclinant dans le total de ses interventions

La loi de programmation pluriannuelle des finances publiques adoptée en janvier 2018 a fixé les plafonds annuels de crédits de la mission AGTE pour la période 2018-2020. Les plafonds alors votés supposent que les dépenses autorisées à la mission soient quasiment inchangées en 2019 mais puissent progresser de 160 millions d'euros en 2020.

Évolution des plafonds de crédits de paiement de la mission (2018-2020)

en milliards d'euros

2018	2019	2020
2,15	2,14	2,3

Source : commission des finances du Sénat d'après la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022

On pourrait voir dans cette programmation le signe d'une attention particulière accordée à l'administration générale de l'État.

Mais, l'appréciation de la contrainte exercée sur la mission par la loi de programmation suppose de ne pas céder au nominalisme budgétaire. On relèvera sans doute qu'avec un niveau de dépenses supérieur de 7 % en 2020 à celui de début de période, la programmation de la mission AGTE semble dépasser la norme de dépense énoncée à l'article 8 de la loi de programmation pluriannuelle (une progression des dépenses de 1 % en volume au cours de la période 2018-2020).

Pour apprécier cette apparente entorse, il faut compter avec les échéances électorales programmées d'ici 2020 qui pèseront sur les charges prévisibles du programme 232 de la mission et expliquent la tolérance apparente profitant à la mission.

En soi, ces scrutins supposent, tel qu'ils sont intégrés dans la programmation pluriannuelle, tributaire d'importants rendez-vous électoraux, parmi lesquels, jusqu'en 2020, les élections européennes (2019), les élections municipales (2020) et les élections sénatoriales (2020 également), 108 millions d'euros de crédits supplémentaires en 2020 par rapport à 2018 (après un supplément d'un peu plus de 80 millions d'euros en 2019 par rapport à 2018) et 187 millions d'euros de plus en 2022.

Une fois prises en compte les nécessités du financement des élections, les autres crédits de la mission sont appelés à une réduction en valeur réelle.

La programmation pluriannuelle des crédits de la mission implique ainsi une contrainte financière forte.

L'année 2019 dévoile que celle-ci n'est pas respectée. Une fois déduites les contributions au CAS « Pensions », les crédits s'élèvent à 2,241 milliards d'euros, marquant un excès de dotations de 101 millions d'euros. Compte tenu de l'impact net des transferts, ce montant s'élève même à 127 millions d'euros, à périmètre constant.

Le programme 232 est le principal contributeur à l'excès des crédits ouverts, mais il n'est pas le seul.

Le tableau ci-dessous récapitule la programmation du programme 232 à l'horizon 2022. Si la comparaison pour 2019 paraît

respecter les bornes prescrites, c'est qu'elle est effectuée par rapport à la lettre de cadrage budgétaire. Or, celle-ci excède le plafond de la programmation résultant de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques si bien que les crédits ouverts traduisent un dépassement des plafonds de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques. Ce dépassement déjà significatif en 2019, s'amplifierait au terme de la période de programmation.

Programmation des crédits du programme 232 à l'horizon 2022

(en millions d'euros)

2018		2019			2020			2021			2022		
PLF	Evolution	Lettre Plafond	PLF	Evolution	Plafonds	Programmation	Evolution	Plafonds	Programmation	Evolution	Plafonds	Programmation	Evolution
5,2	0%	17,8	17,8	0%	19,9	19,9	0%	20,4	40,2	197%	25,1	45,4	181%
120,1	0%	191,4	191,4	0%	213,4	213,4	0%	255,6	400,8	157%	287,2	453	158%
125,3	0%	209,2	209,2	0%	233,3	233,3	0%	276	441	160%	312,3	498,4	160%

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

La lettre de cadrage prend acte de l'abandon du projet de dématérialisation de la propagande électorale.

C'est aussi pour cette raison que la programmation pluriannuelle des crédits nécessaires au programme dépasse de beaucoup les plafonds de la loi de programmation pluriannuelle. Il en résulte un dépassement des plafonds de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques de 165 millions d'euros en 2021 et de 186,1 millions d'euros en 2022.

Si le niveau des crédits demandés pour 2019 excède le plafond de la loi de programmation, les autres programmes de la mission y contribuent aussi globalement, mais pas un à un.

La programmation des crédits du **programme 307** pour 2019 fait ressortir une sous-dotation par rapport au plafond de la loi de programmation des finances publiques, concentrée sur le titre 2.

Comparaison des ouvertures du projet de loi de finances pour 2019 avec le plafond de la loi de programmation pluriannuelle (programme 307)

(en millions d'euros)

PROGRAMME 307		2018 (en M€)		2019 (en M€)		2020 (en M€)		2021 (en M€)		2022 (en M€)	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
HT2	LPFP	182,8	178,4	178,3	178,7	184,2	178,7	178,3	178,1	178,4	178,3
	LFI ou PLF	182,3	178,0	178,4	178,7						
T2 HCAS	LPFP	1047,2 8	1047,2 8	1041,1 1	1041,1 1	1038,1 7	1038,1 7	1034,5 3	1034,5 3	1030,2 9	1030,2 9
	LFI ou PLF	1049,1 0	1049,1 0	1032,4 9	1032,4 9						

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

L'écart entre la loi de programmation des finances publiques et le PLF 2019 (- 6,61 millions d'euros en crédits HCAS) s'explique principalement par un transfert de 105 emplois du programme 307 vers le programme 216 pour un total de 6,77 millions d'euros (hors CAS).

Ce transfert contribue à un dépassement du plafond de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques par les crédits ouverts sur le programme 216.

L'évolution des crédits du **programme 216** « conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » (CPPI) par rapport à la loi de programmation pour les années 2018 à 2020, qui est retracée dans le tableau ci-après, fait ressortir des dépenses en excès par rapport à la programmation à hauteur de plus de 41 millions d'euros.

Comparaison des ouvertures du projet de loi de finances pour 2019 avec le plafond de la loi de programmation pluriannuelle (programme 216)

(en euros)

		2018		2019		2020	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
LPFP	T2	352 611 573	352 611 573	360 091 869	360 091 869	360 945 396	360 945 396
	HT2	377 480 075	437 960 906	344 133 567	424 110 274	808 752 717	474 308 954
LFI/PLF	T2	356 563 008	356 563 008	368 802 131	368 802 131		
	HT2	377 796 750	438 277 581	404 286 421	456 947 387		
Ecart LFI/PLF et LPFP (en €)	T2	3 951 435	3 951 435	8 710 262	8 710 262		
	HT2	316 675	316 675	60 152 854	32 837 112		
Ecart LFI/PLF et LPFP (en %)	T2	1%	1%	2%	2%		
	HT2	0,1%	0,1%	17%	8%		

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Incidentement, on relèvera que le suivi du respect de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques est fondé sur des informations budgétaires peu claires.

En effet, elles ne permettent pas de mesurer le poids dans les subventions pour charges de service public versées aux opérateurs de l'État de la fraction correspondant aux contributions de ceux-ci au CAS « Pensions ».

Cette observation invite à regretter que l'information budgétaire fournie dans le cadre des projets de loi de finances ne permette pas au Parlement de vérifier le respect par le Gouvernement des engagements pris par lui dans le cadre de ses orientations financières pluriannuelles.

Au demeurant, l'on peut s'interroger sur les raisons pour lesquelles les plafonds de crédits fixés aux ministres n'intègrent pas, dans leur dimension pluriannuelle, des charges (les contributions au CAS «Pensions ») qui, au moment de l'examen annuel des projets de loi de finances, sont pleinement budgétées, et qui, au demeurant, résultent étroitement des choix budgétaires encadrés par la programmation pluriannuelle.

Peut-être faut-il voir dans cette architecture paradoxale une précaution budgétaire destinée à renforcer la contrainte pesant sur les ministères afin que ceux-ci ne puissent mobiliser d'éventuelles économies réalisées sur leurs contributions sociales pour entreprendre des dépenses « non cotisées ».

Ce calcul pourrait avoir une utilité assez marginale compte tenu du plafonnement des dépenses de rémunérations par la loi de programmation pluriannuelle et, au-delà, se révéler plutôt contreproductif en fermant aux gestionnaires la perspective de trouver dans leurs efforts d'économies sur la masse salariale brute des moyens d'action complémentaires.

En conclusion, **la programmation pluriannuelle trace un cadre budgétaire dont la mise en œuvre fait peser d'emblée sur les dépenses de la mission, en particulier sur celles du programme consacré à l'administration territoriale, sans doute plus pilotable que d'autres charges de la mission (comme, par exemple, les dépenses de contentieux), la perspective de redéploiements accentuant encore la contrainte financière qu'elle place comme horizon de leur gestion.**

II. LA RÉSISTANCE DES CRÉDITS DE PERSONNEL MALGRÉ UNE BAISSÉ DU PLAFOND D'EMPLOIS

Les emplois portés par la mission, en particulier ceux du programme d'administration territoriale, enregistrent année après année de fortes baisses. C'est encore le cas pour 2019.

En dépit d'un contexte salarial et d'une recomposition des effectifs favorables à la décréue de la masse salariale de la mission, celle-ci, pour se réduire légèrement, reste marquée par une inertie certaine.

A. VUE D'ENSEMBLE SUR LES ÉVOLUTIONS DE CRÉDITS PAR NATURE

La mission AGTE est majoritairement une mission d'effectifs ce dont témoigne le poids des dépenses de personnel dans le total des crédits en 2018 (71 % du total, soit, cependant, un peu moins qu'en 2018 où ces charges pesaient pour 73,2 % des dotations).

Cette légère déformation de la structure des crédits correspond à une dynamique retrouvée des crédits d'organisation des élections inscrits au programme 232 du fait des prochaines élections européennes et à la forte expansion des dotations réservées à l'investissement par le programme 216, dans un contexte marqué par la stabilisation des crédits de personnel de la mission.

Évolution des crédits par nature de dépenses (2019/2018)

(en millions d'euros et en %)

	2018	2019	2019-2018	2019/2018
Crédits de personnel	2 020,70	2 018,70	-2,00	-0,1%
Crédits de fonctionnement	485,7	530,2	44,50	9,2%
Crédits d'investissement	112,3	142,2	29,90	26,7%
Crédits d'intervention	138,1	149,2	11,10	8,0%
Total	2 756,80	2 840,30	83,50	3,0%

Source : commission des finances du Sénat

La dynamique des différentes dotations résulteraient des évolutions suivantes.

Pour les **crédits de fonctionnement** de la mission, ils augmenteraient de 44,5 millions d'euros (+ 9,2 %), emmenés par la forte hausse de ce poste de dépenses supportées par le programme 232 (+ 63,6 millions d'euros), mais freinés par la baisse des crédits de fonctionnement des programmes 307 (- 3 millions d'euros) et, surtout, 216 (- 16,3 millions d'euros).

Cumulés, les **crédits d'investissement et d'intervention** (un peu plus de 10 % des dotations de la mission) connaîtraient une expansion de plus de 41 millions d'euros après la baisse de plus de 34 millions d'euros de l'année dernière.

Pour les **crédits de personnel**, ils seraient stabilisés, l'économie prévue de 2 millions d'euros faisant suite aux 20 millions d'euros de baisse programmée en 2018.

Les crédits de personnel de la mission relèvent des trois programmes qu'elle regroupe mais leurs poids respectifs dans ces programmes, comme, à un moindre titre, les évolutions programmées pour 2019, sont très contrastés.

Pour le programme 232, qui ne mobilise qu'une faible proportion des crédits de cette nature accordés à la mission, une hausse des crédits de personnel est programmée (+ 12,3 millions d'euros).

Pour les deux autres programmes de la mission, les évolutions sont contrastées. Les crédits de personnel de l'administration territoriale s'inscrivent en baisse (- 31,9 millions d'euros) tandis que, pour le programme 216, les dépenses de personnel augmentent de 17,6 millions d'euros.

B. DES CRÉDITS DE PERSONNEL À PEU PRÈS STABILISÉS

Les crédits de personnel de la mission atteignent au total 2 018,8 millions d'euros. Ils connaissent un recul très modéré, de 2 millions d'euros (- 0,1 %).

Cette réduction globale s'accompagne d'évolutions différenciées par programme. Les crédits de personnel du programme 232 s'inscrivent en hausse de près de 12 millions d'euros, soit un quasi-triplement, qui intervient sur une base très étroite.

Quant aux deux autres programmes de la mission, de loin les plus significatifs au regard de leurs coûts salariaux, le **programme 307 enregistre une baisse des crédits de personnel de 31,9 millions d'euros**, le **programme 216 subissant à l'inverse une hausse de 17,6 millions d'euros**.

Une fois neutralisés les transferts d'emplois touchant ces deux programmes, la réduction des crédits de personnel du programme 307 est plus limitée : 22,6 millions d'euros, soit un repli de 1,5 %. Inversement, la

progression des dépenses de personnel du programme 216 est alors moins nette : 5,4 millions d'euros contre 17,6 millions d'euros, soit une progression de 1,1 %.

Au total, les crédits de personnel cumulés de ces deux programmes se replient de 14,3 millions d'euros sur un total de crédits de personnel de 2 milliards d'euros, soit une évolution négligeable d'un point de vue macrofinancier, mais plus significative au regard des conditions d'exercice des missions et des conditions de rémunération des agents en poste.

Du premier point de vue, ces évolutions sont corrélées avec les variations d'emplois envisagées, qui en sont le déterminant principal, mais cette corrélation n'est pas stricte (voir *infra*) de sorte que le coût unitaire des emplois tend à augmenter légèrement, selon des modalités assez hétérogènes.

1. Les crédits de personnel du programme 307 sont en repli par rapport à 2015, année précédant la suppression de 1 300 emplois du fait de la mise en œuvre du plan préfecture nouvelle génération, mais dans une moindre proportion que celle atteinte par les réductions d'emplois

Le plan préfectures nouvelle génération (PPNG), dont les équilibres sont exposés en détail plus avant, a programmé une réduction d'emplois de 1 300 ETPT au cours de la période 2016-2018, soit une réduction prévisionnelle des emplois du programme 307 de 4,9 %.

Quatre ans plus tard, alors que le PPNG a connu sa conclusion en 2018, les crédits de personnel du programme extériorisent une réduction de l'ordre de 1,9 % par rapport au niveau atteint en 2015¹, soit moins que les réductions d'emplois programmées par le PPNG.

Encore faut-il considérer que le niveau des dépenses de personnel prévues pour 2019 est tributaire de modifications successives de périmètre qui ont allégé les dépenses de personnel du programme 307.

**Récapitulation des principales modifications de périmètre
du programme 307**

Les principales mesures de périmètre intervenues depuis 2015 ont concerné :

- le transfert sortant (42,9 millions d'euros) et 684 ETPT en 2016 vers le programme 333 « moyens mutualisés des administrations déconcentrées » au titre des services interministériels départementaux des systèmes d'information et de communication (SIDSIC) ;

¹ Les dépenses effectives ont atteint 1 510,8 millions d'euros en 2015.

- le transfert sortant en 2016 de 227 ETPT au titre de la prise en compte du transfert des agents en charge de la gestion des fonds FEDER aux conseils régionaux (1^{re} et 2^e vagues) pour 3,2 millions d'euros ;
- En 2017, le transfert entrant de 1,6 millions d'euros du conseil supérieur de l'appui territorial et de l'évaluation et les transferts sortants de 1 million d'euros au titre du transfert de compétences Roissy/Le Bourget, de 2,4 millions d'euros au titre de la mutualisation des moyens de fonctionnement des services - SGAR et parc auto et de 1,9 million d'euros au titre du renforcement des plateformes régionales d'achats ;
- En 2018, le transfert entrant de 36 emplois dans le cadre du décroisement de compétences à Wallis-et-Futuna (1,48 million d'euros) ;
- En 2019, le transfert sortant à destination du programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » de 710 492 euros au titre des emplois de formateurs internes à temps plein de la sous-direction du recrutement et de la formation (9 ETPT) ainsi que le transfert sortant de 8 547 398 euros au titre des personnels de l'administration centrale du programme 307 (96 ETPT).

Au total, selon une estimation non actualisée sur les valeurs historiques, qui conduit à en minorer la valeur, les économies associées aux changements de périmètre du programme 307 ont atteint 55,62 millions d'euros.

Dans ces conditions, à périmètre constant, après application du PPNG, il apparaît que les dépenses de personnel du programme seraient légèrement supérieures à leur niveau de 2015 (+ 10 millions d'euros).

Évolution des crédits de personnel du programme 307 (2015-2019)

	Titre 2 (dépenses de personnel)	<i>Dont crédits hors CAS pensions</i>	<i>Dont contribution au CAS pensions</i>
LFI 2015	1 526 586 092	1 052 312 803	474 273 289
LFI 2016	1 462 704 199	1 008 909 571	453 794 628
LFI 2017	1 510 487 992	1 041 310 808	469 177 184
LFI 2018	1 513 328 303	1 049 100 884	464 227 419
PLF 2019	1 481 418 342	1 032 491 560	448 926 782

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Compte tenu de l'évolution du plafond d'emplois entre 2015 et 2019, l'évolution des dépenses de personnel fait ressortir une augmentation du coût unitaire des emplois de 2,8 % au cours de la période.

Si ce résultat témoigne d'une relative inertie de la masse salariale du programme face à des restructurations d'une réelle ampleur et d'une forme de résistance du pouvoir d'achat individuel moyen des agents dans un contexte marqué, globalement, par l'application d'une modération salariale, il incarne aussi les effets de cette dernière.

En effet, l'évolution du coût unitaire du travail mobilisé par le programme aura été fin 2019 significativement inférieure à l'inflation, qui aura sans doute connu alors un rythme à peu près deux fois plus élevé.

2. Pour 2019, une réduction de la masse salariale du programme 307 qui provient de la réduction des emplois mais aussi d'un effet de composition...

La baisse des crédits de rémunération des personnels s'explique pour 11,9 millions d'euros par l'effet en année pleine du schéma d'emplois de 2018, le schéma d'emplois appliqué en 2019 (- 200 ETP) ne devant produire d'effets qu'en 2020.

Le schéma d'emplois pour 2018 correspond à la dernière tranche de mise en œuvre du plan préfecture nouvelle génération (PPNG), soit la suppression de 415 ETP.

Pour 2019, la baisse des dépenses de personnel du programme 307 (- 2,1 %) semble tenir également à d'autres éléments.

Un double effet de composition paraît jouer.

Il convient d'abord de tenir compte de l'impact des transferts d'emplois sortants du programme. Au total, les emplois ouverts au titre du plafond d'emplois du programme s'inscrivent en repli de 512 ETPT. Mais, si le projet de loi de finances pour 2019 est fondé sur un effet des schémas d'emplois de 2018 et 2019 (le schéma d'emplois de 2019 comprend la réduction de 200 ETP) comportant la suppression de 359 ETPT (soit une réduction du plafond d'emplois de 1,4 %), il intègre aussi un transfert de 105 ETPT d'administration centrale au programme 2016 et une correction technique visant à tenir compte de la réduction des effectifs de gestion du fonds européen de développement régional (FEDER).

Les emplois sortants du programme supportent un coût unitaire supérieur à la moyenne des emplois du programme de sorte que le coût unitaire des emplois demeurant financés par le programme 307 subit une légère érosion.

Par ailleurs, **une déformation de la structure des emplois** mobilisés par le programme exerce des effets favorables sur les dépenses de personnel, notamment par le détour des cotisations sociales. Il s'agit de la progression de la part des effectifs employés sous statut contractuel.

Le responsable de programme indique ne pas suivre la répartition entre agents sous statut et autres agents. Cette affirmation, un peu déconcertante, prive d'informations immédiates sur les caractéristiques des emplois du programme 307.

On peut cependant une reconstitution des évolutions programmées sur ce point à partir de l'analyse des différents éléments de la masse salariale du programme.

Les contributions au CAS « Pensions », auxquelles les rémunérations des contractuels vacataires ne sont pas assujetties, baissent de 15,3 millions d'euros, soit une réduction de 3,3 % supérieure à celle des rémunérations d'activité dans un contexte (effet du PPCR) où la divergence entre ces deux charges devrait aller dans l'autre sens (soit celui d'une réduction moins prononcée des contributions au CAS).

Si, de leur côté, les cotisations sociales correspondant à des emplois de contractuels augmentent de 5 millions d'euros (soit davantage que les rémunérations d'activité), le bilan net de la recomposition des emplois du programme sur les cotisations sociales dégage une économie de 10 millions d'euros.

S'il faut tenir compte de l'effort budgété au titre des allocations pour le retour à l'emploi (5,7 millions d'euros et 1 500 bénéficiaires), la substitution de contractuels à des titulaires permet de dégager des économies substantielles pour le programme 307.

3. ... à quoi s'ajoute la poursuite de la « modération salariale »

a) Pas de revalorisation du point d'indice

La programmation des crédits de personnel du programme 307 est tributaire d'une absence de revalorisation du point d'indice de la fonction publique.

Les revalorisations appliquées en 2016 et 2017 avaient entraîné une hausse des rémunérations.

Impact de la revalorisation du point d'indice de 1,2 point en juillet 2016 et février 2017

(HCAS + CAS)	2016	Total cumulé 2016	2017		Total cumulé 2017	2018		Total cumulé 2018	
Mesure nouvelle 2016	3,70 M€								
Mesure nouvelle 2017			extension année pleine 2016	3,70 M€					
			MN 2017	6,79 M€					
Mesure nouvelle 2018				-		extension année pleine 2017	0,61 M€		
Total	3,70 M€	3,70 M€		10,49 M€	14,19 M€		0,61 M€	14,80 M€	

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Deux revalorisations successives de 0,6 % avaient été appliquées au 1^{er} juillet 2016 et au 1^{er} février 2017.

En année pleine, elles avaient élevé le niveau de la masse salariale de 14,8 millions d'euros. On peut en déduire que l'effet d'une revalorisation de 1 % du point d'indice s'élève à 12,3 millions d'euros.

Sous l'hypothèse d'une inflation de l'ordre de 1,5 % en 2019, la préservation de la valeur réelle du point d'indice, pour la seule année 2019 se serait traduite par une hausse des rémunérations de 18,4 millions d'euros, qui aurait neutralisé près de quatre cinquième des économies résultant de la gestion des personnels.

b) ...mais des mesures catégorielles et l'effet du glissement-vieillesse-technicité

L'impact du glissement-vieillesse technicité serait en 2019 de 6,4 millions d'euros, soit un peu moins qu'en 2018 (6,7 millions d'euros) ; celui des mesures catégorielles atteindrait 5,9 millions d'euros (pour 8 millions d'euros en 2018).

Les mesures catégorielles se replient sensiblement, d'autant plus que, contrairement à l'année dernière où l'application du protocole PPCR avait été suspendue, celle-ci reprend en 2019.

En 2018, le Gouvernement avait annoncé sa décision de reporter d'un an l'application de l'accord sur la « modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations », le PPCR. Il était prévu que l'ensemble des mesures PPCR soient mises en œuvre progressivement sur la période 2016-2020.

Bilan du PPCR pour le programme 307 (2016-2017)

En 2016, le PPCR s'est traduit par :

- la transformation de primes en points pour les infirmiers de catégorie A et les conseillers techniques de service social (effectifs non significatifs sur le programme 307) et pour les fonctionnaires de catégorie B (6 455 agents sur le programme 307). Les dépenses correspondantes sont évaluées à **2,68 millions d'euros par an, dont 1,6 million d'euros de contributions au CAS « Pensions »**.

En 2017, le PPCR s'est traduit par :

- le reclassement dans les nouvelles grilles pour les fonctionnaires de catégories A, B et C (environ 22 500 agents sur le programme 307) ;
- une revalorisation des grilles 1^{ère} phase pour les fonctionnaires de catégorie B (6 455 agents) et 1^{ère} phase pour les fonctionnaires de catégorie A du domaine social et paramédical (effectifs non significatifs sur le programme);

- la transformation de primes en points (1^{ère} partie) pour les fonctionnaires de catégorie A (4 600 agents) et pour les fonctionnaires de catégorie C (12 000 agents sur le programme). Ces dépenses sont évaluées à **8,46 millions d'euros par an, dont 4,03 millions d'euros de contributions au CAS « Pensions »**.

Après la suspension de l'application du protocole en 2018, l'année 2019 devrait voir la mise en œuvre des dispositions suivantes :

- le passage en catégorie A des personnels sociaux de catégorie B (effectifs non significatifs sur le programme 307) ;

- la transformation de primes en points (2^{ème} partie) pour les fonctionnaires de catégorie A (4 600 agents) ;

- une revalorisation des grilles 2^e phase pour les fonctionnaires de catégorie B (6 455 agents) et 1^{re} phase pour les fonctionnaires de catégorie C (12 000 agents).

Ces dépenses sont évaluées à **4,97 millions d'euros par an, dont 2,24 millions d'euros de contributions au CAS « Pensions »**.

Jusqu'à présent, le protocole s'est ainsi traduit par une augmentation des dépenses de personnel du programme 307 de **16,11 millions d'euros**.

Au total, à effectifs constants et sur la base des hypothèses cumulées sur la période 2016-2020, le PPCR se traduirait par un surcoût annuel employeur de **21,5 millions d'euros par an** sur le programme 307 à compter de 2021, dont **9,93 millions d'euros de cotisations patronales supplémentaires au CAS « Pensions »**.

Estimation des effets du PPCR en régime sans suspension

(en euros)

Mesure nouvelle/an	2016	2017	2018	2019	2020	Total PPCR
Total Hors-CAS Pensions (21+22+23)	1 070 000	4 425 418	2 729 587	1 633 216	1 784 514	11 642 735
Total CAS Pensions	1 610 000	4 030 957	2 238 498	983 544	1 074 657	9 937 655
Total surcoût annuel	2 680 000	8 456 375	4 968 085	2 616 760	2 859 171	21 580 390

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Sur la base des mêmes hypothèses, les cotisations salariales au CAS pension augmenteraient de **1,48 million d'euros par an**, laissant un gain net pour les agents en revenus immédiats de l'ordre de **10 millions d'euros**.

Les mesures catégorielles se décomposent en des mesures statutaires (+ 4,4 millions d'euros), dont 3,7 millions d'euros au titre de l'application du protocole PPCR, et en mesures indemnitaires (1,5 million d'euros) dont 0,6 million d'euros au titre des mesures de repyramidage programmé dans le cadre de la mise en œuvre du PPNG.

Elles consistent à modifier la structure d'emplois du programme en remplaçant des emplois de catégorie C par des postes de catégories A et B. Les cibles de ce repyramidage sont à l'horizon 2020 pour la filière administrative de 23 % de catégorie A, 35 % de catégorie B et 42 % de catégorie C. Elles demanderont des moyens supplémentaires par rapport à la situation actuelle où la répartition des emplois des préfectures suit le schéma suivant : 19,6 % de catégorie A ; 32,3 % de catégorie B et 48,12 % de catégorie C.

Il semble qu'un certain retard soit pris dans la mise en œuvre de ces mesures.

Le surcoût du repyramidage sur la période 2016-2020 devrait atteindre 6,7 millions d'euros hors contribution aux pensions. En 2019, il serait de l'ordre de 600 000 euros.

2. Des dépenses de personnel du programme 216 d'administration générale du ministère de l'intérieur plus dynamiques que celles du programme d'administration territoriale de l'État

La masse salariale du programme 216 progresse de 3,5 %.

En loi de finances initiale pour 2018, la masse salariale du programme 216 s'élevait à 501,5 millions d'euros (dont 299,1 millions d'euros de rémunérations d'activité). Le projet de loi de finances pour 2019 la porte à 519,1 millions d'euros (311 millions d'euros de rémunérations d'activité), soit une augmentation des crédits de titre 2 de 18,1 millions d'euros.

Si celle-ci résulte en partie (9 millions d'euros) des transferts d'emplois à destination du programme, les ouvertures complémentaires atteignent 9,1 millions d'euros, soit une augmentation de 1,7 %.

a) L'augmentation du plafond d'emplois correspond à des transferts entre programmes

Le plafond d'emplois du programme se trouve augmenté de 127 ETPT (+ 1,7 %), mais sous l'effet d'un transfert de 136 ETPT compensant les effets des schémas d'emplois du programme (- 9 ETPT, une fois prise en compte une correction technique).

En lien avec les transferts d'emplois en provenance du programme 307, la répartition des emplois du programme est de plus en plus marquée par la prédominance des emplois d'administration centrale, qui s'était déjà renforcée (malgré sa localisation à Limoges) du fait de la création de la commission du contentieux du stationnement payant.

Répartition du plafond d'emplois par niveau de service

Service	LFI 2018 ETPT	PLF 2019 ETPT
Administration centrale	4 179	4 308
Services régionaux	192	195
Services départementaux	1 786	1 780
Opérateurs	18	18
Services à l'étranger		
Autres	1 311	1 312
Total	7 486	7 613

Source : programme annuel de performance pour 2019

Les **effectifs des services régionaux** correspondent aux agents de la délégation à la sécurité routière (DSR) affectés au sein des directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement pour les DOM (DEAL) et de la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Île-de-France (DRIEA), ainsi qu'aux effectifs de la filière sociale affectés en préfecture.

Les **effectifs des services départementaux** comprennent la majorité des inspecteurs et délégués du permis de conduire et des effectifs déconcentrés dédiés à la sécurité routière. Le nombre des ETPT départementaux s'inscrirait en légère baisse alors que les besoins paraissent pour le moins peu satisfaits.

La ligne « Autres » correspond aux personnels des cultes dans les départements concordataires.

Un maintien de l'effort consacré aux cultes

Les dotations consacrées aux cultes seraient stabilisées avec un niveau de 57,3 millions d'euros.

Les crédits du budget de l'État destinés au financement des obligations qui lui incombent en vertu du régime local des cultes statutaires soumis au système concordataire en vigueur en Alsace et Moselle se répartissent en trois ensembles, parmi lesquels les rémunérations inscrites au programme 216 occupent la première place. Les crédits relatifs aux dépenses de personnel sont ouverts sur le programme 216. Ils s'élèvent à 55 341 102 euros pour 2019 pour un plafond d'emplois de 1 312 ETP.

La stabilité des crédits par rapport aux exercices précédents s'inscrit dans un contexte pourtant marqué par une succession de schémas d'emploi intégrant une baisse des emplois.

Pour mémoire, les schémas d'emplois cumulés depuis 2015 auront entraîné une réduction des effectifs rémunérés de 95 (10 ETP en 2018 et 2019 ; 25 ETP par an appliquée les trois exercices précédents), soit un repli relatif de 6,7 % en cinq ans.

Les crédits d'investissements (titre 5), portés par le programme 232, sont destinés à financer les travaux relevant de la responsabilité de l'État, propriétaire des quatre implantations culturelles des départements concordataires d'Alsace et de Moselle. Il s'agit des grands séminaires et palais épiscopaux de Metz et Strasbourg. La dotation budgétaire est d'un niveau constant (680 000 euros en AE et 700 000 euros en CP) en 2019. Elle est exclusivement consacrée à la poursuite des travaux de pérennisation du patrimoine (réfection de toitures et de menuiseries extérieures) ou de mise en sécurité (structurelles ou relevant de la réglementation incendie).

Les crédits d'intervention, également ouverts sur le programme 232 et d'un montant stable de 1,3 million d'euros sont destinés au versement des subventions d'une part, aux quatre cultes statutaires pour leurs frais d'administration, d'autre part au culte israélite pour la rémunération par les consistoires de prestations de ministres officiants non comptabilisés dans les emplois budgétaires inscrit au programme 216.

b) Une augmentation des crédits de personnel à périmètre constant

Une fois neutralisés les changements de périmètre du programme, les crédits de personnel connaissent une dynamique de l'ordre de 1,7 %, dont 1,1 % pour les seules rémunérations d'activité hors contribution de l'État au CAS « Pensions ».

Hors transferts, les principaux facteurs d'évolution des dépenses de personnel pour 2019 sont les suivants :

- l'impact des schémas d'emplois pour 2018 et 2019 qui prévoient la réduction de 10 ETP mais se traduisent par une augmentation des besoins de 0,7 million d'euros ;

- l'enveloppe catégorielle (+ 1,4 million d'euros hors CAS) qui permet notamment le financement de mesures statutaires ministérielles et interministérielles ;

- la baisse dans l'utilisation des rétablissements de crédits (+ 10 millions d'euros) par rapport à la programmation pour 2017 ;

- le solde net du GVT (1,7 million d'euros).

C. UNE MISSION VRAIMENT GÉNÉRALISTE

La mission a une vocation affirmée de support de politiques publiques dont la conduite opérationnelle est confiée à d'autres services que les services en charge de la gestion de ses crédits. C'est en grande partie une « mission-réservoir », ce dont témoigne l'importance des déversements de crédits vers des programmes extérieurs.

L'information traditionnellement apportée sur ce point par les documents budgétaires ne figure plus dans le projet annuel de performance pour 2019. Il convient de le regretter.

Sur la base des documents annexés l'année dernière, on pouvait observer que les déversements des moyens de la mission avaient pour effet de **préempter près d'un cinquième des dotations ouvertes au titre de la mission AGTE.**

Le tableau ci-après récapitule ces échanges entre la mission et des missions extérieures.

**Bilan prévisionnel des déversements de crédits
entre la mission et d'autres missions***(en milliers d'euros)*

Numéro et intitulé du programme et de l'action	PLF 2018 crédits directs (1) (y.c. FDC et ADP)	Ventilation des crédits indirects		PLF 2018 crédits complets (2) (y.c. FDC et ADP)	Variation entre (2) et (1)
		au sein du programme	entre programmes		
P216 – Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	947 515		-866 369	81 146	-91,4 %
P216_01 – État-major et services centraux	375 471		-367 576	7 894	-97,9 %
P216_03 – Système d'information et de communication	59 866		-59 515	352	-99,4 %
P216_04 – Action sociale et formation	42 535		-42 535	0	-100 %
P216_05 – Affaires immobilières	149 526		-149 526	0	-100 %
P216_06 – Affaires juridiques et contentieuses	80 000		-80 000	0	-100 %
P216_08 – Immigration, asile et intégration	41 007		-41 007	0	-100 %
P216_09 – Sécurité et éducation routières	126 209		-126 209	0	-100 %
P216_10 – Fonds interministériel de prévention de la délinquance	72 900			72 900	0 %
P232 – Vie politique, culturelle et associative	125 657		+75 899	201 556	+60,4 %
P232_01 – Financement des partis	68 671			68 671	0 %
P232_02 – Organisation des élections	46 565		+22 629	69 194	+48,6 %
P232_03 – Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques	7 554			7 554	0 %
P232_04 – Cultes	2 777		+53 269	56 046	+1 918,2 %
P232_05 – Vie associative	90			90	0 %
P307 – Administration territoriale	1 744 087	0	+223 607	1 967 694	+12,8 %
P307_01 – Coordination de la sécurité des personnes et des biens	172 518	+17 913	+26 135	216 566	+25,5 %
P307_02 – Réglementation générale, garantie de l'identité et de la nationalité et délivrance des titres	733 314	+79 059	+89 461	901 834	+23 %
P307_03 – Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	153 375	+16 755	+24 148	194 278	+26,7 %
P307_04 – Pilotage territorial des politiques gouvernementales	515 684	+55 469	+83 863	655 016	+27 %
P307_05 – Animation et soutien du réseau	169 195	-169 195		0	-100 %
Total de la Mission	2 817 259	0	-566 863	2 250 396	-20,1 %

Source : projet annuel de performance pour 2018

Le **bilan net des déversements** entre les missions extérieures et la mission AGTE atteindrait **566,9 millions d'euros en 2018** et suivrait la répartition suivante, qui fait ressortir la place particulière occupée par la mission « Sécurités » comme bénéficiaire des dotations ouvertes au titre de la mission « AGTE ».

Ventilation des crédits indirects vers les missions partenaires bénéficiaires (+) ou en provenance des missions partenaires contributrices (-)	
Mission « Sécurités »	+604 222
Mission « Direction de l'action du Gouvernement »	-106 749
Mission « Immigration, asile et intégration »	+42 024
Mission « Outre-mer »	+16 204
Mission « Relations avec les collectivités territoriales »	+11 162

Source : projet annuel de performances pour 2018

Par ailleurs, compte tenu des compétences exercées dans le cadre du programme 307, programme qui rassemble près de 62 % des crédits de la mission AGTE et finance principalement les services d'administration générale de l'État dans les territoires (réseaux des préfetures et sous-préfetures), les moyens regroupés dans la mission sont difficilement attribuables à une politique publique déterminée.

Les attributions des réseaux d'administration générale de l'État ne relèvent qu'en partie d'un principe de spécialité des compétences et se trouvent partagées avec les acteurs locaux selon des répartitions de responsabilités mouvantes si bien que l'analyse de l'utilisation des crédits en termes de performance supposerait, pour être systématisée, des progrès de méthode sans doute assez illusoire dès lors qu'on désirerait la généraliser. C'est donc sur des périmètres ponctuels, qui ne recouvrent pas la totalité du champ de la mission qu'il est possible, moyennant parfois quelques approximations, d'approcher l'efficacité des moyens budgétisés dans la cadre de la mission AGTE.

DEUXIÈME PARTIE : LES PRINCIPAUX ENJEUX DU BUDGET DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

Le projet de budget pour le programme d'administration territoriale pour 2019 prévoit une réduction des moyens de 34,2 millions d'euros (- 2 %). Le repli est moins accusé une fois pris en compte les fonds de concours et attributions de produits (- 26 millions d'euros, soit - 1,5 %).

Ces variations, modestes, suggèrent que le projet de budget du programme est un budget de reconduction.

Certaines nuances doivent cependant être apportées à cette appréciation.

Certaines actions (la coordination de la sécurité des personnes et des biens, le contrôle de légalité et le pilotage des politiques gouvernementales) sont moins sollicitées que d'autres (l'animation et le pilotage du réseau, mais aussi la réglementation générale et la délivrance des titres sécurisés) par les efforts d'économie.

Cependant, ceci ne témoigne pas réellement d'une intention de renfort des moyens correspondants. D'ailleurs, le responsable de programme justifie ces évolutions par une analyse des moyens minimaux nécessaires à l'atteinte des objectifs prioritaires assignés aux services, témoignant ainsi d'une situation pour le moins tendue.

Ceci ne surprendra pas. Les rapporteurs spéciaux de votre commission des finances ont abondamment indiqué les interrogations suscitées par l'examen des budgets successifs présentés ces dernières années.

La délégation du Sénat aux collectivités territoriales et à la décentralisation, par le titre même du rapport d'information adopté par elle le 6 décembre 2016¹ « *Où va l'État territorial ? Le point de vue des collectivités* », avait en son temps témoigné des mêmes préoccupations, largement confirmées par le rapport de la Cour des comptes consacré en décembre 2017 aux services déconcentrés de l'État.

De façon générale, la lecture du budget réservé à l'administration territoriale est complexe. Ceci tient à un cadre d'information budgétaire formellement défaillant, qui appelle une rénovation afin de mieux identifier les orientations dont témoigne le budget.

¹ « *Où va l'État territorial ? Le point de vue des collectivités* » M. Éric Doligé et Mme Marie-François Perol-Dumont au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Sénat : rapport n ° 181 du 6 décembre 2016.

Mais, il faut bien reconnaître que, plus globalement, il peut sembler quelque peu artificiel d'affecter à un réseau d'administration générale des priorités fonctionnelles rigoureusement identifiables et qui peuvent contredire une évolution, voulue ces dernières années, vers davantage de déconcentration.

Néanmoins, dans ce contexte quelque peu anémique, malgré leur assez haut degré de généralité, l'on peut se référer aux directives nationales d'orientation des préfetures pour identifier les objectifs assignés aux services.

Elles ont affiché des priorités, très générales, tendant à affirmer le rôle de l'administration générale de l'État dans certains domaines relevant du champ des missions régaliennes (la sécurité, le contrôle de légalité, la détection des fraudes) ou de la conception d'un État stratège (l'animation des politiques publiques, le conseil aux collectivités territoriales). Dans le même temps, un certain nombre de missions, en particulier la délivrance des titres sécurisés, mais aussi des fonctions supports ont dû s'inscrire dans des processus de restructuration, qui ne sont pas toutes achevés.

À l'examen, il est bien difficile de juger que les priorités affichées en matière d'administration territoriale ont été atteintes. Au demeurant, correspondant fréquemment à des objectifs très larges peu susceptibles d'être la pierre de touche de priorisations des moyens, elles ne sont guère renseignées par le dispositif de performances présenté par le ministère lui-même, qui, pour les rares indicateurs publiés, traduit plutôt les difficultés rencontrées pour atteindre les cibles que le succès. Les faiblesses ainsi constatées dans certaines des missions d'administration territoriale semblent très incomplètement prises en compte dans les choix réalisés.

Il est vrai qu'un certain nombre d'objectifs se prêtent mal à une estimation quantitative. Néanmoins, les préoccupations incarnées par les rapports mentionnés semblent avoir quelques prolongements inquiétants dans un sentiment diffus de retrait de l'État de certains territoires.

Si ce sentiment peut être influencé par des analyses erronées et superficielles, qui font l'impasse sur les difficultés d'administration d'un vaste pays aux équilibres changeants, il peut sans doute se nourrir également de constats très quotidiens auxquels conduisent des arbitrages paraissant se trouver largement dictés par les contraintes budgétaires exercées sur la mission, que le programme d'administration territoriale assume principalement depuis de nombreuses années.

Évolution des crédits de paiement des actions du programme 307

(en millions d'euros, hors fonds de concours et attributions de produits)

	Ouverts en LFI pour 2018	Demandés pour 2019	Évolution 2019-2018
Action 01 - Coordination de la sécurité des personnes et des biens	172,8	173,5	0,40 %
Action 02 - Réglementation générale, garantie de l'identité et de la nationalité et délivrance des titres	688,5	663,1	- 3,70 %
Action 03 - Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	153,7	153,4	- 0,20 %
Action 04 - Pilotage des politiques gouvernementales	515,1	514,1	- 0,20 %
Action 05 - Animation et soutien du réseau	161,2	154	- 4,50 %
Total programme 307	1 691,3	1 658,1	- 2,00 %

Source : projet annuel de performance pour 2019

I. UN ÉTAT DE PROXIMITÉ EN PERTES DE MOYENS

Programmant une diminution des effectifs du programme, le projet de budget pour 2019 prolonge une tendance bien installée de réduction des effectifs du réseau territorial d'administration générale de l'État, qui s'est traduite par une perte de substance de pans entiers du réseau et a conduit à une révision à la baisse de ses ambitions.

Les restructurations mises en œuvre semblent au milieu du gué. La réduction des effectifs positionnés dans le réseau au titre de la délivrance des documents sécurisés a été à peu près menée à bien, mais les redéploiements envisagés initialement ont été contrariés au point que les priorités fixées au réseau préfectoral ne se sont, jusqu'à présent, pas traduites par des réalisations significatives.

A. LA BAISSÉ DES EFFECTIFS DU RÉSEAU PRÉFECTORAL SE POURSUIT**1. Une nouvelle baisse des effectifs mais un plafond d'emplois qui ne respecte pas la programmation pluriannuelle**

a) Une forte baisse des effectifs concentrée sur la mission de réglementation générale et de délivrance des titres

Le **projet de loi de finances pour 2019** est fondé sur des schémas d'emplois comportant la **suppression de 359 ETP, dont 200 au titre de 2019**.

L'évolution du **plafond d'emplois** prend également en compte des transferts d'emplois réalisés principalement en direction du programme 216 de la mission si bien que le plafond d'emplois s'inscrit en **diminution de 512 ETPT**.

Hors transferts et corrections techniques, la diminution du plafond d'emplois atteint 1,4 %, représentant en première approximation les efforts de productivité demandés aux agents. Si l'impact des schémas d'emplois du programme (- 363 ETP) est moindre que l'an dernier où il avait atteint 415 ETPT, la réduction prévue en 2019 se traduit par une baisse des emplois de plus de 3 % en deux ans.

La diminution globale du plafond d'emplois s'accompagne d'évolutions contrastées

Elles concernent d'abord les missions financées par le programme.

Évolution du plafond d'emplois du programme 307 par action à périmètres constant et courant

		PLF 2018				PLF 2019			
		Hauts fonctionnaires	Personnel administratif	Personnel technique	Total	Hauts fonctionnaires	Personnel administratif	Personnel technique	Total
Constant (sans transfert)	Action 01 "Coordination de la sécurité des personnes et des biens"	65	2 438	459	2 962	64	2 423	458	2 945
	Action 02 "Réglementation générale, garantie de l'identité et de la nationalité et délivrance des titres"	278	9 397	1 917	11 592	282	9 045	1 876	11 203
	Action 03 "Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales"	61	2 131	427	2 619	61	2 128	426	2 615
	Action 04 "Pilotage territorial des politiques gouvernementales"	210	6 991	1 391	8 592	208	6 979	1 387	8 574
	Action 05 "Animation et soutien du réseau"	18	67	0	85	18	67	0	85
	Total	632	21 023	4 195	25 850	633	20 642	4 147	25 422
Courant (avec transfert)	Action 01 "Coordination de la sécurité des personnes et des biens"	64	2 426	459	2 949	64	2 422	458	2 944
	Action 02 "Réglementation générale, garantie de l'identité et de la nationalité et délivrance des titres"	278	9 392	1 918	11 588	279	9 035	1 874	11 188
	Action 03 "Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales"	61	2 131	427	2 619	61	2 127	426	2 614
	Action 04 "Pilotage territorial des politiques gouvernementales"	209	6 988	1 391	8588	208	6 976	1 387	8571
	Action 05 "Animation et soutien du réseau"	18	67	0	85	0	0	0	0
	Total	630	21 004	4 195	25829	612	20 560	4 145	25 317

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Si l'on ne tient pas compte de l'incidence des transferts d'emplois programmés pour l'an prochain et des corrections techniques, les emplois perdus entre le plafond d'emplois pour 2018 et le plafond d'emplois pour 2019 résultent d'une très nette réduction des emplois de l'action 02 du programme correspondant à la mission de réglementation générale, de garantie de l'identité et de la nationalité et de délivrance des titres (- 389 ETPT, 75 % des pertes d'emplois).

**Évolutions des plafonds d'emplois des actions du programme
entre 2018 et 2019 et niveau en 2019
(avec et hors transferts et corrections techniques)**

en ETPT

	Différence 2019/2018 (hors transferts et corrections techniques)	Différence 2019/2018 (après transferts et corrections techniques)	Nombre (hors transferts et corrections techniques)	Nombre (après transferts et corrections techniques)
Coordination de la sécurité des personnes et des biens	- 17	- 5	2 945	2 944
Réglementation générale, garantie de l'identité et délivrance des titres sécurisés	- 389	- 400	11 203	11 188
Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	- 4	- 5	2 615	2 614
Pilotage territorial des politiques gouvernementales	- 18	- 17	8 574	8 571
Animation et soutien du réseau	0	- 85	85	0
Total	- 428	- 512	25 422	25 317

Le « pilotage territorial des politiques gouvernementales » et la « coordination de la sécurité des personnes et des biens » se partagent à peu près également la charge du reliquat des économies d'emplois.

On relève que les transferts prévus en 2019 devraient amplifier la réduction des emplois portés au titre de l'action 02 du programme.

De la même manière, les différentes catégories d'emplois ne sont pas touchées de la même manière par ces réductions de personnel.

Les emplois administratifs sont, comparativement, les plus affectés avec une réduction à périmètre constant de 362 ETPT (- 1,7 %). La catégorie des hauts fonctionnaires est, de son côté, épargnée par les diminutions de postes (une fois neutralisés les transferts). Enfin, les personnels techniques sont réduits de 48 ETPT soit 1,1 % des moyens de l'an dernier.

Par ailleurs, même si les évolutions catégorielles ne sont pas exposées avec précision, la présentation du programme assurée dans le document budgétaire évoque la suppression de personnels de catégorie C contrebalancée par une augmentation des emplois de catégories A et B. Cette évolution budgétée à hauteur de 600 000 euros en 2019 est le résultat du plan de repyramidage annoncé dans le cadre du plan « PPNG ».

b) Un plafond d'emplois qui ne respecte pas la loi de programmation des finances publiques

La loi de programmation des finances publiques a maintenu la dynamique d'économies pour l'année 2019 en prévoyant un schéma d'emplois négatif de -350 ETP pour le programme 307.

Le schéma d'emplois prévu pour 2019 extériorise un surplus de 150 emplois par rapport à la loi de programmation.

Il répond à deux motifs :

- un supplément de 50 emplois au titre du renfort des préfectures qui auront à assurer la prise en charge des mineurs non accompagnés ;

- un autre contingent de 100 emplois au titre du report du rapprochement avec le programme 333 qui devrait être mis en œuvre au 1^{er} janvier 2020 (voir *infra*).

2. Le prolongement d'une tendance bien installée

L'évolution du plafond d'emplois en 2019 doit être resituée dans une tendance installée de baisse continue des effectifs du réseau préfectoral, qui a conduit à réduire ses missions et son déploiement sur le territoire dans des conditions parfois équivoques et avec des effets peu probants sur la qualité de l'action de l'État.

On rappelle qu'au total, au cours de la décennie écoulée (2007-2017), le plafond d'emplois du programme d'administration territoriale aura rétrogradé de 3 357 ETPT soit un repli de 11 % des effectifs.

Une partie de cette diminution d'effectifs est due à des transferts vers d'autres administrations dans le cadre de la délégation des compétences de gestion du FEDER aux régions (- 211 ETPT en 2016) et du transfert des services interministériels départementaux des systèmes d'information et de communication (SIDSIC) du fait de la mutualisation mise en œuvre en 2016 (- 679 ETPT).

a) Des suppressions d'emplois depuis 2009

Il n'en reste pas moins que les effectifs du réseau préfectoral ont subi dès avant la mise en œuvre du « plan préfetures nouvelle génération » (PPNG) des réductions de personnel répétées détaillées dans l'encadré ci-après.

**Chronique des réductions d'emploi du réseau préfectoral
entre 2009 et 2015**

Les réductions d'effectifs du réseau préfectoral ont découlé successivement des « mandats » des révisions générales des politiques publiques - RGPP1 (de 2009 à 2011) et RGPP2 (définis initialement pour la période de 2012 à 2013 mais appliqués uniquement en 2012) - puis, à compter de 2013, du cadre d'action du plan ministériel de modernisation et de simplification (PMMS) et, enfin, pour la période 2016-2018, de la mise en œuvre du « plan préfetures nouvelle génération » (PPNG).

1- Les mandats RGPP1 : une cible de réduction d'emplois de 2 107 ETPT pour 2009 à 2011

Rappel des cibles RGPP 1

Une économie de 2 107 ETPT devait être réalisée sur 3 ans, de 2009 à 2011, répartie comme suit :

- contrôle de légalité : 450 ETPT ;
- système d'immatriculation des véhicules (SIV) : 339 ETPT ;
- carte nationale d'identité, passeport : 260 ETPT ;
- Fonctions support : 1 058 ETPT.

B) Réalisation des mandats RGPP 1

Globalement, les objectifs ont été atteints.

Le ministère suggère cependant que, dans le détail, les réductions d'emplois ont pu différer de celles qui avaient été programmées. Dans sa présentation du bilan de la RGPP 1, il fait valoir que les « résultats doivent être par ailleurs appréciés en fonction des obstacles rencontrés et notamment :

- les **difficultés initiales du SIV** (calendrier différé, problèmes techniques lors de l'installation de l'application) ;
- la fréquentation des usagers aux guichets des préfetures n'a pas enregistré la baisse escomptée ;
- le report de la mise en place de la carte nationale d'identité électronique (CNIe) ;
- la réduction limitée des actes transmissibles au titre du contrôle de légalité ».

En bref, d'autres missions que celles initialement prévues pour receler des gains de productivité ont dû compenser une plus grande rigidité des emplois mobilisés par ces missions.

2- Les mandats RGPP 2 : une cible de réduction d'emplois de 475 ETPT en 2012

Rappel de la cible

En 2012, les mesures RGPP 2 relatives au programme 307 « Administration territoriale » prévoyaient la suppression de 475 ETPT qui se répartissaient comme suit :

- rationalisation de la délivrance des titres : 200 ETPT ;
- contrôle de légalité et de la réglementation : 225 ETPT ;
- rationalisation des fonctions support et de la représentation de l'État : 50 ETPT.

Réalisation : - 385 ETPT

La réduction d'effectifs liée au schéma d'emplois (- 380 ETP) a été inférieure à la baisse du plafond d'emplois (- 475 ETPT). Le programme 307 a réalisé un schéma d'emplois de - 383 ETP en 2012.

En effet, un renfort de + 110 ETP a bénéficié au programme 307 par « atténuation » du schéma d'emplois ainsi ramené à - 365 ETP, afin de renforcer les équipes dans le cadre du déploiement du logiciel dit « Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France » (AGDREF).

En gestion, l'objectif a été durci de 15 ETP et porté à - 380 ETP pour contribuer à la réalisation du schéma d'emplois du programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

L'effort final a été très majoritairement porté sur les missions suivantes :

- rationalisation de la délivrance des titres : 142 ETP ;
- contrôle de légalité et de la réglementation : 108 ETP ;
- rationalisation des fonctions support et de la représentation de l'État : 133 ETP.

3- Les réductions d'effectifs en 2013 : une cible de réduction d'emplois de 53 ETPT

En loi de finances initiale pour 2013, le schéma d'emplois pour 2013 tablait sur la suppression de 450 ETP et se trouvait compatible avec une baisse du plafond de 53 ETPT, compte tenu des évolutions observées l'année précédente. Cet effort de réduction correspondait à un taux de non-remplacement de 46 % des départs en retraite prévisionnels, contre 42 % en 2012.

Les réductions d'effectifs liées à l'application du schéma d'emplois ont porté prioritairement sur les fonctions support (ex : la gestion budgétaire, les emplois de résidence et le nettoyage), les effectifs affectés au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire, qui avaient fortement diminué entre 2009 et 2012, étant à peu près préservés.

4- Les réductions d'effectifs en 2014 : une cible de réduction d'emplois de 398 ETPT

En loi de finances initiale pour 2014, la baisse du plafond d'emplois s'est à nouveau accusée avec - 398 ETPT.

Le schéma d'emplois pour 2014 a été fixé à - 550 ETP correspondant à une amplification du taux de non-remplacement porté à 56 % des départs en retraite prévisionnels, contre 46 % en 2013.

Ces réductions d'effectifs étaient, pour partie, explicitées par le plan ministériel de modernisation et de simplification, qui les justifiait notamment par des opérations de mutualisation et d'externalisation déjà engagées (exemple : fonctions supports et gestion budgétaire).

Les suppressions d'emplois ont majoritairement porté sur les missions suivantes :

- les emplois de résidence ;
- les fonctions de nettoyage ;
- la gestion budgétaire (régionalisation des plateformes Chorus) ;
- la sécurité ;
- les naturalisations ;
- l'asile ;
- le contentieux ;
- les élections.

5- Les réductions d'effectifs en 2015 : une cible de réduction d'emplois de 262 ETPT

Pour 2015, le schéma d'emplois a été fixé à - 180 ETP pour une baisse du plafond de 262 ETPT.

Les gains d'effectifs à réaliser ont été justifiés comme suit :

- régionalisation de la fonction financière et mise en place des services facturiers : - 40 ETP ;
- création des plateformes régionales pour l'instruction des passeports : - 60 ETP ;
- création des plateformes régionales d'instruction des demandes d'acquisition de la nationalité française par décret et par mariage : - 80 ETP.

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Au cours de la période sous revue, la plupart des économies d'emplois ont concerné les fonctions support et la mission de délivrance des titres.

Cependant, certaines années, la quasi-totalité des missions du réseau préfectoral, y compris les missions appelées à devenir prioritaires dans le cadre du PPNG, ont été concernées par les réductions d'emplois.

b) De nouvelles suppressions d'emplois dans le cadre du PPNG

La mise en œuvre du plan préfectures nouvelle génération a prolongé ces réductions d'emplois au cours de la période 2016 à 2018, mais les effets attendus sur le plafond d'emplois paraissent avoir été contrariés.

Dans le cadre du PPNG, 1 300 ETP étaient appelés à être supprimés au cours de la période de 2016 à 2018.

En réalité, le nombre d'agents concernés par le plan était supérieur (4 000 emplois) puisqu'étaient prévus des redéploiements de moyens concernant 2 700 emplois.

La composante quantitative du plan a été menée à son terme selon la chronique suivante.

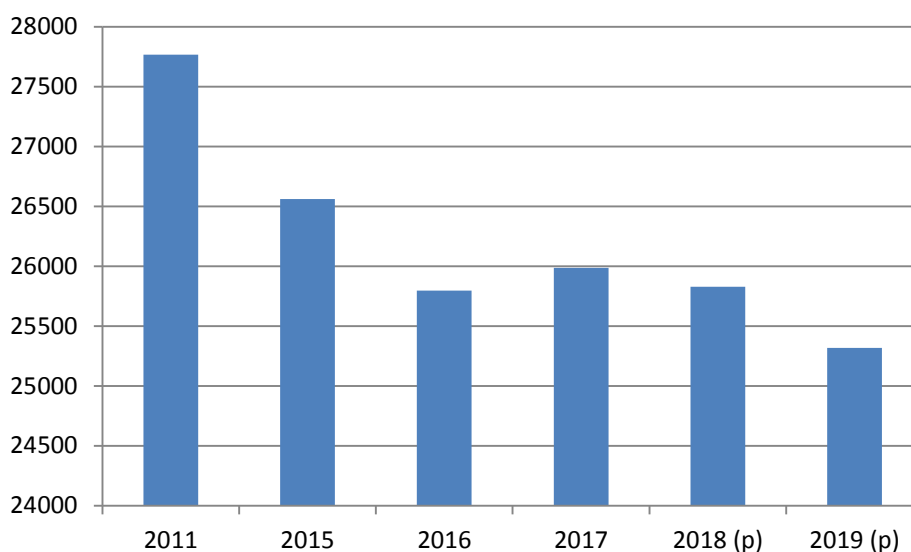
Suppressions d'emplois liées au PPNG

	2016	2017	2018	Total
Emplois supprimés	200	685	415	1 300

Source : commission des finances du Sénat d'après les réponses au questionnaire du rapporteur spécial

Mais, même s'il a été très significatif, le repli du plafond d'emplois du programme entre 2015 et 2018 n'a été que de 733 ETPT, traduisant les effets de besoins non prévus, du fait des difficultés rencontrées dans la dématérialisation de certaines prestations, des flux migratoires et des menaces sur la sécurité.

Évolution des emplois du programme à périmètre courant (2011-2019)



Source : commission des finances du sénat d'après les données des documents budgétaires

Ces mêmes besoins ont freiné les redéploiements vers les missions identifiées comme prioritaires, qui devaient provenir de la restructuration touchant les services de titres sécurisés en place dans les préfectures. À ce jour, elles n'ont pu être complètement mises en œuvre (voir *infra*).

3. La situation d'emploi de certains corps traduit une spécialisation fonctionnelle parfois relative

Les corps préfectoral et des sous-préfets comprennent un assez grand nombre d'agents n'exerçant pas leur activité dans le réseau.

Au 1^{er} septembre 2018, 127 préfets n'exercent pas en administration préfectorale.

Préfets chargés d'une mission de service public relevant du Gouvernement	8
Membres du CSATE	11
Conseillers du Gouvernement	14
Affectés en administration centrale	26
Affectés en cabinet ministériel	3
Mis à disposition	17
Détachés	35
En disponibilité ou hors cadres	13
TOTAL	127

Source: réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Au 1^{er} septembre 2018, 111 sous-préfets n'exercent pas en administration préfectorale.

Hors cadre en administration centrale du ministère de l'intérieur ou mis à disposition hors du ministère de l'intérieur	20
Détachés hors du ministère de l'intérieur (autres ministères, collectivités locales, chambre de commerce et d'industrie, ...)	23
Détachés à l'administration centrale du ministère de l'intérieur	61
En disponibilité ou hors cadres	7
TOTAL	111

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Cette situation traduit un sur-recrutement des corps correspondants dès lors qu'on n'envisage que les besoins fonctionnels de l'administration territoriale.

B. LA RÉDUCTION DES MOYENS DU RÉSEAU S'INTÈGRE DANS UN CONTEXTE D'ATTRITION DES SERVICES DÉCONCENTRÉS ET DE FAIBLE ÉVOLUTION DES POSITIONNEMENTS QUI CONTRASTE AVEC LA RÉORGANISATION DE LA FRANCE DÉCENTRALISÉE

1. Une baisse des moyens qui fait écho à une attrition plus globale des moyens de l'administration territoriale de l'État

Les services déconcentrés de l'État, en particulier ceux placés sous l'autorité des préfets ont connu une forte réduction de leurs effectifs, la baisse des moyens des autres services ayant été plus mesurée.

Évolution des effectifs des services déconcentrés entre 2011 et 2015 en équivalent temps plein (ETP)

en équivalent temps plein (ETP)	2011	2015	Évolution 2011-2015
Périmètre hors RéATE			
Éducation nationale	879 171	874 984	- 0,48 %
<i>dont Enseignants</i>	<i>859 294</i>	<i>855 028</i>	<i>- 0,50 %</i>
<i>dont rectorats/DSDEN</i>	<i>19 877</i>	<i>19 956</i>	<i>0,40 %</i>
Police et gendarmerie	240 298	241 476	0,49 %
DDFiP/DRFiP	102 970	91 848	- 10,80 %
Douanes (services régionaux)	14 767	13 931	- 5,66 %
DIR	8 597	8 246	- 4,08 %
Total périmètre hors RéATE	1 245 803	1 230 485	- 1,23 %
Périmètre RéATE			
DRAC	2 237	2 187	- 2,24 %
DIRECCTE	10 461	9 744	- 6,85 %
DRJSCS	2 192	2 127	- 2,97 %
DDCSPP	9 550	9 072	- 5,01 %
DRAAF	2 313	2 142	- 7,39 %
DREAL	9 903	9 615	- 2,91 %
DDTM (agents MAAF+MEEM)	23 387	17 050	- 27,10 %
Préfectures	27 530	26 011	- 5,52 %
SGAR	1 030	983	- 4,49 %
Total RéATE	88 603	78 931	- 10,92 %
Total	1 334 406	1 309 416	- 1,87 %

Source : Cour des comptes

De 2001 à 2015, sur une période très courte donc, les effectifs des services placés sous l'autorité des préfets ont perdu près de 10 000 emplois, soit un recul proche de 11 %.

Tous services confondus, en incluant les opérateurs de l'État, la « France de province » accueille 1,8 million d'emplois financés par le budget de l'État sur les 2,4 millions d'emplois décomptés à ce titre.

Hors personnels de l'éducation nationale, ce ne sont plus que 766 300 emplois qui sont concernés (sur un total métropolitain de plus d'un million d'emplois).

L'Île-de-France absorbe à elle seule un quart de ces derniers emplois, contribuant aux déséquilibres constatés dans la répartition des effectifs sur le territoire.

Répartition territoriale des effectifs de la fonction publique d'État

	Fonction publique d'État (tous ministères)	Fonction publique d'État hors enseignement
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	214 400	96 500
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	209 700	96 900
Auvergne-Rhône-Alpes	265 800	99 200
Bourgogne-Franche-Comté	98 100	41 600
Bretagne	128 200	62 900
Centre-Val de Loire	88 400	40 100
Corse	13 900	7 900
Île-de-France	562 400	275 400
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	203 000	83 100
Nord-Pas-de-Calais-Picardie	195 700	64 100
Normandie	104 000	36 900
Pays de la Loire	109 900	40 300
Provence-Alpes-Côte d'Azur	200 700	97 000
France de province	1 831 700	766 300
France métropolitaine	2 394 100	1 041 700

Source : commission des finances du Sénat

2. Le budget de 2019 ou la confirmation de la réduction des emplois positionnés dans les départements et à l'échelon infradépartemental

Les suppressions d'emplois prévues pour 2019 touchent principalement l'échelon départemental (- 383 emplois contre - 47 pour l'échelon régional).

Cette situation n'est pas nouvelle, la rationalisation du déploiement régional liée à la diminution du nombre des régions ayant eu peu d'effets sur le niveau des effectifs régionaux tout en suscitant des inquiétudes sur

l'impact de la régionalisation de l'administration générale de l'État sur sa capacité à demeurer à l'écoute des territoires (voir *infra*).

La présentation de la politique d'emploi du ministère comme concernant l'échelon départemental est équivoque, les documents budgétaires ne décomposent pas les évolutions d'emplois entre préfectures et sous-préfectures.

Or, dans le passé, les baisses d'effectifs ont principalement touché le niveau infradépartemental d'administration territoriale de l'État, les sous-préfectures, au point de poser avec une acuité très forte la question de la carte des sous-préfectures (voir *infra*).

La redéfinition des missions et les réorganisations des ressources humaines qui n'ont pas épuisé leurs effets sont marquées par des perspectives de réduction d'effectifs qui, inévitablement, renforceront la pression sur le déploiement fin du réseau préfectoral, le niveau des sous-préfectures, appelé à mettre en œuvre ces changements et à assumer ces contraintes renforcées.

S'il est justifié que la carte des sous-préfectures évolue du fait des modifications de la carte de la France décentralisée, qui évolue de son côté, et des mutations économiques et sociales des territoires, qu'il faut prendre en compte, encore faut-il tenir compte du sentiment d'abandon territorial de nombre de nos compatriotes, particulièrement dans les territoires ruraux, et préserver les moyens d'un réseau appelé à matérialiser au plus près la présence de l'État.

a) Une réduction du nombre des préfectures de régions consécutive à la réforme territoriale aux effets limités et incertains

À compter du 1^{er} janvier 2016, **sept nouvelles régions se sont substituées à seize régions actuelles**¹.

Cette réforme semble n'avoir exercé que peu d'effets sur les capacités déployées en région par le ministère de l'intérieur.

La réforme de la carte territoriale implique une réorganisation des services déconcentrés de l'État en régions. Des **préfets préfigurateurs** ont été nommés le 22 avril 2015 afin d'élaborer des **propositions d'organisation des services régionaux**.

Les **préfectures n'ont été qu'en partie concernées par cette réorganisation**, la création des nouvelles régions ne remettant pas en cause l'implantation géographique des services préfectoraux.

Certes, **le nombre de préfectures de région a été réduit**¹. Il n'y a plus en France métropolitaine que 13 préfectures de région au lieu de 22.

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

En revanche, les réorganisations liées à la fusion des régions ont eu peu de prolongements.

Elles ont essentiellement impacté les agents des secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR) et les agents affectés dans des services de préfectures à vocation régionale. Il a en effet été décidé de rapprocher les SGAR des régions fusionnées et de positionner la nouvelle organisation du SGAR auprès du nouveau préfet de région. Par ailleurs, le rôle du secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR) a été redéfini autour de ses missions d'animation interministérielle et d'impulsion des actions de modernisation. La circulaire du Premier ministre du 25 septembre 2015 a posé les orientations concernant les nouvelles orientations des SGAR dans le cadre de la réforme territoriale, notamment en réorganisant les services en deux pôles chargés, d'une part, de l'animation régionale des politiques publiques, et, d'autre part, de la coordination interministérielle de la mise en œuvre du décret n° 2015-510 portant charte de déconcentration au titre de la mutualisation des moyens de fonctionnement des réseaux déconcentrés. La nouvelle organisation des SGAR est en place depuis la fin du premier semestre 2016.

À ce titre, certaines missions exercées actuellement dans les préfectures de département chef-lieu de région ont été progressivement centralisées au siège de la nouvelle région, comme la gestion des ressources humaines des agents en préfecture et la gestion des budgets opérationnels du programme 307² (BOP) correspondant aux crédits du programme délégués aux services déconcentrés.

Il n'est pas certain que ce processus de recentralisation soit achevé. Les transferts d'emplois prévus en 2019 à destination du programme 216 de la mission pourraient n'être qu'une étape vers un rattachement des moyens de pilotage du réseau au programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » placé auprès du secrétariat général du Gouvernement ».

D'ores et déjà, depuis 2017, le programme 333 est amené à porter les crédits de fonctionnement courant des directions régionales (DR) métropolitaines placées sous l'autorité des préfets de région, et les crédits de fonctionnement courant des secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR), des délégations régionales à la recherche et à la technologie (DRRT) et des délégations régionales aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes (DRDFE).

¹ Depuis son institution en 1964, le préfet de région est le préfet du département où se trouve le chef-lieu de la région.

² La gestion des crédits déconcentrés du programme 307, c'est-à-dire les crédits dédiés aux dépenses de personnel et de fonctionnement des préfectures, est confiée aux préfets de région, qui les répartit ensuite entre les différentes unités opérationnelles (UO).

Une amplification de cette évolution ramènerait vers une organisation plus intégrée des moyens des services territoriaux de l'État. On rappelle également que le corps préfectoral a connu dans son histoire un rattachement privilégié au premier ministre, il a été plutôt préservé jusque-là.

Cette régionalisation des missions aura eu, au total, des impacts budgétaires plutôt modérés et concentrés sur une faible proportion des effectifs du réseau.

Au total, **337 agents ont été touchés par la réforme régionale** (230 agents en SGAR et 107 sur des missions dites de niveau régional en préfectures) ont été réaffectés sur de nouveaux emplois après une mobilité fonctionnelle ou, plus rarement, géographique. L'impact de la réforme sur les effectifs est difficile à apprécier sachant que, si le ministère de l'intérieur indique que 30 % des emplois des SGAR supprimés auraient été économisés, d'autres facteurs, comme la délégation aux régions de la gestion des fonds européens ont également pu jouer.

En ce qui concerne les directions régionales, l'impact de la fusion des régions a été modéré. La plupart d'entre elles ont conservé des déploiements sur plusieurs sites faute de pouvoir réellement mettre en œuvre des mobilités géographiques très exigeantes en moyens d'accompagnement.

De fait, lors de la bascule au 1^{er} janvier 2016 sur une organisation à 13 régions, seul un petit nombre de postes de directeurs, recteurs ou préfets ont été supprimés dans les régions qui n'étaient plus chef-lieu. La réforme a ainsi fait disparaître 9 postes de préfets de région et de directeurs généraux d'agence régionales de santé et 63 postes de directeurs régionaux des administrations de l'État, ainsi que leurs états-majors.

D'un point de vue fonctionnel, les réformes mises en œuvre appellent une réelle vigilance.

En premier lieu, la concentration de la mission de conception dans les préfectures régionales crée un **risque d'éloignement par rapport aux réalités locales et, peut-être, de concentration de l'attention sur les grandes métropoles où ces centres de coordination se trouvent localisés.**

La constitution de grandes directions régionales des ministères spécialisés, malgré son peu d'effets à ce jour, alimente cette inquiétude.

Dans ce contexte, l'on peut s'interroger sur un sentiment diffus de déclassement des échelons préfectoraux de niveau départemental non sélectionnés pour abriter les nouveaux pôles régionaux. Préoccupation classique, les agents des structures ayant perdu leur vocation à exercer des compétences décisionnelles s'inquiètent de pouvoir subir une certaine inertie dans le déroulement de leur carrière du fait d'un désavantage comparatif. Quant aux chefs de poste départementaux, un certain éloignement par rapport au centre régional et de celui-ci par rapport à leurs préoccupations

territoriales peut nourrir une forme de lassitude. La situation des sous-préfets relève de mêmes hypothèses.

b) Quelle présence de l'État au niveau infradépartemental ?

(1) La structure territoriale du réseau, peu d'évolutions significatives

Parallèlement à la réorganisation du réseau des préfetures de région, le Gouvernement précédent entendait poursuivre la réforme des sous-préfetures, en particulier au regard de leur déploiement.

Par instruction ministérielle du 12 février 2016, les préfets de département ont été ainsi sollicités afin de transmettre, après concertation avec les élus, un projet territorial visant à réorganiser l'échelon infradépartemental de l'État à échéance du 1^{er} janvier 2017.

Ces propositions n'ont porté que sur quelques ajustements passant par des fusions ou des jumelages d'arrondissements et, majoritairement, par des ajustements des limites des arrondissements, résultant notamment des travaux des schémas départementaux de coopération intercommunale.

Il s'est agi principalement d'assurer une plus grande cohérence entre la carte des arrondissements et celle des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Les fusions et les jumelages d'arrondissements depuis 2016

Les fusions d'arrondissements

En application de l'article L. 3113-1 du CGCT, la fusion d'arrondissements est prononcée par décret en Conseil d'État du ministre de l'intérieur, pris après consultation du Conseil départemental. Cette procédure a été mise en œuvre pour :

- la fusion des arrondissements de Châteaubriant et d'Ancenis, en Loire-Atlantique ; le décret du 29/12/2016, entré en vigueur au 1^{er}/01/2017 a créé le nouvel arrondissement de Châteaubriant-Ancenis en se substituant aux deux précédent ;
- la fusion des arrondissements de Châlons-en-Champagne et de Sainte-Menehould, dans la Marne ; le décret du 29/03/2017, entré en vigueur au 1^{er}/04/2017 a étendu l'arrondissement de Châlons-en-Champagne en supprimant celui de Sainte-Menehould

Les jumelages d'arrondissements

Par décret du Président de la République, un sous-préfet peut être nommé conjointement sur deux arrondissements, actant ainsi leur jumelage. Au cours des trois dernières années, cinq jumelages d'arrondissements ont été réalisés par la nomination par décret d'un sous-préfet commun :

- Antony et Boulogne-Billancourt (Hauts-de-Seine), depuis le 24 juin 2015 ;
- Marmande et Nérac (Lot-et-Garonne), depuis le 12 mai 2016 ;
- Gex et Nantua (Ain), depuis le 8 novembre 2016 ;
- Laval et Château-Gontier (Mayenne), depuis le 17 janvier 2018 ;

- Péronne et Montdidier (Somme) depuis le 23 avril 2018.

Les modifications des limites d'arrondissement

En application de l'article L. 3113-1 du CGCT, les modifications des limites territoriales des arrondissements sont décidées par le représentant de l'État dans la région, après consultation du Conseil départemental ou par décret en Conseil d'État dès lors qu'elles emportent modification des limites départementales.

En 2015 et début 2016, seules 11 modifications de limites d'arrondissements ont été réalisées dans 10 départements. À l'exception du Rhône, où la carte a été profondément remaniée pour tenir compte de la création de la métropole de Lyon, les arrêtés préfectoraux n'ont modifié qu'à la marge les limites d'arrondissements : seules 17 communes au total ont changé d'arrondissement afin de permettre la création de communes nouvelles (une commune ne pouvant être divisée entre deux arrondissements).

Depuis l'instruction du 12 février 2016, la carte des arrondissements a été remaniée par arrêté préfectoral dans 65 départements, entraînant un changement d'arrondissement pour 2 106 communes : Ain, Aisne, Allier, Alpes-de-Haute-Provence, Ardèche, Ariège, Aube, Aude, Aveyron, Bouches-du-Rhône, Calvados, Charente, Charente-Maritime, Corrèze, Corse-du-Sud, Côte-d'Or, Côtes-d'Armor, Creuse, Dordogne, Drôme, Eure, Finistère, Gard, Haute-Garonne, Gers, Hérault, Ille-et-Vilaine, Indre, Indre-et-Loire, Isère, Jura, Loir-et-Cher, Loire, Loiret, Lot, Maine-et-Loire, Manche, Mayenne, Morbihan, Nièvre, Orne, Pas-de-Calais, Puy-de-Dôme, Pyrénées-Atlantiques, Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Orientales, Haut-Rhin, Rhône, Haute-Saône, Saône-et-Loire, Seine-Maritime, Seine-et-Marne, Yvelines, Somme, Deux-Sèvres, Var, Vaucluse, Vendée, Vienne, Yonne, Essonne, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Val-d'Oise.

Trois nouvelles modifications sont prévues dans les prochains mois : Doubs, Oise, Vosges.

(2) De nombreuses sous-préfectures subissent une pénurie de moyens

Les sous-préfectures sont censées incarner la présence de l'État au plus près du local dont elles sont chargées d'assurer l'animation du développement.

Si les implantations territoriales ont été globalement préservées ce dont il faut se féliciter, il reste que le réseau a beaucoup souffert de la politique d'emploi mise en œuvre ces dernières années et que des pans entiers de ce réseau se trouvent en situation de pénurie de moyens.

Celle-ci, au demeurant, s'aggrave dans un contexte marqué par la poursuite de la baisse des effectifs. L'ensemble des sous-préfectures devraient accueillir, en fin d'année 2018, 4 032 ETPT contre 4 432 ETPT en 2017, soit une nouvelle baisse de 9 % des effectifs.

Dans ces conditions, le nombre des sous-préfectures ayant 10 ETPT ou moins, qui était de 58 l'an dernier, passe à 76 en 2018. 132 sous-préfectures ont entre 10 et 30 ETPT parmi lesquelles plus de 40 disposent de moins de 12 ETPT.

Seules 31 sous-préfectures dépassent un contingent d'effectifs de plus de 30 ETPT contre 36 l'an dernier.

Ces données ne préjugent pas de la pertinence du déploiement du réseau. Celle-ci paraît sans détermination bien claire.

L'on constate une grande hétérogénéité dans les situations si bien que, ni le nombre des habitants, ni celui des services de l'État ne sont des facteurs explicatifs d'une carte des sous-préfectures, qui malgré certaines évolutions portant sur les limites territoriales des arrondissements, éprouve des difficultés à s'adapter aux changements multiples connus par les territoires.

Dans un contexte où le « besoin d'État » s'exprime fortement de la part des citoyens, la présence infra-territoriale de l'État est indispensable tant pour ceux-ci que pour les élus, en territoire rural comme en territoire urbain.

Dans ces conditions, votre rapporteur spécial rappelle son attachement à garantir l'accès de tous à un État de proximité.

(3) L'État infradépartemental ne doit pas s'affadir dans de fausses alternatives

À cet égard, l'évolution des modalités de présence de l'État dans les territoires et d'accès aux services publics de proximité ne paraît pas offrir de réelle équivalence.

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a prescrit l'élaboration conjointe par l'État et le conseil départemental d'un schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public, en association avec les intercommunalités.

Ce schéma comprend un plan de développement des différents modèles d'espaces mutualisés de services, dont les **Maisons de l'État (MdE) et de Maisons de services au public (MSAP)**.

Les Maisons de l'État (MdE) et les Maisons de services au public (MSAP)

D'après la circulaire du Premier ministre du 15 octobre 2014 sur la création des Maisons de l'État : « Il convient de distinguer les Maisons de services au public et les autres projets de ce type, des Maisons de l'État. Constituant deux formes de regroupement de services publics de proximité, ces formules se distinguent par leur nature juridique, leurs objectifs, leur échelle d'implantation privilégiée, et leurs moyens.

Les Maisons de services au public ont un fondement législatif, un objectif tourné vers l'utilisateur et le grand public, et des moyens de fonctionnement humains mutualisés et encadrés. Elles sont généralement implantées à un échelon infra-arrondissement, même si elles peuvent dans certains cas, en fonction des spécificités territoriales, être créées dans des chefs-lieux d'arrondissement. Elles visent à faciliter les démarches des usagers et à améliorer la proximité des services publics dans des territoires ruraux, urbains ou périurbains en situation de déficit de services publics. Elles ont été définies par la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Elles reposent sur un principe de mutualisation des services : les agents qui les animent proposent des prestations assurées par différents services publics relevant de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs groupements, des organismes nationaux ou locaux chargés d'une mission de service public ainsi que des services privés, principalement à destination du grand public. Le fonctionnement des Maisons de services au public est porté par des collectivités locales, en partenariat avec les opérateurs, ou par les opérateurs eux-mêmes, selon une logique de service rendu.

Les Maisons de l'État, quant à elles, permettent une rationalisation et une meilleure visibilité de la présence de l'État dans des territoires ruraux, urbains ou périurbains présentant des enjeux particuliers de maintien de cette présence, via une mutualisation des locaux et de certaines fonctions support : elles accueillent des services de l'État privilégiant plutôt l'appui aux collectivités territoriales mais sans exclure les services dédiés aux usagers, tels ceux des sous-préfectures délivrant des titres ou ceux des services des finances publiques, ainsi que les opérateurs eux-mêmes, soit via des permanences, soit via des missions de plein exercice. Les missions des Maisons de l'État sont assurées par les agents des services qui y sont rassemblés ».

Les **maisons de service au public (MSAP)** visent à organiser un accueil de proximité principalement pour le compte des opérateurs et entreprises de service public (CAF, CPAM, CARSAT, MSA, URSSAF, EDF, GRDF, SNCF, La Poste, Pôle Emploi, ...).

Le Gouvernement avait l'ambition de créer 1 000 MSAP au 1^{er} janvier 2017 ; leur **nombre est de 1 271 ouvertes ou en cours d'ouverture au 21 juin 2018**.

Les MSAP¹ visent à faciliter les démarches des usagers et à améliorer la proximité des services publics dans des territoires ruraux ou urbains en situation d'isolement. Elles sont davantage dédiées à l'accueil des usagers que les maisons de l'État, qui ont pour principale vocation d'assurer un service de conseil et d'ingénierie territoriale à destination des porteurs de projets locaux comme les collectivités territoriales, les entreprises ou les

¹ La part du financement des MSAP qui incombe à l'État est portée par le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » de la mission « Politique des territoires ».

associations et sont un instrument de rationalisation des implantations immobilières de l'État.

Les MdE, créées par arrêté préfectoral, sont souvent localisées sur le site de la sous-préfecture, et **regroupent en priorité des services de proximité de l'État** – soit totalement, soit par l'organisation de permanences périodiques – comme des administrations déconcentrées (par exemple des directions départementales des territoires ou des directions départementales des finances publiques) ou des opérateurs nationaux (par exemple des délégations territoriales de l'Office national des forêts, de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage ou des Agences régionales de santé). **Elles ont pour principale vocation d'assurer un service de conseil et d'ingénierie territoriale à destination des porteurs de projets locaux**

Au 1er août 2018, outre 70 Maisons de l'État ou espaces mutualisés déployés dans 52 départements, 21 projets étaient en cours d'élaboration dans 19 départements.

L'investissement nécessaire à la création de maisons de l'État repose sur les budgets ministériels (programmes 214, 307, 309, 333, ...) ou des opérateurs, éventuellement renforcés par le produit des cessions immobilières, et si besoin par un abondement issu du BOP mutualisé du CAS 723.

Une étude a permis d'évaluer que les 22 maisons de l'État :

- ont un coût moyen par projet de 320 000 euros ;
- représentent un **coût total de travaux de 7,045 millions d'euros**, dont 5,022 millions d'euros (71 %) en provenance des différents programmes budgétaires de l'État ;
- représentent une économie annuelle pour le budget de l'État de 970 000 euros ;
- ont permis de réduire de 39 % le ratio d'occupation dans les bâtiments concernés, qui est passé de 28 à 17 m² de surface utile nette (SUN) par poste de travail, soit une réduction de 8 000 m² (43 %) de SUN ;
- ont une durée moyenne d'amortissement de 6,3 ans ;
- sont créées à 77 % dans une sous-préfecture, à 14 % dans une unité territoriale de la DDT(M) et à 9 % dans un centre des finances publiques ;
- regroupent essentiellement des sous-préfectures, des unités territoriales des DDT(M) et des inspecteurs de l'éducation nationale ;
- accueillent principalement des permanences des délégués du défenseur des droits (36 %), des unités départementales de l'architecture et du patrimoine (32 %) et des DDPP (23 %) ;
- peuvent aussi accueillir (physiquement ou sous forme de permanences) : des centres d'information et d'orientation (CIO), des unités

ou agences territoriales de l'Office national des forêts (ONF), des centres des finances publiques, des unités départementales des DIRECCTE ou des DREAL, les Douanes, les services de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), des Points d'accès au droit, Pôle emploi, la Mission locale, la CPAM, la CAF, l'UDAF, ...

II. UNE DÉGRADATION SOURDE DE CERTAINES MISSIONS

L'attrition des moyens n'a pas manqué d'exercer des contraintes telles que la question de la redéfinition du périmètre des missions du réseau préfectoral classique a fini par se poser. Selon l'analyse du Gouvernement transmise à votre rapporteur spécial, à partir de 2015, *« la situation du programme 307 s'est rigidifiée dans la mesure où il n'était plus en mesure de réaliser des suppressions de postes supplémentaires sans une révision profonde de ses missions »*.

C'est de ce blocage que, selon la même analyse *« le plan préfecture nouvelle génération (PPNG) permet de sortir »* en échappant à la *« logique de « rabot » et en gageant les schémas d'emplois jusqu'en 2018 notamment par la réorganisation des services de délivrance de titres tout en consolidant les effectifs dédiés aux missions prioritaires (sécurité/gestion de crises ; expertise juridique et contrôle de légalité ; lutte contre la fraude, coordination territoriale des politiques publiques) »*.

Ces affirmations méritent d'être nuancées. En réalité, des modulations ont été apportées bien avant 2015 à l'exercice de certaines missions dans le sens d'un allègement de certaines d'entre elles, pourtant prioritaires.

Il est cependant exact que, tant le plan préfecture nouvelle génération, que la directive nationale d'organisation des préfectures et des sous-préfectures (DNO) pour les années 2016 à 2018, ont attribué des priorités fonctionnelles au réseau d'administration générale de l'État dans le contexte d'une fin programmée de la plupart des opérations de guichet.

Ces restructurations ont rencontré des difficultés.

Mais, c'est au-delà qu'il convient de s'inquiéter de l'adéquation des ambitions avec les moyens et les performances observées.

Le projet de budget pour 2019 n'apporte aucune réponse de nature à dissiper ces inquiétudes.

A. QUELLE TRADUCTION DES PRIORITÉS AFFICHÉES ?

1. Les priorités fixées au réseau préfectoral se sont traduites par des redéploiements d'effectifs dont seule une partie a été mise en œuvre

Le plan préfecture nouvelle génération a été conforté par les priorités fixées par la DNO (2016-2018) publiée au mois de mars 2016.

Le plan « Préfectures nouvelle génération » (PPNG)

Présenté par le ministre de l'Intérieur au cours du comité technique spécial des préfetures du 9 juin 2015, le plan de « Préfectures nouvelle génération » (PPNG) vise à repenser les missions de l'administration territoriale afin d'adapter au mieux les ressources affectées au réseau préfectoral aux besoins de nos concitoyens et des collectivités.

Le plan repose sur plusieurs principes directeurs :

- permettre aux préfetures de répondre aux enjeux de demain en renforçant les missions prioritaires pour le ministère de l'intérieur : lutte contre la fraude documentaire, gestion locale des crises, coordination territoriale des politiques publiques, expertise juridique et contrôle de légalité ;
- veiller à l'égalité d'accès au service public de toutes les populations, préserver la qualité du service et simplifier les procédures, éviter les déplacements de l'utilisateur en préfecture ;
- s'appuyer sur les technologies existantes (numérisation, plateformes, télé procédures, etc.) pour exercer autrement la mission de délivrance de quatre titres (carte nationale d'identité, passeport, permis de conduire, certificat d'immatriculation) ;
- renforcer la sécurisation des titres, la lutte contre les fraudes et le contrôle du ministère de l'intérieur sur la chaîne de délivrance ;
- étudier la possibilité de recourir à un opérateur agissant sous le contrôle du ministère de l'intérieur, pour la réalisation de certaines tâches, en excluant toute privatisation.

Les travaux réalisés dans le cadre du plan devraient être formalisés dans une nouvelle directive nationale d'orientation pour la période 2016-2018 exposée finalement fin mars 2016 (voir ci-dessous).

Chacune des priorités affichées fait l'objet d'orientations générales.

Le renforcement de la gestion locale de crises

En premier lieu, le plan se donne pour objectif de clarifier les missions préalablement à une situation de crise, pendant la crise et après la crise entre les différents acteurs locaux : le Service interministériel de défense et de protection civile (SID-PC) ; les sous-préfetures ; les collectivités locales ; les associations. Au cours des premiers échanges, le groupe de travail consacré à la réorganisation de cette mission a ainsi examiné les moyens de renforcer l'articulation entre les différents niveaux d'intervention (locale, départementale, zonale, voire central), ainsi que la possibilité de développer des outils de partage des informations facilitant l'animation de l'ensemble des acteurs.

En second lieu, l'élaboration du plan doit conduire notamment à étudier les voies d'un renforcement des moyens (par la professionnalisation des viviers des centres opérationnels, par le renforcement du niveau de qualification des agents).

L'amélioration de la capacité d'expertise juridique et le contrôle de légalité

La réflexion engagée dans le cadre du PPNG porte à la fois sur l'expertise juridique et sur le contrôle de légalité.

S'agissant de cette dernière mission, il est envisagé de **redéfinir les priorités de contrôle et de réviser la liste des actes transmissibles.**

Est également examinée **l'extension du rôle du Pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL), ainsi que la création d'un pôle d'appui au contrôle budgétaire.**

En cela, le PPNG s'inscrit dans la continuité des mesures retenues par le Gouvernement dans le cadre de la revue des missions de l'État engagée en septembre 2014.

Celles-ci consistent à :

- encourager, voire rendre obligatoire pour les collectivités de plus de 50 000 habitants, la dématérialisation des actes soumis au contrôle de légalité ;
- alléger les contrôles à l'égard des collectivités largement engagées dans des démarches de contrôle interne ou de certification ;
- réduire par blocs cohérents la liste des actes transmissibles ;
- renforcer et améliorer le conseil aux plus petites collectivités domaines juridiques les plus complexes.

L'approfondissement de la coordination territoriale des politiques publiques

Il s'agit, d'une part, de **délimiter plus précisément le périmètre d'intervention des services de l'administration territoriale et de veiller à l'efficacité de la coordination interministérielle**, notamment avec les opérateurs de l'État.

D'autre part, une nouvelle articulation des différents échelons de l'administration territoriale de l'État est envisagée. Dans cette optique, le groupe de travail thématique a examiné la question du rôle des secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR), notamment dans les nouvelles régions issues des regroupements opérés par la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015, le positionnement des services de coordination à l'échelon départemental, ainsi que le socle de compétence des sous-préfectures.

Ainsi que le ministère de l'intérieur le relève lui-même, **le renforcement de la coordination territoriale des politiques publiques appelle un certain nombre d'actions prioritaires** à la mise en œuvre desquelles il conviendra de veiller :

- développer des compétences techniques dans les champs de l'économie et de l'emploi, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme et de l'environnement ;
- adapter le pilotage en matière de politique de la ville au contexte local ;
- développer le pilotage interministériel en matière de soutien financier de l'État : renforcer la cohérence de la parole de l'État dans son dialogue avec les porteurs de projet ;
- accroître les capacités de pilotage dans une démarche de réalisation de projet.

La modernisation des procédures de délivrance des titres et la lutte contre la fraude documentaire

La rénovation des procédures au cœur du PPNG (hors titres délivrés aux étrangers) repose sur la généralisation du recours aux télé-procédures et à la dématérialisation des actes pour la délivrance des titres et, notamment de la carte nationale d'identité (CNI), du permis de conduire et des certificats d'immatriculation. L'objectif du plan est de réduire les formalités et démarches accomplies aux guichets des préfectures.

Ces nouvelles modalités de délivrance des titres doivent permettre de réaffecter une partie

des effectifs sur des missions de contrôle et la lutte contre la fraude, mais aussi sur les missions prioritaires du contrôle de légalité, de la gestion de crise et de la coordination des politiques publiques, sachant que les effectifs consacrés à la délivrance de titres représentent aujourd'hui 29 % des effectifs totaux des préfectures.

La lutte contre la fraude documentaire représente également une priorité pour la sûreté des titres délivrés.

Source : commission des finances du Sénat d'après les éléments de présentation du PPNG par le ministère de l'intérieur

Le **recentrage souhaité des entités du réseau sur les missions prioritaires** conduisait à mettre l'accent sur une meilleure prise en compte des questions de **sécurité** (gestion de crise et lutte contre la fraude, en particulier), de **contrôle budgétaire et de légalité**, de **conseil aux collectivités territoriales** et, enfin, **d'animation des politiques publiques dans les territoires** autour des objectifs de coordination des administrations publiques et d'ingénierie territoriale.

Ces redéploiements se sont jusqu'à présent heurtés à des obstacles.

Un plan de renforts, présenté comme « exceptionnel » a dû être mis en place pour faire face aux flux de dossiers et aux stocks résultant des dysfonctionnements des plateformes de traitement des demandes de cartes grises. Des agents non titulaires ont été recrutés au bénéfice de certaines d'entre elles tandis que deux plateformes supposées temporaires ont été mises en place à Amiens et Paris comprenant respectivement 40 et 30 agents contractuels. Par ailleurs, le CERT « permis de conduire » de Nantes, qui exerce une compétence nationale pour l'instruction des demandes d'échanges de permis de conduire étrangers, a également bénéficié de renforts afin de pallier le flux croissant de demandes.

En outre, les priorités fixées ont été débordées par les flux migratoires qui ont absorbé une partie des emplois « libérés » par le PPNG.

Les redéploiements initialement envisagés ont dû être limités, les CERT exigeant davantage de personnels qu'escompté. En outre, les emplois demeurant libres pour un redéploiement vers les missions prioritaires ne l'ont pas encore été.

Au total, sur les 603 emplois destinés à renforcer les 2 391 ETP consacrés au 31 décembre 2015 à la lutte contre la fraude documentaire, l'expertise juridique et le contrôle de légalité, la coordination territoriale des politiques publiques et la sécurité seuls 205 ETP ont été effectivement transférés à ces missions, les renforts à réaliser d'ici 2020 s'élevant ainsi à 353 ETP.

2. Un projet de budget pour 2019 qui laisse perdurer la paupérisation de l'État stratège

Le projet de budget pour 2019, s'il porte la marque des réductions d'effectifs liées à la fermeture des guichets préfectoraux, ne donne guère d'autres prolongements significatifs aux priorités affichées pour les préfetures de « nouvelle génération ».

Dans un contexte budgétaire globalement inerte, si, comme on l'a relevé plus haut, les crédits destinés au contrôle de légalité et à la coordination de la sécurité des biens et des personnes enregistrent davantage de moyens, les autres actions connaissent des évolutions paradoxales au vu des priorités attribuées au réseau.

On relève ainsi le **maintien des crédits de réglementation générale et de délivrance des titres sécurisés comme premier chapitre de dépenses**. Ils connaissent même une légère progression au terme de laquelle ils absorbent 40,7 % des crédits, ce qui **serait pour le moins surprenant, si l'on ne prenait garde au fait que cette action mobilise des agents chargés d'assurer l'accueil des étrangers**.

Quant aux **moyens de pilotage territorial des politiques gouvernementales**, ils accusent une baisse, certes modérée, mais qui n'est pas cohérente avec la priorité affichée.

La mission de **coordination de l'action des services administratifs confiée aux préfets ne ressort pas prioritaire du point de vue budgétaire alors que les attentes liées à la REATe** semblent souvent déçues.

Dans son rapport de 2017 sur les services déconcentrés de l'État, la Cour des comptes a pu estimer que la mission de pilotage des politiques gouvernementales confiée aux préfets n'était pas assurée dans des conditions satisfaisantes. Elle a ainsi jugé que *« dans les territoires, l'unité de commandement de l'État est loin d'être assurée : si les préfets, représentant du Gouvernement, ont autorité sur l'administration territoriale de l'État et assurent une place prééminente de représentation, nombre d'administrations civiles échappent à leur autorité, notamment celles relevant des ministères chargés de l'Éducation nationale et des Finances, sans compter les services locaux de ces agences ou opérateurs »*.

Dans le même temps, les services hors « champ préfectoral » ont enregistré une réduction de leurs effectifs plus mesurée d'un point de vue relatif (un recul de 1,2 %) tandis que le développement d'agences disposant d'entités territorialisées à l'autonomie très poussée, dans des domaines clefs de l'action publique (la santé, l'environnement, l'emploi...) tend à accentuer l'étrécissement des domaines d'intervention des préfets.

On relèvera que dans ce contexte d'attrition des échelons administratifs placés sous l'autorité des préfets, les organes préfectoraux eux-mêmes, s'ils ont perdu des personnels, ont plutôt moins mal résisté dans

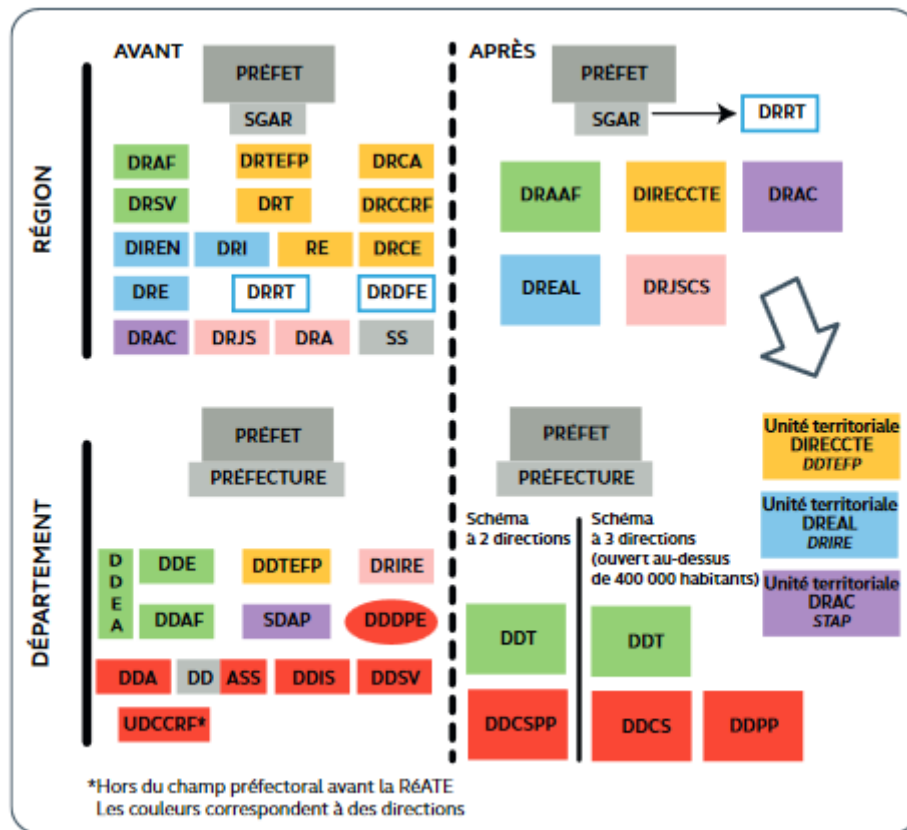
un premier temps. De 32,2 % des emplois du champ préfectoral en 2011, ils en représentaient 34,1 % en 2015. Cependant, les réductions d'emplois effectuées depuis 2015 ont quelque peu modifié le panorama dressé par la Cour des comptes.

Par ailleurs, il faut prendre en compte d'autres paramètres.

D'une part, d'un point de vue quantitatif, seule une fraction des effectifs préfectoraux est réellement mobilisée par la coordination des politiques publiques. Même si l'information disponible n'en permet qu'une évaluation approximative, on peut, en ne prenant en considération que les emplois dédiés au pilotage territorial des politiques publiques, les estimer à 8 571 ETPT en 2019. Si cette mission a été renforcée dans un contexte marqué par une baisse des effectifs du réseau préfectoral, le pilotage des politiques gouvernementales ne mobilise qu'un tiers des effectifs préfectoraux de sorte que le ratio entre les effectifs dédiés par les préfetures au pilotage des politiques gouvernementales rapportés à ceux des directions territoriales des ministères ne s'élève qu'à 16 %.

D'autre part, cette donnée, au demeurant très globale, et qui, de ce fait, ne rend pas compte de situations localement plus tendues, doit être appréciée plus qualitativement dans un contexte de complexification de l'action publique, mais aussi, de plus grande médiatisation des conditions d'exercice des missions préfectorales.

La constitution de grandes directions interministérielles après la mise en œuvre de la réforme de l'administration territoriale de l'État (la RéATE) a instauré un premier échelon de coordination qui, malgré les difficultés rencontrées pour prolonger en pratique un mode d'organisation théoriquement plus intégré, peut conduire à attribuer aux préfets un rôle second.



Source : Cour des comptes

En outre, demeurent, selon toute apparence, différentes idiosyncrasies administratives qui ne facilitent pas la tâche de coordination, que ce soit, celles, traditionnelles, des services de l'autorité judiciaire ou de l'enseignement ou celle, plus nouvelle, des services du ministère de la santé dont l'autonomie paraît s'être affirmée depuis la constitution des agences régionales de santé. Enfin, il faut prendre en compte la fragmentation de l'État central lui-même du fait de la multiplication de ses opérateurs, dont l'autonomie administrative, d'une certaine manière naturelle, peut déployer des obstacles à une coordination complète

Dans ce contexte de pauvreté des moyens, les difficultés de la coordination de l'action des services administratifs doivent être surmontées.

En ce sens, l'orientation consistant à placer celle-ci dans un cadre fonctionnel correspondant à la mise en œuvre d'une politique publique bien identifiée, représente une option sans doute efficace.

La déconcentration fonctionnelle peut appuyer la déconcentration organique d'autant plus qu'elle ne peut faire autrement que de prendre en compte les réalités locales dans un contexte désormais marqué par le nécessaire partenariat avec les autorités politiques territoriales.

Néanmoins, votre rapporteur spécial souhaiterait qu'une charte de déconcentration réellement efficace adaptée aux orientations nouvelles données au réseau préfectoral et aux évolutions de la France décentralisée puisse être élaborée afin de donner davantage de lisibilité et de stabilité à la territorialisation de l'action administrative.

Cette étape est nécessaire pour donner corps au projet de renforcer la contribution de l'État à « l'ingénierie territoriale ». Une **nouvelle directive nationale d'orientation (DNO)** a été **publiée sur ce point le 10 mars 2016**. Votre rapporteur spécial relève qu'elle confère une priorité aux politiques publiques nationales dans la mobilisation des ressources mais qu'elle attribue aussi au préfet la responsabilité de définir une offre locale d'ingénierie, notamment en fonction des besoins et des capacités des collectivités territoriales, invite à une attitude proactive de définition de projets nouveaux, et annonce une conduite par projet pouvant mobiliser différentes formules administratives tout en ouvrant aux sous-préfets d'arrondissement des perspectives susceptibles de favoriser leur implication au plus près des territoires.

Votre rapporteur spécial souscrit à l'idée selon laquelle l'ingénierie territoriale doit être en mesure de déboucher sur des initiatives et ne pas se contenter d'accompagner plus ou moins des projets à des stades parfois trop avancés de leur conception. Néanmoins, il faut rappeler aussi que les ressources d'ingénierie doivent atteindre un niveau satisfaisant qu'elles ne vérifient pas, même pour des actions relativement simples. Certains interlocuteurs sont trop lointains tandis que la suppression de l'obligation d'assistance technique pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) dispensée depuis 2001 par les services de l'État aux communes et groupements intercommunaux défavorisés justifiant de conditions données de population et de potentiel fiscal a créé des difficultés et entraîné des surcoûts difficiles à supporter par les petites communes.

Tributaire d'une **raréfaction des ressources offertes par les ministères spécialisés, le ministère de l'intérieur rencontre lui-même des difficultés à recruter** dans des métiers techniques spécifiques (pénurie de candidats ou défaut de profils adaptés aux besoins en compétences des services d'emploi) et n'est pas toujours en mesure de pourvoir la totalité des postes proposés en préfectures. Les filières techniques et des systèmes d'information et de communication sont aujourd'hui celles qui apparaissent le plus en tension.

Par ailleurs, **la gestion des ressources humaines du réseau semble recourir de plus en plus à des emplois précaires**. Interrogé sur les situations de vacances d'emplois dans le réseau sous-préfectoral, le ministère indique que « *le responsable du programme n'a pas de vision des situations de vacance en sous-préfecture* ». Il ajoute cependant que pour assurer la continuité de la

présence dans les arrondissements, le recours à des agents non-titulaires a justifié de déléguer 14 millions d'euros en 2016 au titre de la rémunération des contractuels infra-annuels pour une consommation finale de 17,53 millions d'euros.

Enfin, **dans les collectivités d'outre-mer, des difficultés analogues se rencontreraient** malgré un régime indemnitaire plus favorable qu'en métropole, comportant des majorations de traitement (le coût moyen de l'ETPT en outre-mer d'environ 80 000 à 90 000 euros selon les territoires est supérieur à celui de 55 000 euros en métropole).

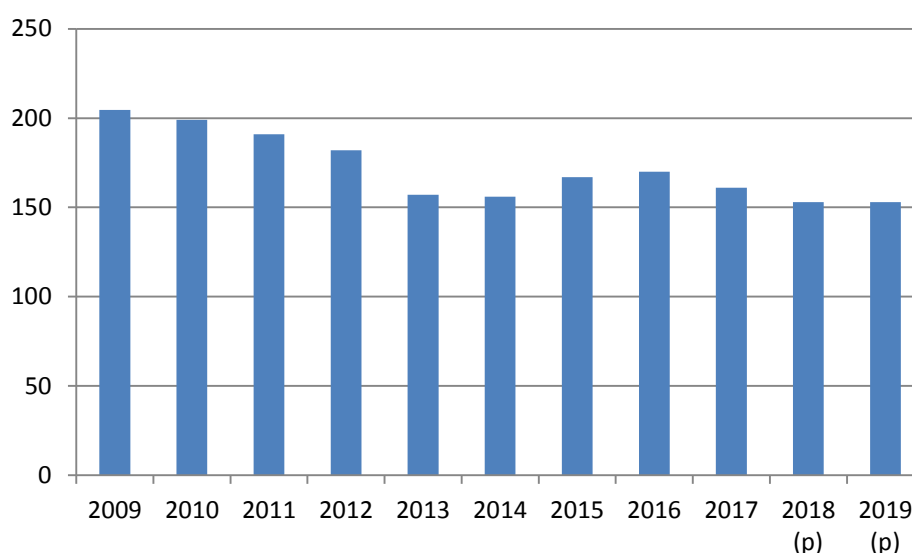
3. Le contrôle de légalité et le conseil aux collectivités territoriales

Le projet de budget dote les moyens du contrôle de légalité d'une **enveloppe stabilisée (153,4 millions d'euros contre 153,7 millions d'euros en 2018).**

La réduction prévue au budget pour 2018 par rapport à l'exécution de 2017 prolonge ainsi ses effets alors même que l'exercice 2017 n'avait que peu modulé la très forte décreue tendancielle des moyens (- 71 millions d'euros de 2009 à 2016).

Évolution des crédits de l'action 03 « Contrôle de la légalité et conseil aux collectivités territoriales »

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires de la mission « AGTE »

Le **niveau de ressources dédiées au contrôle de légalité et au conseil aux collectivités territoriales est particulièrement étroit** s'agissant d'une action qui engage l'exercice d'une mission constitutionnelle des

préfets à forts enjeux, mais encore au vu de la directive nationale d'orientation (DNO) des préfetures et sous-préfetures 2016-2018 qui avait placé l'expertise juridique et le contrôle de légalité au rang des priorités du réseau préfectoral.

Or, cette mission, qui mobilisait en 2015 2 805 ETPT, n'en compterait plus que 2 614 en 2019 (- 5 ETPT par rapport à 2018), soit une baisse de 191 ETPT (- 7 %) depuis la mise en œuvre du plan préfetures nouvelle génération, pourtant censé renforcer cette mission.

Ces évolutions contreviennent à la recommandation formulée par la délégation du Sénat aux collectivités territoriales et à la décentralisation, qui, dans son rapport précité, avait préconisé un « soclage » des effectifs afin de pérenniser la capacité d'expertise des administrations.

Il faut, en effet, garder à l'esprit qu'outre les enjeux en rapport avec l'application de la loi, le contrôle de légalité et son corollaire, le conseil juridique aux collectivités territoriales, doivent prendre en compte la sécurité juridique des opérations qu'elles réalisent en plus de celles propres à l'État.

Or, les dysfonctionnements du contrôle de légalité ont été régulièrement mis en évidence.

Ainsi, par une insertion dans son rapport public 2016, la Cour des comptes en avait constaté l'affaiblissement.

Pour faire face à un effet de ciseaux entre le nombre d'actes normalement soumis au contrôle de légalité et les moyens disponibles, cette mission a été réorganisée.

En premier lieu, depuis la circulaire du 17 janvier 2006 relative à la modernisation du contrôle de légalité, les préfets exercent le contrôle de légalité selon un schéma reposant sur la **sélection des actes contrôlés** qui s'est traduite par une forme de résignation à restreindre le champ des contrôles. De fait, la sélectivité du contrôle de légalité et les performances obtenues conduisent à **ne contrôler qu'une faible proportion des actes : un cinquième** environ.

Part des actes prioritaires et non prioritaires parmi les actes reçus et contrôlés et taux de contrôle - Années 2016 et 2017

		2016	2017
Actes reçus	Total	5 094 960	5 387 886
	<i>Dont actes prioritaires</i>	941 076	1 035 610
	<i>Dont actes non prioritaires</i>	4 153 884	4 352 276
Part des actes prioritaires parmi les actes reçus		18,5 %	19,2 %
Actes contrôlés	Total	1 039 425	1 139 344
	<i>Dont actes prioritaires</i>	852 715	932 303
	<i>Dont actes non prioritaires</i>	186 710	207 041
Part des actes prioritaires parmi les actes contrôlés		82 %	81,8 %
Part des actes non prioritaires parmi les actes contrôlés		18 %	18,2 %
Taux de contrôle des actes reçus		20,4 %	21,1 %
Taux de contrôle des actes prioritaires reçus		90,6 %	90 %
Taux de contrôle des actes non prioritaires reçus		4,5 %	4,7 %

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Ce contrôle est réalisé dans le cadre d'un plan stratégique départemental de contrôle dont le contenu est défini en référence aux orientations de la circulaire du 25 janvier 2012, laquelle distingue trois niveaux de contrôle des actes soumis à l'obligation de transmission :

- Les **priorités nationales** qui constituent un socle commun de contrôle harmonisé sur l'ensemble du territoire et ciblent les dossiers à enjeux dans les trois domaines que sont la **commande publique**, **l'urbanisme** et la **fonction publique territoriale**.

- Les **priorités locales** viennent compléter les précédentes. Les préfets disposent de la capacité d'ajuster leur contrôle en fonction du contexte local et des caractéristiques propres à chaque département, notamment d'un point de vue géographique et socio-économique. Ces priorités locales peuvent consister à compléter les priorités nationales. Par exemple, les seuils de contrôle des marchés publics définis dans les priorités nationales peuvent être abaissés en fonction de la taille des collectivités et de la nature des marchés passés, ou, en matière d'urbanisme, les ajustements opérés peuvent permettre de cibler le contrôle des autorisations du droit des sols afin que l'attention soit portée sur l'ensemble des permis délivrés dans les zones à risques (inondations, submersion marine, risques industriels ou technologiques).

- Enfin, **pour l'ensemble des autres actes** qui n'entrent pas dans les deux catégories précédentes, les préfets ont, au regard des moyens disponibles, la capacité d'arrêter les conditions et modalités de leur examen. Les actes relevant de ce troisième niveau de contrôle sont examinés selon différents processus croisés, essentiellement sur signalement des services déconcentrés de l'État, des sous-préfectures ou de tiers ayant intérêt à agir, et par ciblage prédéfini en fonction de la nature de l'acte, de son objet et de sa sensibilité. De manière générale, les ajustements s'opèrent essentiellement sur le champ d'intervention des priorités locales en vue d'étendre les contrôles sur certaines catégories d'actes, à l'aune des observations, de la situation sensible ou particulière de certains territoires, et pour tenir compte de l'application de nouvelles dispositions législatives et réglementaires.

Le contrôle de légalité est une **composante du dispositif de performance du programme**, ce qui n'a rien que de normal compte tenu de l'éminence de son statut.

Il est moins satisfaisant d'observer que **les cibles fixées sont régulièrement « non atteintes »** au point que la cible de 100 % qui figurait traditionnellement au dispositif de performances, du projet annuel a dû être réduite de 8 points, pour tenir compte des résultats acquis.

Le **taux de contrôle des actes prioritaires reçus** a été de **90,02 % en 2017** contre 90,6 % en 2016, année pendant laquelle seuls 88 % des actes inclus dans le périmètre des priorités nationales avaient été contrôlés (92 % pour les priorités locales). Encore faut-il relever que, même pour les domaines dits prioritaires, les actes sont l'objet d'un tri en amont, si bien que seule une partie d'entre eux entrent effectivement dans les champs concernés en fonction notamment de choix des préfets.

Le **taux de contrôle des actes non prioritaires** n'est quant à lui que de **4,5 %**.

**Volume des actes contrôlés selon la hiérarchie des priorités de contrôle
Années 2016 et 2017**

	2016	2017
Actes contrôlés relevant des priorités nationales	409 550	431 312
Dont commande publique	136 892	140 461
Dont fonction publique territoriale	81 281	83 117
Dont urbanisme	191 377	207 734
Actes contrôlés relevant des priorités locales	443 165	500 991
Actes contrôlés non prioritaires	186 710	207 041
Total	1 039 425	1 139 344

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Quant aux **contrôles de légalité des actes des collectivités locales et des établissements publics**, il n'avait atteint que **57 % en 2017**, situation qui pourrait révéler une sorte de biais de sélection systématiquement favorable à l'État, ce qu'il conviendrait de regretter au vu des enjeux de sécurisation des décisions des collectivités territoriales et par ce qu'il révélerait de la capacité réservée par l'État au conseil aux collectivités, activité étroitement liée au contrôle.

Par ailleurs, pour éviter la consommation de moyens excessifs un objectif consistant à développer la transmission dématérialisée des actes des collectivités soumis au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire a été poursuivi.

La transmission électronique des actes passe par l'application « ACTES ».

Alors que les exigences formulées par le ministère de l'intérieur ont impliqué des coûts d'adaptation déjà non négligeables pour les collectivités, elles se sont renforcées dans le cadre de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi « NOTRe »¹. Elle a prévu d'étendre la transmission dématérialisée des documents budgétaires soumis à contrôle à toutes les collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants dans un délai de cinq ans (août 2020).

¹Article 128 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

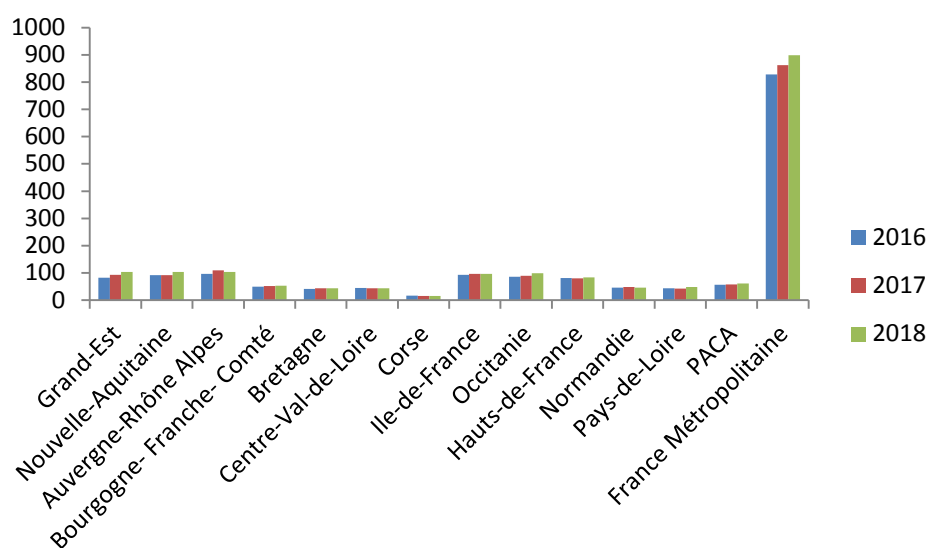
Les collectivités ont très largement joué le jeu. Le taux de collectivités enregistrées dans l'application augmente chaque année de façon significative. Le nombre de collectivités enregistrées dans l'application @CTES était au 1^{er} janvier 2018 de 33 000, contre 30 000 début 2017 (+ 9 % entre 2017 et 2018). Sur l'ensemble des collectivités territoriales, établissements publics locaux et groupements dont les actes sont soumis au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire, 45,6 % d'entre eux étaient enregistrés dans l'application @CTES au 1^{er} janvier 2018, contre 39,6 % au 1^{er} janvier 2017.

Néanmoins, la proportion d'actes soumis au contrôle de légalité et transmis par voie électronique pour avoir été marquée par une hausse significative (56,0 % en 2017, contre 53,2 % en 2016) témoigne des difficultés rencontrées par certaines d'entre elles pour numériser les documents.

La mise en œuvre de la loi précitée nécessitera un accompagnement sans lequel il sera difficile d'en assurer la mise en œuvre pratique. Il convient d'ajouter que, pour les collectivités territoriales, qui transmettent par voie électronique un volume considérable d'actes (3 019 703 actes en 2017 contre 2 712 413 actes en 2016, soit une progression de 11 % par rapport à 2016), il peut être particulièrement décevant de devoir constater que ces transmissions n'ont aucune suite du fait des performances du contrôle de légalité.

Cette situation est peut-être renforcée par la distribution territoriale très inégale des effectifs chargés du contrôle.

Répartition territoriale des ETPT consacrés au contrôle de légalité



Source : commission des finances du Sénat d'après une réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Cette répartition n'est que très peu corrélée avec des indices de masses d'affaires. Ainsi, pour des populations respectives de 2,5 et 3,3 millions d'habitants, les régions Centre-Val-de-Loire et Bretagne ont le même nombre de personnels attachés au contrôle. De la même manière rapportés au nombre d'habitants, la région Auvergne-Rhône Alpes dispose de davantage de contrôleurs que la région PACA.

Enfin, alors que les directives nationales d'orientation ont régulièrement évoqué un effort de rationalisation du rôle des sous-préfectures dans la chaîne de traitement du contrôle de légalité, l'engagement des sous-préfectures dans cette mission, désormais consacré par la doctrine ministérielle, demeure. Le personnel dédié au contrôle de légalité dans les sous-préfectures, a même connu une hausse ces dernières années. En 2016, il réunissait 174 équivalents temps plein travaillé (ETPT) soit 0.72 par sous-préfecture. En 2017, ce sont 170 ETPT qui exercent en sous-préfecture.

Selon le ministère, le maintien des effectifs dans les préfectures trouve sa justification dans le fait que le sous-préfet participe au contrôle de légalité et au conseil aux collectivités territoriales en application du décret n° 2004-374 du 29 avril **relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements**. Cette justification peine à convaincre au vue de la répartition fonctionnelle des effectifs.

Si, selon le ministère, certains pôles de contrôle ont pu être constitués en sous-préfecture « pour tenir compte de situations locales », sur lesquelles il conviendrait de disposer de davantage d'informations, la dimension stratégique du contrôle exercé en sous-préfectures trouve peu de justification dans la structure des missions des personnels, dont 82 sont affectés à des missions de réception et de tri des actes, 88 ETPT exerçant effectivement des activités de contrôle et de conseil.

On rappelle qu'il existe 232 sous-préfectures d'où il ressort que le ratio moyen des effectifs se consacrant au cœur de la fonction de contrôle dans le réseau s'élève à 0,38 ETPT.

Il est évident que certains actes sont plus complexes que d'autres tout comme il va de soi que la profondeur du contrôle exercé par les services peut être très variable.

Votre rapporteur spécial veut souligner l'importance qui s'attache dans un contexte de complexification juridique de l'action publique et de transferts de missions d'intérêt général aux collectivités territoriales à assurer une véritable professionnalisation du contrôle de légalité.

Celle-ci devrait bénéficier de la création de pôles d'expertise nationaux. Les « pôles d'appui », dont deux seront mis en place à l'automne 2016, l'un à Dijon et l'autre à Orléans, pour répondre aux besoins dans les domaines de la police administrative et de la sécurité routière, sont présentés

comme destinés à conforter la position juridique du ministère, tant au moment de l'édition des actes que de leur défense contentieuse.

Il faut souhaiter qu'ils répondent effectivement aux besoins des préfetures et constituent une ressource dans leur mission de conseil aux collectivités territoriales.

Sur ce point, il faut considérer que la priorité donnée à l'ingénierie territoriale par le PPNG ne pourra trouver de prolongements pratiques qu'à la condition que le conseil juridique aux collectivités territoriales se déploie tout au long de la chaîne de leurs interventions.

À cet égard, la confusion, dans le budget, des moyens du contrôle de légalité et du conseil illustre un déficit de formalisation des activités de conseil du ministère, qui méritent une meilleure définition et plus de moyens. Ceux-ci pourraient être dégagés par l'optimisation du contrôle de légalité exercé par le réseau. Outre la suppression des échelons du contrôle sans réelle valeur ajoutée et le déploiement d'une expertise, la mutualisation du contrôle devrait progresser. À cet égard, les missions des administrations financières de l'État n'ont pas lieu d'être répliquées au niveau préfectoral qui devrait mieux explorer les synergies en ce domaine.

4. Le renforcement des moyens de l'accueil des étrangers ?

Le projet de loi de finances pour 2019 est construit sur la base de la création de 50 emplois supplémentaires pour faire face aux besoins d'accueil des mineurs non accompagnés.

Alors que l'accueil des étrangers, à l'inverse des autres actions financées par le programme, aurait connu une croissance significative de ses effectifs - une augmentation de 14 % en trois ans a pu être mentionnée-, et qu'elle regrouperait désormais 3 731 agents¹, cette action ne fait pas l'objet d'une présentation budgétaire distincte. Il convient de le regretter et de préconiser que le projet annuel de performances de l'an prochain isole les moyens consacrés à l'accueil des étrangers et que lui soit consacré un dispositif d'appréciation des performances à part entière.

Cette évolution permettrait de mieux appréhender les conditions de la programmation budgétaire qui en l'état sont opaques.

À titre d'exemple, en l'état de la programmation budgétaire, il est impossible de déterminer si le projet de budget pour 2019 pérennisera l'ensemble des mesures adoptées en 2018, qui ont largement débordé au demeurant les prévisions de la loi de finances initiale traduisant en cela les effets pervers d'une gestion des emplois non soumise aux disciplines de la programmation budgétaire.

¹ Pour un nombre d'ETPT indéterminable.

Cet affranchissement de principe tend à favoriser une gestion « au fil de l'eau » peu adaptée au traitement correct d'une situation complexe et à forts enjeux.

Le tableau ci-dessous récapitule les mesures intervenues en réponse à l'augmentation des flux de migrants entre 2016 et 2018.

Après un train de recrutements supplémentaires relativement fournis en 2016 (+ 102 ETP) majoritairement centrés sur les emplois du pacte de sécurité, un net ralentissement dans la création de moyens s'est lentement installé. Pour 2017, les ETP supplémentaires n'atteignent plus que 61 unités. Quant au projet de budget pour 2018, il ne faisait état que de 30 ETP, ces créations d'emplois étant toutes destinées à renforcer les services d'éloignement.

Évolution des effectifs en réponse à l'augmentation des flux d'immigration (2016-2018)

	2016			2017			PLF 2018		ETPT Renforts contractuel infra-annuel en gestion 2017 "plan 1000 mois vacataires"
	ETP	T2	HT2	ETP	T2	HT2	ETP	T2	
Réponses apportées à l'augmentation des flux d'immigration									
Plan d'accueil des migrants (A)	30 ETP	1,41M€	-	-	-	0,07 M€	-	-	95 ETPT (1 138 mois): - 43% pour les GUDA - 50% pour les services séjours - 7% naturalisation
Pacte de sécurité (B)	50 ETP*		-	-	-	-	-	-	
Renfort guichets unique asile (GUDA) (C)	16 ETP	0,26M€	-	15ETP	0,82M€	-	-	-	
Service éloignement (D)	-	-	-	-	-	-	30 ETP	0,55M€	
Délégation supplémentaire du RPROG en cours de gestion (E)	6 ETP	-	-	46 ETP	-	-	-	-	
Total	102 ETP	1,67M€	-	61 ETP	0,82M€	0,07M€	30ETP	0,55M€	

(*): 50 ETP notifiés pour une réalisation de 56 ETP

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Les recrutements effectués au titre du pacte de sécurité en 2016 ayant été en réalité fléchés vers les services d'éloignement selon les informations communiquées à votre rapporteur spécial, ceux-ci auraient

bénéficié pour 2016 et 2017 de 56 ETP (pour une réalisation supérieure de 6 unités aux prévisions) supplémentaires. Les 30 ETP prévus pour 2018 porteraient le total à 86 ETP nouveaux en 2018 par rapport à 2015.

Votre rapporteur spécial s'était interrogé sur le niveau des renforts décidés en 2018 dans le cadre de la loi de finances.

De fait, ils ont été complétés en gestion, selon un cheminement quelque peu heurté, mais qui témoigne enfin d'une mobilisation, sinon parfaitement satisfaisante, du moins significative.

En plus des 30 emplois accordés par la loi de finances sur la mission éloignement, 120 emplois pérennes ont été dégagés au bénéfice des préfectures les plus concernées par les dossiers à traiter sur les missions suivantes :

- 42 ETP au titre des objectifs fixés par le plan d'action gouvernemental pour renforcer les capacités des guichets uniques d'accueil des demandeurs d'asile (GUDA) ;
- 50 ETP pour accompagner la création des pôles régionaux Dublin ;
- 28 ETP pour renforcer les services séjour.

Par ailleurs, en cours de gestion, des renforts supplémentaires ont été déployés grâce à l'octroi de 20 emplois pérennes dans le cadre de la réserve régionale d'emplois.

Enfin en complément, un plan « 1 200 mois vacataires » correspondant à 100 ETP supplémentaires a été mis en œuvre selon la répartition suivante : 67 % sur le séjour/éloignement, 24 % sur l'asile, 8 % sur les plateformes naturalisation et 1 % sur le contentieux.

Au total, les emplois dégagés, de 30 en loi de finances initiale, sont passés à 270 en réalisation, témoignant d'un calibrage de départ très insuffisant, mais aussi d'une forme d'existentialisme administratif d'autant plus étonnante que les données du problème sont cernées de longue date.

En effet, la situation de déficit de moyens, ainsi que ses conséquences individuelles et sociales désastreuses, n'est pas nouvelle.

Un rapport de l'inspection générale de l'administration publié en décembre 2014, soit avant l'amplification des flux migratoires, avait appelé l'attention sur les dysfonctionnements du système.

Plus récemment, les conditions de l'accueil des étrangers ont été vivement critiquées par le Défenseur des droits dans la réponse à une consultation rendue sur demande de la commission des lois de l'Assemblée nationale. Le Défenseur des droits y attribue à une insuffisance des moyens affectés au traitement des demandes des étrangers une partie des raisons des dysfonctionnements qu'il relève. Parmi ceux-ci sont particulièrement mentionnées les conditions d'accueil des mineurs non accompagnés, à propos desquels le comité des droits de l'enfant de l'ONU recommande que

les États réservent suffisamment de moyens pour leur assurer un traitement adapté à leur situation. Les guichets n'appliqueraient pas toujours la loi qui veut que la situation des mineurs fasse l'objet d'une évaluation dans des conditions déterminées par une circulaire interministérielle de janvier 2016. Le plan annoncé par le Gouvernement nécessitera des moyens supplémentaires que le projet de loi de finances prend en compte. Les 50 emplois créés posent, malgré tout, la question de leur suffisance pour surmonter les difficultés rencontrées.

C'est d'autant plus le cas que d'autres procédures poseraient des problèmes du fait d'un déficit de moyens. Les demandes d'asile en font partie, le défenseur des droits estimant que les engorgements constatés sont antérieurs à la vague de demandes enregistrées depuis l'accentuation des flux migratoires. La loi du 29 juillet 2015 ayant entrepris de surmonter l'encombrement des services, la mise en œuvre de la nouvelle procédure ne donnerait pas pleine satisfaction. L'État aurait subi 135 condamnations pour la seule Ile-de France en 2016. De fait, le contentieux des étrangers est l'un des motifs récurrents du niveau anormalement élevé des dépenses de contentieux constatées sur la mission (voir *infra*).

Ce ne sont que quelques exemples d'un problème qui requiert des évolutions résolues, dont certaines ne se résument pas à une question de moyens. Ainsi, le mauvais fonctionnement de la procédure dite de Dublin – il s'agit du règlement européen qui désigne le premier État d'accueil pour avoir délivré un visa ou enregistré le premier la demande d'asile de l'étranger-, qui ne fonctionnerait correctement que dans moins de 20 % des cas, oblige à mobiliser des ressources qui pourraient être mieux employées si les services se trouvaient libérés pour l'application d'autres procédures.

Enfin, il faut ici rappeler les conclusions tirées du retour d'expérience conduit par l'inspection générale de l'administration (IGA) à l'occasion du tragique attentat de Marseille le 1^{er} octobre 2017.

Le mauvais fonctionnement de la chaîne décisionnelle ayant contribué à laisser libre de mouvements le terroriste ayant commis les crimes de Marseille a illustré les graves dysfonctionnements qui peuvent en résulter. De trop faibles effectifs peuvent naturellement y contribuer. On rappelle que le rapport de l'IGA a pu indiquer que : « *Le samedi, un seul agent est de permanence à la préfecture pour préparer les documents d'éloignement* », suggérant ainsi une forme d'inadéquation entre les moyens et les besoins.

Votre rapporteur spécial est conduit à estimer qu'une étape a été franchie en 2018 pour mieux adapter les moyens aux problèmes rencontrés. Il recommande cependant que cet effort soit poursuivi et que soient envisagés tous les moyens de garantir un professionnalisme sans faille dans le traitement des demandes.

À cet égard quelques précisions s'imposent.

L'accueil des « étrangers » recouvre cinq sous-missions :

- le séjour ;
- les naturalisations ;
- l'éloignement ;
- l'asile ;
- le contentieux.

Le tableau ci-après présente le nombre d'emplois affectés à chaque procédure, leur évolution entre 2016 et 2018 ainsi que les coûts associés.

Répartition des emplois consacrés à l'accueil des étrangers et dépenses associées (2016-2018)

(en nombre d'ETPT et en euros)

		Séjour	Naturalisation	Éloignement	Asile	Contentieux	TOTAL	Évolution n/n-1
2016	ETPT	1 701	391	322	305	270	2 989	
	Masse salariale	80 272 211	19 384 953	17 250 196	14 006 759	15 046 062	145 960 181	
2017	ETPT	1 798	419	351	410	299	3 276	10 %
	Masse salariale	85 147 995	20 798 552	18 783 269	18 093 947	16 537 841	159 361 604	9 %
2018 (prévisionnel à juillet 2018)	ETPT prévisionnels	2 004	427	469	502	329	3 731	14 %
	Masse salariale prévisionnelle	96 574 092	21 991 784	24 789 708	22 643 899	19 415 246	185 414 729	16 %

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Il permet de faire ressortir plusieurs évolutions significatives. En premier lieu, en lien avec les données précédemment exposées, **l'augmentation des effectifs des services d'accueil des étrangers a été de 742 depuis 2016 (soit une progression de 24,8 %) avec un renforcement significatif en fin de période, témoignant d'une adaptation tardive compte tenu de certains besoins, en particulier dans le domaine de l'asile.**

Les effectifs consacrés aux différentes fonctions ont été inégalement renforcés, la plupart des renforts ayant été affectés à la fonction de traitement des demandes de séjour (+ 303). Les demandes d'asile ont par ailleurs bénéficié de 197 emplois supplémentaires, soit le renforcement le plus important d'un point de vue relatif (+ 67 %).

Les déficits qui n'avaient pas été comblés en 2017 l'ont mieux été du fait des évolutions d'emplois actées en 2018.

**Répartition des renforts en ETPT par fonction
(2016-2018)**

Séjours	303	+ 17,8%
Naturalisations	36	+ 9,2%
Éloignement	147	+ 45,7%
Asile	197	+ 64,6%
Contentieux	59	+ 21,8%

Source : commission des finances du Sénat

Ces évolutions doivent toutefois être mises en regard de la forte élévation de la charge de travail et de la nécessité d'améliorer les conditions de traitement des demandes. En particulier, une forte hausse de la demande d'asile s'est amorcée au troisième trimestre 2015 et s'est intensifiée au quatrième trimestre, conduisant à une hausse globale de 24 % pour l'année 2015. Ce phénomène s'est poursuivi tout au long de l'année 2016, mais dans une moindre mesure (+ 7 %). Néanmoins la demande d'asile aurait dépassé le chiffre de 100 000 en 2017. Elle tendrait à réaccélérer avec une progression de 16 % au premier semestre 2018.

Sur l'ensemble de la période de 2007 à 2016 la demande de protection internationale a ainsi augmenté de 141 % en France.

Demeurent des incertitudes sur l'efficacité de l'ensemble.

En premier lieu, l'organisation retenue pour le déploiement territorial des guichets de demande d'asile implique des difficultés d'accès qu'il faut surmonter.

Les guichets uniques d'accueil des demandeurs d'asile

Dans le cadre de la réforme de l'asile, 34 guichets uniques d'accueil des demandeurs d'asile (GUDA) en France métropolitaine ont été créés en 2015.

Ils réunissent des agents de préfecture dédiés aux activités d'enregistrement, et des agents de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) chargés de l'évaluation de la vulnérabilité et de la prise en charge des demandeurs d'asile (hébergement et ouverture des droits à l'allocation de demande d'asile).

La cartographie des guichets uniques repose sur le schéma antérieur des points d'enregistrement des demandeurs d'asile. Le site de Calais a été fermé début 2017, suite au démantèlement du campement de la Lande.

Leur implantation immobilière est majoritairement en préfecture, sauf pour trois sites hébergés en direction territoriale de l'OFII.

En second lieu, force est d'observer que les indicateurs de performance utilisés pour mesurer l'efficacité des services, dont la significativité mériterait une attention particulière, témoignent des difficultés à atteindre les objectifs. Si le délai moyen de traitement des demandes d'asile a été abaissé de 20 jours à 3 jours entre décembre 2017 et juillet 2018, évolution dont le principe doit être salué, les conditions de délivrance des titres de séjour sont très en-deçà des objectifs. Le délai moyen de délivrance des premiers titres de séjour est de 126 jours contre une cible déjà peu exigeante de 90 jours, et il connaît une dégradation par rapport à 2017 (111 jours). Quant au délai moyen de renouvellement des titres de séjour (67,5 jours) il est très loin de la cible (30 jours).

Ces sous-performances sont d'autant moins satisfaisantes qu'une réforme permettant d'allonger la durée de validité des titres de séjour est désormais appliquée.

Enfin, une question se pose du fait du recours d'un nombre important de vacataires pour traiter les flux de demandes. Si cette politique de recrutement peut réserver des marges de flexibilité, recommandables compte tenu des incertitudes sur les flux migratoires à venir, elle peut aussi permettre de dégager quelques économies de masse salariale. Si les effectifs ont augmenté de près de 29 % entre 2016 et 2018, de leur côté, les rémunérations associées aux emplois mobilisés dans le cadre de l'accueil des étrangers sont passées de 146 millions d'euros en 2016 à 185,4 millions d'euros en 2018, soit une augmentation moins forte, de 24 %.

Cette préoccupation n'est pas condamnable en soi, mais deux limites doivent être rappelées : la nécessité de conserver à la mission sa qualité ; un objectif plus social consistant à ne pas négliger le devenir professionnel des agents.

Au demeurant, le ministère semble réserver quelques efforts pour améliorer l'attractivité des emplois correspondants, notamment en prévoyant des formations susceptibles de déboucher sur une meilleure intégration des personnes concernées. Il reste que les allocations pour le retour à l'emploi (ARE) connaissent une forte augmentation ces dernières années (5,7 millions d'euros pour 1 500 bénéficiaires en 2019).

B. LA DÉLIVRANCE DES TITRES SÉCURISÉS, UNE INÉVITABLE NUMÉRISATION AUX BÉNÉFICES ENCORE PEU APPARENTS

Alors que la chaîne de délivrance des titres sécurisés a fait l'objet d'une réorganisation en profondeur censée tirer parti des progrès technologiques pour obtenir des gains de productivité, une amélioration du service et des progrès d'efficacité contre les fraudes et falsifications, certaines interrogations subsistent face au bilan de ces réformes.

1. Une modernisation au bilan financier incertain

D'un point de vue budgétaire, les crédits de l'action 02 du programme 307 « Réglementation générale, garantie de l'identité et de la nationalité et délivrance des titres » (715,4 millions d'euros en 2019 en intégrant les fonds de concours et attributions de produits) restent, pour l'heure, inertes malgré les réformes.

Les dépenses prévues en 2019 sont supérieures de près de 20 millions d'euros à celles de 2015 malgré la restructuration intervenue.

Moyennant quelques approximations résultant de changements de présentation de la répartition des effectifs du programme, un peu plus de 1 100 ETPT auront été détachés de cette action de fin 2015 à 2019.

Il faut certes reconnaître que, sans cette dernière évolution, la charge budgétaire de l'action aurait été supérieure, s'agissant des dépenses de personnel, de l'ordre de 64 millions d'euros sur la base d'un coût unitaire de 58 000 euros par agent, qui surestime sans doute les rémunérations associées aux emplois supprimés.

Mais, face à ces « dépenses évitées », il faut prendre en compte un certain nombre de charges supplémentaires qu'il s'agisse des investissements mis en œuvre pour financer les projets, des transferts de charges pesant sur les usagers ou des compensations versées aux communes sélectionnées pour recueillir les données en lieu et place des antennes du réseau préfectoral.

En l'absence de document de politique transversale, ou, à tout le moins d'une présentation systématique des coûts complets de la fonction de production des titres sécurisés, il est impossible de chiffrer ces charges.

Néanmoins, pour les seules compensations versées aux communes dotées de stations d'accueil, elles s'élèvent à près de 40 millions d'euros, ce qui suggère qu'en l'état le bilan financier de la modernisation n'a pas été positif.

Il est vrai, cependant, que certaines dépenses récurrentes ont pu être évitées de sorte qu'à terme la dématérialisation, qui a été le pivot de la réforme, devrait produire des économies durables.

2. La fermeture presque complète des guichets du réseau préfectoral et la cessation forcée d'un service de proximité rendu par les communes

La numérisation du processus de délivrance des titres sécurisés s'est accompagnée d'une importante réduction des points de contact avec les usagers. Dans un premier temps, limitée aux passeports biométriques, elle concerne désormais de nombreux autres titres sécurisés, dont la carte nationale d'identité.

La fermeture des guichets a été concomitante avec le lancement des « centres d'expertise et de ressources titres » CERT.

Un redéploiement d'emplois massif concernant 1 786,35 ETPT affectés dans les CERT à la fin de juillet a été mis en œuvre, en recourant largement aux emplois contractuels.

Le déploiement des CERT

27 CERT cartes nationales d'identité et passeports (CNI-PSP) : Hors sites pilotes, le déploiement de l'ensemble des CERT dédiés à l'instruction des demandes de carte nationale d'identité (CNI) et de passeports sécurisés a été réalisé entre le 21 février et le 29 mars 2017, à raison d'une à quatre régions par semaine. 21 CERT sont désormais opérationnels en plus de celui de la préfecture de police de Paris et des 5 CERT Outre-mer.

21 CERT Permis de conduire (PC) et 1 CERT dédié exclusivement aux permis internationaux et étrangers : L'ouverture des CERT PC est intervenue le 6 novembre 2017, excepté pour les deux CERT pilotes : celui de Cergy, pilote départemental, a démarré son activité le 15 mai 2017, et celui de Mulhouse, pilote régional, a ouvert le 6 juin 2017. **Les dossiers d'échange de permis de conduire étrangers et de demande de permis de conduire internationaux (cas particuliers) ne sont pas dématérialisés et sont traités exclusivement par le CERT de Nantes, hors demandes parisiennes traitées par le CERT de Paris.**

6 CERT certificat d'immatriculation des véhicules (CIV) : L'ouverture des CERT CIV est intervenue le 6 novembre 2017, excepté pour le CERT de Besançon qui a ouvert le 2 octobre 2017 en qualité de CERT pilote. Le CERT de la Préfecture de police de Paris est spécifique puisqu'il centralise les demandes liées aux immatriculations diplomatiques de l'ensemble du territoire et le traitement de l'ensemble des autres demandes pour les personnes résidant à Paris

3 CERT ultramarins mixtes : Les CERT CIV implantés en Outre-mer sont des CERT mixtes et traitent également les permis de conduire. Ils sont implantés en Guadeloupe, à la Réunion et à Mayotte.

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Ce processus s'est accompagné de la fermeture de nombreux points d'accès auparavant accessibles dans les antennes du réseau préfectoral, mais surtout dans **les communes, qui se sont trouvées forcées d'interrompre les services rendus à leurs administrés.**

Dans ce contexte, un **report de charges sur les usagers et certaines mairies est intervenu.**

La mise en place du passeport biométrique, en 2009, s'est accompagnée du déploiement de dispositifs de recueil dans un nombre réduit de mairies, dans le réseau préfectoral et les postes consulaires ou diplomatiques. Un nombre de **3 500 dispositifs** de recueil ont été installés par l'agence nationale des titres sécurisés, en 2009, auprès de **2 062 communes**, de l'ensemble des préfetures et de certaines sous-préfetures, et de 212 postes diplomatiques de la France à l'étranger.

Ces dispositifs ont vocation à permettre le recueil de l'ensemble des pièces constituant la demande ainsi que son envoi dématérialisé aux services instructeurs mais également le recueil des données biométriques (empreintes digitales et photographie).

Le dépôt des demandes de passeports biométriques est régi par le principe de déterritorialisation si bien qu'il n'est pas nécessaire d'être résident de la commune pour présenter une demande à la mairie de celle-ci. C'est une solution naturellement recommandable sans laquelle seuls les résidents des communes dotées de dispositifs de recueil de données pourraient ambitionner d'accéder aux titres concernés par la numérisation. Mais, cette déterritorialisation pose bien entendu des difficultés sérieuses,

tant aux usagers qu'aux communes qui assument la charge du nouveau dispositif.

Quant aux charges supportées par les communes gestionnaires des dispositifs nécessaires à la formulation des demandes, elles peuvent dépasser largement les compensations prévues selon les témoignages de nombreux responsables locaux.

Ces difficultés n'ont pas ralenti le processus de numérisation que le ministère a souhaité étendre à la **carte nationale d'identité**.

Désormais recueillies selon les mêmes modalités techniques que le passeport, les demandes de titres d'identité ne peuvent être déposées qu'auprès de mairies équipées d'un dispositif de recueil.

Dans ce contexte, l'inspection générale de l'administration a préconisé le **déploiement de 228 dispositifs de recueils complémentaires**, qui viennent s'ajouter au parc déjà existant.

Le déploiement effectif a concerné 278 nouveaux dispositifs de recueil auprès de communes déjà équipées et de communes souhaitant maintenir ce service aux usagers. Par ailleurs, 250 nouveaux dispositifs de recueil sont en cours de déploiement.

Au total, seules désormais **2 157 communes se trouvent équipées de 3 833 stations, chiffre en augmentation par rapport à 2013 où 3 522 stations étaient déployées dans 2 085 communes, mais, évidemment sans commune mesure avec les plus de 36 600 points d'entrée accessibles avant la dématérialisation de la chaîne de délivrance des titres d'identité**.

L'éloignement des points d'entrée est le principal problème supporté par les usagers résidant dans les dizaines de milliers de communes non équipées, d'autant que le nouveau système peut être sensible à de menues perturbations.

Cet éloignement peut aller jusqu'à remettre en cause l'égalité d'accès aux droits, inquiétude formulée par votre rapporteur spécial l'an dernier et traduite dans le dernier rapport du Défenseur des droits.

Celui-ci se fondant sur « de nombreux appels reçus sur la plateforme téléphonique » indique avoir « pu percevoir que le transfert des compétences des préfectures vers l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) s'était traduit, dans certains départements, franciliens notamment, par une fermeture prématurée des guichets avec un stock de dossiers non traités et de multiples difficultés liées à l'informatique et aux ressources humaines ».

Il recommande que lorsqu'une procédure est dématérialisée, une voie alternative – papier, téléphonique ou humaine – soit à chaque fois proposée.

Cette recommandation paraît tomber sous le sens à votre rapporteur spécial qui la fait évidemment sienne.

S'agissant de l'indemnisation, il a été décidé de compléter l'indemnisation forfaitaire déjà versée pour les passeports biométriques par une indemnité forfaitaire par dispositif de recueil pour couvrir le traitement des demandes de CNI émanant des demandeurs non-résidents.

Longtemps mal compensées, les communes ont bénéficié de l'amélioration apportée par l'article 168 de la loi du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 qui a modifié le dispositif précédent et prévu une augmentation du montant de la dotation.

Selon les données transmises par le ministère, **le total des compensations versées aux communes atteindrait 39,2 millions d'euros en 2019.**

Évolution du régime des compensations financières apportées aux communes disposant d'une station

(en euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Montant unitaire de la dotation	5 030 par station en fonctionnement au 1er janvier de l'année	5 030 par station en fonctionnement au 1er janvier de l'année	5 030 par station en fonctionnement au 1er janvier de l'année	5 030 par station en fonctionnement au 1er janvier de l'année	5 030 par station en fonctionnement au 1er janvier de l'année	8 580 par station en fonctionnement au 1er janvier de l'année et 3 550 par station ayant recueilli plus de 1 875 demandes de titres l'année précédant la répartition
Nombre de communes bénéficiaires	2 085	2 086	2 088	2 089	2 088	2 157 communes pour la dotation forfaitaire et 951 communes pour la majoration
Nombre de stations	3 522	3 528	3 527	3 527	3 547	3 833 stations pour la dotation forfaitaire et 1 772 pour la majoration
Montant total des crédits versés de la DTS	17 715 660	17 745 840	17 740 810	17 740 810	17 841 410	39 177 740

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

3. Un raccourcissement des délais très relatif

Le projet annuel de performances présente le raccourcissement du délai moyen de délivrance des titres (passeports biométriques, cartes nationales d'identité, permis de conduire) comme l'un des trois objectifs les plus représentatifs de la mission.

Il est naturellement important que les titres permettant l'exercice de grandes libertés publiques et, tout simplement, l'existence quotidienne, puissent être remis aux demandeurs dans les meilleurs délais.

Force est de constater que les performances atteintes en la matière ne sont pas au niveau attendu.

À titre d'exemple, alors que le PAP présenté dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018 prévoyait que 85 % des passeports biométriques soient mis à disposition dans les 15 jours, cette cible a dû être revue à la baisse pour ne plus concerner que 76 % des titres en cause. C'est cette même cible qui était fixée pour les cartes nationales d'identité.

Encore faut-il relever que les performances du dispositif sont jaugées à partir de critères peu exigeants, d'autant qu'ils ne recouvrent pas l'ensemble des délais entre la première démarche du demandeur et sa satisfaction pleine et entière. Les délais de référence (15 jours pour les passeports et les cartes nationales d'identité, 19 jours pour les permis de conduire) doivent être jugés d'autant plus élevés que leur computation ne recouvre pas l'ensemble de la démarche entreprise par l'utilisateur. Elle ne débute qu'à partir de la réception de la demande au CERT, étape susceptible d'être précédée de bien d'autres démarches dont la durée moyenne n'est pas envisagée.

Par ailleurs, il faut tenir compte des importantes disparités territoriales qu'occulte la référence à une cible moyenne.

Elles avaient pu faire l'objet d'une présentation détaillée par département dans le rapport sur le projet de loi de finances pour 2018.

Rappel des constatations exposées en 2017

S'agissant des **permis de conduire**, pour le seul délai moyen de traitement des demandes de permis de conduire imputable à la préfecture (mesuré à partir du nombre de jours séparant la date de réception par le service instructeur de l'ensemble des éléments constitutifs du dossier et la date d'envoi au centre de traitement des numérisations des documents nécessaires à l'édition du titre), l'hétérogénéité est considérable. Pour une moyenne nationale en 2016 de 10,5 jours, le délai est de 1,5 jour dans le Jura et la Creuse mais de 45,4 jours en Corse du Sud (25 jours en Haute Corse). Si le flux des demandes peut jouer (ainsi, dans le Rhône, le délai est de 23 jours), il n'est manifestement pas un déterminant mécanique. En Essonne, le délai est de 3,1 jours, tandis qu'en Seine-et-Marne il atteint 21,9 jours.

De mêmes constats s'imposent en ce qui concerne la **carte nationale d'identité**. Pour un délai moyen de 7,9 jours en 2016 apprécié à partir d'une donnée incomplète (le nombre de jours séparant la date de réception de la demande par le service instructeur et la date d'envoi de la demande par ce service au centre de fabrication, qui n'incluent pas les délais imputables aux autres maillons de la chaîne - mairie, centre de fabrication, livraison...), on observe un délai effectif d'une journée dans le Territoire-de-Belfort, de 4,4 journées en Ardèche, mais de 39,8 jours dans le Rhône et 12,8 jours à Paris. Les performances là aussi ne semblent pas corrélées avec des données sociodémographiques, pas davantage d'ailleurs qu'avec les performances obtenues dans la délivrance d'autres titres.

Quant aux **passesports biométriques**, qui sont de longue date délivrés dans le cadre d'un processus de dématérialisation, l'inégale efficacité des traitements s'impose aussi comme un constat. Pour une moyenne nationale de 12,9 jours en 2016, le délai tel qu'il est suivi par le ministère était en 2016 de 30,5 jours en Auvergne-Rhône-Alpes pour 7,2 jours et 7,4 jours en Corse et dans les Hauts-de-France, respectivement.

Source : commission des finances du Sénat. Rapport sur la mission. Loi de finances pour 2018

Le ministère indique ne plus suivre les performances du système au niveau du département depuis l'an dernier du fait du déploiement des centres de ressources et expertises titres (CERT).

Cet appauvrissement du suivi des performances doit être déploré d'autant qu'elle s'intègre dans un courant de modernisation qui devrait, au contraire, permettre une estimation plus fine de l'action de l'administration.

Il a certes pour incidence d'améliorer optiquement les performances réalisées puisque les écarts locaux sont écrasés, mais votre rapporteur spécial estime qu'un indicateur n'a pas à flatter l'action de l'administration, devant, bien différemment, permettre à celle-ci d'améliorer, le cas échéant, ses services.

En toute hypothèse, même dans ce cadre « favorisant », les performances atteintes ressortent comme très hétérogènes ainsi qu'il avait été exposé en détails dans le rapport de l'an dernier.

Le point le plus noir concerne les cartes grises pour les demandes transitant par les CERT. Le délai moyen dépasse 35 jours et va même jusqu'à 38 jours pour le CERT de Poitiers. Dans ces conditions, il est heureux que seules 8 % des demandes transitent effectivement par les plateformes.

La plupart des demandes de cartes grises sont désormais traitées directement par les professionnels, qui les délivrent en trois jours.

Le ministère explique la longueur des délais constatés pour les demandes passant en CERT par les difficultés particulières des demandes qu'ils traitent.

Votre rapporteur spécial veut bien en convenir, mais doit observer que d'autres causes sont à trouver dans les difficultés techniques rencontrées du fait des défauts des systèmes informatiques. Ceux-ci, au demeurant, se répercutent sur les usagers par les difficultés rencontrées pour répondre aux exigences du système.

4. La lutte contre la fraude documentaire, quels résultats ?

La lutte contre la fraude documentaire est présentée comme un des déterminants majeurs des évolutions de stratégie mises en œuvre ces dernières années dans le cadre du remodelage des attributions et des moyens des réseaux d'administration générale de l'État.

Les résultats obtenus en 2017 témoignent de ce que la fraude aux titres sécurisés est un phénomène préoccupant. Elle correspondrait à environ 0,8 % des dossiers traités par les services.

Résultats de la lutte contre la fraude documentaire en 2017

En 2017, les procédures d'examen mises en œuvre et les outils techniques déployés ont permis de détecter :

- 3 160 demandes frauduleuses de titres de séjour ;
- 1 985 échanges indus de permis de conduire étranger ;
- 2 978 tentatives d'obtention frauduleuse d'une carte nationale d'identité
- 2 216 demandes frauduleuses de passeports ;
- 416 usurpations d'identité à l'échelle de plusieurs départements ;
- 2 520 demandes frauduleuses de permis de conduire ;
- 1 108 demandes frauduleuses de certificats d'immatriculation des véhicules.

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

La cible fixée par le projet de loi de finances initiale pour 2018 (2,7 % des dossiers) témoigne des inquiétudes du ministère, même si leur fondement n'est guère explicite.

Selon le Gouvernement, les types de fraudes ont changé ces dernières années justifiant un déploiement de moyens vers de nouvelles solutions.

La fraude documentaire par falsification ou contrefaçon aurait été endiguée du fait de la mise en œuvre au cours des dernières années des titres de nouvelle génération, qui, dotés de différentes sécurités, nécessitent des moyens techniques dont le coût devient un élément dissuasif pour ce type de fraudes.

En revanche, l'analyse des fraudes démontrerait que les failles existent dans la chaîne de délivrance des titres de sorte que ce n'est plus le document lui-même qui fait l'objet de falsification ou de contrefaçon mais les pièces justificatives présentées à l'appui de la demande de titre.

Afin de lutter contre les obtentions indues (obtention d'un vrai titre sur présentation de pièces justificatives falsifiées), l'effort porte sur la **sécurisation de la chaîne de délivrance des titres** et sur la **traçabilité des titres édités**.

La **sécurisation de la chaîne de délivrance** a été renforcée par deux dispositifs :

- la **transmission dématérialisée via COMEDEC** des actes de naissance entre les communes et les centres d'expertise et de ressources titres (CERT) chargés de l'instruction des demandes de cartes nationales d'identité et de passeports ;

- le **dispositif 2D-Doc de sécurisation des justificatifs de domicile** par lecture d'un code-barres à deux dimensions apposé sur certains documents servant de justificatifs de domicile.

De nouveaux dispositifs devraient être déployés.

- la solution JUSTIF'ADRESSE qui, en application de l'article 44 de la loi pour un État au service d'une société de confiance, va permettre d'expérimenter l'automatisation de la vérification du domicile ;

- l'outil d'analyse des données SELFIM (système expert de lutte contre la fraude à l'immatriculation), qui procède à la détection automatisée des tentatives de fraude au certificat d'immatriculation (CIV), renforçant ainsi significativement l'expertise des cellules chargées, dans les CERT CIV, de la lutte contre la fraude

En ce qui concerne le **traçabilité des titres édités**, les outils employés proviennent principalement de bases de données dont la qualité dépend de l'exhaustivité et de l'accessibilité.

Dans sa réponse au questionnaire du rapporteur spécial, le ministère évoque les données relatives aux titres perdus ou volés versées dans les fichiers de police internationaux (système d'information Schengen (SIS) et Interpol) ainsi que l'application DOCVERIF déployée depuis le

1^{er} septembre 2016, qui permet aux services de police et de gendarmerie de vérifier la validité des CNI et des passeports présentés lors des contrôles d'identité. Sous réserve de l'avis que doit rendre la CNIL, l'application devrait être déployée fin 2018 notamment auprès des établissements bancaires, organismes de crédit et administrations, et intégrera la possibilité de consulter la validité des titres de séjour des étrangers.

Par ailleurs, les applications de gestion nécessaires aux changements apportés aux procédures de délivrance des titres par la dématérialisation des demandes présentées par les usagers intègrent des moyens nouveaux. Il est ainsi précisé que *« l'enregistrement des demandes de CNI est effectué depuis le début de l'année 2017 au moyen des dispositifs de recueil utilisés pour les passeports qui disposent de moyens (transmission électronique des données de l'état civil, vérification instantanée de l'inscription au fichier des personnes recherchées, vérification des empreintes au moment de la remise du titre) plus développés que la précédente application »*.

Face à certains développements, la commission des lois du Sénat a pu exprimer la préoccupation que la lutte contre la fraude n'aboutisse pas à la constitution de fichiers qui, soit par leur vulnérabilité, soit par une accessibilité insuffisamment encadrée se retourneraient contre les libertés de nos compatriotes et produiraient des effets inverses à ceux recherchés.

Votre rapporteur spécial les partage pleinement et complète cette juste position par quelques interrogations.

L'articulation entre les moyens techniques et l'évolution des personnels affectés à la lutte contre la fraude est l'une d'elles.

Le **contexte de développement technologique et d'expansion des fichiers** et l'automatisation des processus n'empêchent pas la **programmation d'un renforcement des personnels** dédiés à la lutte contre la fraude, le nombre de personnes dédiées à la lutte contre la fraude documentaire devant être accru de l'ordre de 180 ETPT au terme de la mise en œuvre du PPNG dans le cadre de la création de cellules de lutte contre la fraude dans les CERT.

Cet objectif demeure toutefois à atteindre puisque le nombre des renforts n'a été jusqu'à présent que de 89. En toute hypothèse, à ce stade, les projets du ministère ne rendent pas évidente la lecture des effets de la technologisation des procédures sur le niveau des emplois.

Une seconde question concerne plus particulièrement **les charges impliquées par le système pour les communes**. La loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle a rendu obligatoire (au 1^{er} novembre 2018) le dispositif COMEDEC pour les communes qui sont ou ont été siège d'une maternité.

L'application COMEDEC est une plateforme informatique d'échanges de données d'état-civil, en production depuis le 1^{er} janvier 2014.

Or, celle-ci demeurerait plutôt confidentielle puisqu'au 31 août 2017, seules 366 communes étaient raccordées à ce dispositif. La situation paraît avoir évolué dans le bon sens, mais demeurent des failles.

Au 21 août 2018, 636 communes sont raccordées à ce dispositif. 1 100 communes supplémentaires seraient en cours de raccordement, après avoir signé une convention avec l'ANTS et le ministère de la justice.

Il est heureux que le versement d'une aide aux communes utilisatrices de la plateforme, ait pu enfin être instauré (décret n°2017-890 du 6 mai 2017 relatif à l'état civil). Il reste que les versements effectifs qui devraient débiter en octobre 2018 auront nécessité des délais bien trop élevés.

Par ailleurs, ces conditions tendent à désinciter les communes présentant un moindre potentiel. En effet, les premiers versements ne bénéficieront qu'aux communes ayant généré, sur la période du 10 mai 2017 au 9 mai 2018, plus de 1 000 réponses à destination des notaires. Enfin, l'on doit regretter que le versement soit affecté d'un terme puisqu'il devrait cesser au bout d'une période de 7 ans.

5. L'équilibre financier de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) reste, malgré certains progrès apparents, une source de perplexité

En plus des crédits de l'action n° 02 du programme 307 (663,1 millions d'euros en 2019), dont la majeure partie couvre des frais liés à la délivrance des titres, il faut prendre en compte les coûts de cette prestation pris en charge par **l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)**.

Celle-ci opère pour le compte de l'État, un certain nombre d'activités, de conception et de gestion de la fabrication et de l'acheminement des titres principalement, dont le financement n'est pas assuré par une subvention pour charges de service public, comme c'est souvent le cas, mais par l'attribution d'une partie d'un certain nombre de droits perçus auprès des usagers.

À ce titre, elle bénéficie de près de 200 millions d'euros de produits, de sorte qu'au total, la fonction de délivrance des titres, qui mériterait d'être isolée dans un support budgétaire *ad hoc* mobilise, sans doute¹, autour de 600 millions d'euros, soit environ un cinquième des crédits de la mission et un tiers des crédits du programme d'administration territoriale.

¹ À défaut d'une publication systématique de la comptabilité analytique correspondant à la programmation budgétaire de la mission, il est impossible d'aller au-delà des conjectures, ce qui est tout à fait regrettable.

a) Le financement de l'ANTS repose sur des taxes affectées correspondant à une fraction des produits perçus par l'État à l'occasion de la mission de délivrance des titres sécurisés

Établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère de l'intérieur, **l'ANTS a pour mission de développer et d'assurer la production de titres sécurisés**. Initialement compétente pour les passeports électronique et biométrique, le certificat d'immatriculation des véhicules, le titre de séjour électronique, la carte nationale d'identité électronique (CNIe) et le visa biométrique, l'Agence a vu ses **attributions progressivement étendues à d'autres documents** comme le permis de conduire ou, plus récemment, le titre d'identité et de voyage et la carte de frontalier¹.

Le projet de loi de finances ne rend pas bien compte de la mobilisation des finances publiques au service de l'ANTS, non plus que de la productivité pour l'État de la gestion des titres sécurisés.

Le budget n'assure qu'une partie minoritaire des ressources de l'ANTS sous la forme du reversement à l'agence du produit de la redevance d'acheminement des certificats d'immatriculation des véhicules (32,56 millions d'euros pour 2019, contre 32 millions d'euros en 2018, ces chiffres intégrant des produits issus de l'exercice précédent). Ces sommes ne sont pas inscrites dans les crédits initiaux du projet de loi de finances mais rattachées en cours de gestion selon un circuit complexe.

Surtout, le financement de l'agence sollicite les finances publiques au-delà de cette redevance puisqu'il repose sur des recettes affectées.

Le produit de ces droits affecté à l'ANTS est plafonné (en 2018 à 195 millions d'euros, pour un produit envisagé de 194 millions d'euros²) mais il s'élève à plus de 10 % des dotations en crédits du programme 307 dont il convient donc d'apprécier le niveau sur une base augmentée d'autant.

Les taxes affectées et la redevance d'acheminement susmentionnée apporteront en 2019 226 millions d'euros à l'agence.

Ces ressources, qui sont à peu près stabilisées ces dernières années, tout en ayant connu une légère augmentation depuis 2015, dépendent des tarifs appliqués et du volume des opérations.

Les taxes affectées à l'ANTS sont des droits de timbre acquittés lors de la délivrance de certains titres dont elle a la charge. La recette la plus productive provient du droit de timbre relatif à la délivrance des **passeports biométriques** (126,1 millions d'euros en 2018, soit plus de la moitié des recettes), sur la délivrance des **certificats d'immatriculation des véhicules**

¹ Décret n° 2014-512 du 20 mai 2014 modifiant le décret n° 2007-255 du 27 février 2007 fixant la liste des titres sécurisés relevant de l'Agence nationale des titres sécurisés.

²Source : Voies et moyens pour 2019.

(36,2 millions d'euros) et de la **carte nationale d'identité** (11,25 millions d'euros).

Les **titres de séjour et de voyage des étrangers** engendrent une somme très significative (14,6 millions d'euros) au vu du volume qui est le leur, nettement inférieur à celui impliqué par les autres opérations.

Les taxes affectées à l'ANTS entre 2015 et 2018

(en millions d'euros)

	2015		2016		2017		2018
	Produit	Plafond	Produit	Plafond	Produit	Plafond	Plafond
Total	357,17	193,19	379,17	187,69	372,2	195,00	195,00
Passeport	257,64	118,75	259,15	118,75	276,10	126,06	126,06
Certificat d'immatriculation - Taxe de gestion	50,64	38,70	50,02	36,20	47,20	36,20	36,20
Titres de séjour et de voyage (TSVE)	19,93	14,49	16,67	14,49	19,30	14,49	14,49
Carte nationale d'identité (CNI)	20,30	11,25	20,67	11,25	19,80	11,25	11,25
Permis de conduire	8,66	10,00	11,99	7,00	9,80	7,00	7,00

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Comme on le constate dans le tableau ci-dessus, les produits affectés à l'agence ne rendent pas compte de la totalité des recettes que l'État se procure du fait de la délivrance des titres sécurisés.

En dehors des dépenses de l'ANTS revenant à la mission AGTE (voir *infra*), il convient de tenir compte des produits de ces taxes reversés au budget général.

En effet, hormis pour la redevance d'acheminement, le produit des taxes attribuées à l'ANTS est plafonné comme c'est le cas général des taxes affectées dans le cadre des normes budgétaires appliquées aux opérateurs. En cas de recettes supérieures au plafond fixé chaque année en loi de finances, l'excédent est reversé au budget général de l'État.

L'information fournie par le document « Voies et moyens », annexé au projet de loi de finances relève la contribution du plafonnement des cinq taxes affectées à l'ANTS au financement du budget général. Il indique que

sur les 719 millions d'euros de recettes procurées à l'État par le plafonnement des taxes affectées aux agences, 154 millions d'euros sont venus, en 2017, du plafonnement de l'affectation à l'ANTS dont 119 millions d'euros au titre du passeport biométrique.

Votre rapporteur spécial relève que cette estimation est en-deçà de celle résultant de la réponse à son questionnaire, qui suggère un apport au budget de l'État supérieur (177 millions d'euros).

Une clarification s'impose.

Par ailleurs, l'agence dégage des ressources propres¹, pour un montant de plus en plus significatif.

Évolution des ressources propres de l'ANTS entre 2015 et 2018

(en millions d'euros)

	2015 (réalisé)	2016 (réalisé)	2017 (réalisé)	2018 (prévisions)
Recettes diverses	2,19	7,65	7,27	10,7
Téléservices	0,09	0,12	3,21	6,78
Timbres dématérialisés	0,08	0,04	0,91	1,28
COMEDDEC	0,01	0,08	2,3	5,50
Services de confiance	1,72	2,39	1,61	2,414
Innovation	0	1,92	0	1,02
Autres	0,38	3,22	0,7	0,49

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

La prévision pour 2018 ressort à 10,7 millions d'euros soit une multiplication par un facteur proche de 5.

Elles sont en voie d'expansion, ce dont il faudrait se féliciter- même s'il n'entre pas dans la vocation d'un établissement public administratif de développer une activité commerciale, il n'apparaît que souhaitable que les savoir-faire de l'agence soient mieux valorisés - si cette progression se produisait pour de bonnes raisons.

Or, votre rapporteur spécial est conduit à s'interroger sur la contribution des téléservices à la dynamique de ces ressources.

Les prévisions pour 2019 semblent intégrer la dynamique des produits de consultation de l'état civil dématérialisé à travers l'application COMEDDEC par les notaires. L'incidence finale est sans doute reportée sur les clients des charges notariales représentant pour eux une charge supplémentaire.

¹ Ces recettes propres sont par exemple liées à la fabrication des cartes d'agents pour différents ministères ou à l'utilisation du système de transmission électronique des données d'état civil COMEDDEC.

En outre, il faut remarquer que la fermeture de nombre de services assurés aux guichets des préfectures mais aussi, et surtout des mairies, s'accompagne d'une progression significative des appels téléphoniques adressés au centre de contact de l'ANTS, de la part des usagers mais aussi des mairies.

Il est précisé que la mise en place progressive de la dématérialisation de plusieurs nouveaux titres et de traitement des demandes via des CERT spécialisés s'est accompagnée d'un triplement des appels en 2017 auprès du centre de contact citoyens, progression confirmée lors du premier semestre 2018 et qui devrait se maintenir en 2019.

Ainsi, ont été comptabilisés au 30 juin 2018 :

- pour les demandes de certificats immatriculation, 4 500 appels et 2 000 courriels par jour contre 2 000 appels et 500 courriels avant la mise en œuvre de PPNG ;
- pour les cartes nationales d'identité et les passeports, 400 appels par jour contre 0 avant le PPNG;
- pour les permis de conduire, 650 courriels par jour contre aucun avant le PPNG et 3000 appels/ jour.

Cette inflation de communications, outre qu'elle pèse sur le pouvoir d'achat des usagers et sur les budgets des communes, traduit certaines difficultés d'adaptation aux nouvelles procédures.

Le passage de la délivrance des titres à celle de la télé-procédure a conduit l'agence à engager un processus lourd de réformes internes et d'ajustement des systèmes d'information dont elle a la responsabilité, afin qu'ils fonctionnent.

Votre rapporteur spécial, fort de l'expérience des communications avec certains centres d'appels, ne peut qu'exprimer une certaine inquiétude quant aux effets de la suppression systématique des accueils au guichet des entités du réseau préfectoral. Il s'interroge sur l'accessibilité de ces centres aux différents intervenants de la chaîne de délivrance des titres, rappelant qu'en cas de défaillance, les guichets de première entrée, le plus souvent localisés en mairie devront faire face à des demandes mal satisfaites.

Au total, les recettes perçues auprès des usagers dans le cadre de la délivrance des titres s'élèvent à 391 millions d'euros, dont 60 % abondent le budget de l'ANTS.

Compte tenu de dépenses de l'ordre de 600 millions d'euros (voir *supra*), le coût budgétaire net de la délivrance des titres peut être estimé à 200 millions d'euros pour l'État.

b) Des charges difficiles à maîtriser

Les **dépenses prévisionnelles de l'agence s'établissent à 235,9 millions d'euros pour 2018.**

Elles semblent bien maîtrisées puisqu'elles s'inscrivent en repli de l'ordre de 6 % par rapport aux charges constatées en 2017.

Toutefois, elles sont tributaires d'évolutions que l'agence ne maîtrise pas pleinement, qu'il s'agisse de son fait ou du contexte de son activité.

On rappelle que les charges de l'ANTS avaient connu une forte augmentation entre 2011 et 2014 (+ 32,5 %) liée principalement à la mise en œuvre du nouveau permis de conduire au format européen ainsi qu'aux surcoûts dus à la maintenance du système d'immatriculation des véhicules (SIV), pour illustrer la volatilité des coûts qu'elle peut être conduit à supporter.

Cette sensibilité s'exerce notamment sur les investissements. Pour l'heure, la section d'investissement porte 20,2 millions d'euros de crédits de paiement en 2019, quasiment inchangée par rapport au budget précédent (mais en forte baisse par rapport à 2017, - 8 millions d'euros). Toutes dépenses confondues, les investissements occupent une place modérée dans l'ensemble avec moins de 10 % des engagements.

Toutefois, la perspective de la mise en œuvre d'un nouveau projet européen en matière de sécurisation des titres pourrait se traduire par d'importants besoins nouveaux.

L'Europe régleme les titres sécurisés nationaux

Le règlement (CE) No 2252/2004 du conseil du 13 décembre 2004 établissant des normes pour les éléments de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les **passesports** et les documents de voyage délivrés par les États membres modifié par le règlement (CE) 444/2009 du Parlement européen et du Conseil du 28 mai 2009 établit un ensemble de prescriptions s'imposant à la production des passeports.

Une proposition de règlement du Parlement et du Conseil renforçant la sécurité des **cartes d'identité** des citoyens de l'Union et des titres de séjour délivrés aux citoyens de l'Union et aux membres de leur famille exerçant leur droit à la libre circulation promeut un nouveau projet pour harmoniser les normes de sécurité applicables aux cartes d'identité délivrées par les États membres. Il prévoit notamment un passage au format carte bancaire avec insertion d'un composant électronique. Les négociations sont actuellement en cours.

On reconnaît là le retour d'un projet de carte nationale d'identité électronique, qui avait été abandonné, après avoir suscité d'importants coûts, à la suite de la censure partielle des dispositions de la loi n° 2012-410 du

27 mars 2012 relative à la protection de l'identité par le Conseil constitutionnel.

Celui-ci n'avait pas censuré le principe d'une CNI dotée d'un composant électronique contenant l'état-civil du titulaire avec sa photographie et ses empreintes digitales, mais les dispositions afférentes à la mise en place d'une base commune aux deux titres CNI et passeport, dotée d'une fonction d'identification du demandeur à partir de ses données biométriques, a eu pour conséquence de « geler » les travaux réglementaires de mise en œuvre de la loi, mais aussi le projet de développement industriel de la CNIe.

Dans le budget initial de l'opérateur, les charges de fonctionnement sont largement prédominantes. Elles baissent (208 millions d'euros en 2018 contre 215,9 millions d'euros en 2017). Il faut s'en féliciter, mais les perspectives de flexibilité de ce poste de charges sont entourées d'incertitudes (voir *infra*).

Quant aux dépenses de personnel, elles s'élèvent à 7,2 millions d'euros, soit 3,1 % du total des dépenses. Elles connaissent une forte augmentation, de 20 % par rapport aux 6 millions d'euros constatés en 2017.

Le plafond d'emplois de l'ANTS compte 137 ETPT en 2019 contre 128 en 2017 et 129 l'an dernier, traduisant les besoins résultant des difficultés rencontrées dans la délivrance de certains titres sécurisés après la mise en œuvre du PPNG.

Cette structure de dépenses traduit la fonction de l'ANTS qui, outre des missions de conception et de conduite de projets, exerce essentiellement un rôle de maître d'ouvrage et de plaque tournante de distribution de titres.

Parmi les dépenses de l'ANTS, il convient de relever le poids de celles qui sont effectuées au bénéfice du programme 307.

Il s'agit des flux récapitulés dans l'encadré ci-dessous.

Versements de l'ANTS à la mission AGTE

Divers remboursements de l'ANTS profitent à la mission AGTE :

- le remboursement annuel des dépenses liées à la production des cartes nationales d'identité (CNI) qui reste assurée par le centre national de production des titres (CNPT) du ministère. Pour 2018, son montant maximum est fixé à 17 millions d'euros ;
- le reversement par l'ANTS au ministère de 3 euros pour chaque titre de séjour (TSE) délivré. Le reversement est prévu par une convention de juillet 2014 dans la limite de 2,29 millions d'euros. Les sommes correspondantes sont rattachées au programme 307 via le fonds de concours n° 138. Elles sont affectées au financement des coûts immobiliers et de conduite du changement induits dans les préfectures par la mise en œuvre des dispositifs de gestion des titres de séjour et de voyage des étrangers. Le ministère indique que le montant du reversement est estimé pour 2018 à 14,50 millions d'euros, ce qui est difficilement compréhensible compte tenu de la convention mentionnée ;
- le remboursement des dépenses liées à l'exploitation et l'hébergement de l'application SIV (système d'immatriculation des véhicules) sur le réseau informatique du ministère. Il est rattaché au programme 216 (conduite et pilotage des politiques de l'intérieur) via les fonds de concours n° 676 et 842. Le remboursement estimé au titre de 2018 est de 3 millions d'euros.

Ces dépenses représentent près de 35 millions d'euros de charges pour l'agence. Une rationalisation pourrait sans doute intervenir par une meilleure intégration de certains processus au sein d'une même entité.

Au total, l'ANTS dégagerait un **léger excédent de 493 000 euros**.

Cette stabilisation des perspectives financières de l'agence qu'il faut saluer est toutefois fragile. Le développement des recettes de télé-services y est pour beaucoup. Or, ces recettes ne sont pas appelées à se pérenniser. Elles correspondent certes à des charges qui seront évitées à l'avenir, mais le bilan du dénouement du processus est incertain. Il faut en outre compter avec de nouveaux développements.

c) Des problèmes structurels demeurent

Afin de rétablir son équilibre budgétaire, l'ANTS est engagée dans une démarche de maîtrise des dépenses qui passe notamment par la réduction du coût de production des titres.

Le nouveau contrat d'objectifs et de performance (COP) 2018-2020 signé le 6 juillet 2018 par le secrétaire général du ministère et le directeur de l'Agence fixe comme **objectifs à l'agence d'améliorer la qualité du service rendu aux usagers, de renforcer l'action de l'ANTS en matière de sécurité des systèmes d'information, de protection des données et de lutte contre la fraude, d'innover dans les conceptions et la délivrance des titres et d'améliorer l'efficacité et le pilotage de l'action.**

Ces objectifs ne sont assortis d'aucune perspective de renforcement des ressources de l'agence.

Autant dire qu'ils ne sont pas financés.

Le précédent contrat (2015-2017) exigeait la diminution du coût de production du passeport de 5 % et du permis de conduire de 30 % d'ici 2017.

Selon les données du tableau ci-dessous, qui récapitule les évolutions des coûts de production unitaire des titres produits par l'Imprimerie nationale tels qu'appréhendés par l'ANTS, ces objectifs, qui pèsent moins sur l'ANTS elle-même que sur ses partenaires, en particulier sur l'Imprimerie nationale, semblent avoir été à peu près tenus.

Néanmoins, certaines évolutions paraissent sans rapport avec les coûts qu'extérioriserait une comptabilité analytique rigoureuse puisqu'elles sont expliquées par des changements dans les conventions entre l'ANTS et l'Imprimerie nationale. Dans d'autres cas, les variations enregistrées correspondent à des modifications substantielles des cahiers des charges. Ainsi, en est-il allé pour le permis de conduire, le projet d'insertion d'une puce ayant été abandonné.

Il convient de rappeler que la réalisation des titres sécurisés est un monopole confié par la loi n° 93-1419 du 31 décembre 1993 à l'Imprimerie nationale, société anonyme détenue à 100 % par l'État. L'ANTS se trouve par conséquent dans une situation particulière qui ne lui permet pas de faire jouer la concurrence.

Coûts de production des fournitures en titres

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Passeports	13,30€	13,24€	13,47€	13,06€	11,94€	12,07€
Certificats d'immatriculation	0,74€	1,04€	1,06€	1,06€	1,07€	1,07€
Titres de séjour (1)	12,70€	12,84€	11,07€	10,47€	10,52€	10,54€
Visa (1)	0,80€	0,83€	0,83€	0,66€	0,66€	0,66€
Permis de conduire (2)	/	9,99€	10,02€	8,69€	6,84€	6,84€
Cartes agent	/	11,59€	11,62€	11,58€	11,58€	11,58€
Cartes d'accès sécurisé	/	9,39€	9,44€	9,41€	9,44€	9,50€
Permis Bateau	/	/	3,19€	3,20€	3,19€	3,19€

Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

Globalement, la réduction des coûts de production des titres a eu son pendant dans l'évolution des coûts de transport. Cependant, ces coûts sont sensibles à un effet de volume. Le transport des passeports, des titres de séjour, des cartes d'accès sécurisées et des cartes agent est assuré par colis. Si la production augmente, le nombre de titres par colis augmente et les coûts moyens unitaires diminuent. C'est sans doute pour cette raison que les coûts unitaires ont connu une certaine tension en 2017 et qu'ils diffèrent selon le titre considéré.

Par ailleurs, les options d'acheminement peuvent être plus ou moins coûteuses.

Coûts d'acheminement des titres

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Passeports (1)	1,38€	1,17€	1€	1,08€	1,12€	1,04
Certificats d'immatriculation	2,85€	2,85€	2,86€	2,81€	2,76€	2,76€
Titres de séjour (1)	1,38€	1,17€	1€	1,08€	1,12€	1,11
Visa	0,02€	0,01€	0,01€	0,02€	0,01€	0,01€
Permis de conduire (2)	/	3,09	2,87	1,85€	1,88€	2,01€
Cartes agent (1)	/	1,17€	1€	1,08€	1,12€	
Cartes d'accès sécurisé (1)		1,17€	1€	1,08€	1,12€	
Permis Bateau	Tarif Ecopli					

Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

Les enjeux d'une réduction du coût unitaire de production et d'acheminement des titres peuvent être appréhendés à partir des prévisions de production en volume.

Ainsi, d'ici 2030, 33 millions d'anciens permis de conduire vont devoir être renouvelés et remplacés par des permis de conduire au format européen. De même, les demandes de passeport biométrique sont en augmentation : 3,88 millions de passeports devraient être produits en 2015 contre 3,78 millions en 2013 et 3 millions en moyenne les années antérieures.

La réduction des coûts de production devrait s'accompagner d'une réduction des droits acquittés par les usagers. Celle-ci ne s'est pas matérialisée.

Interrogé sur la comparaison des coûts de production des titres dans les pays européens, le ministère a fourni des indications sur les tarifs appliqués. On ne peut en déduire la réponse à la question posée du fait de différences institutionnelles.

On relèvera cependant que **la France pratique des tarifs très coûteux pour les passeports (près de 45 % de plus qu'en Allemagne).**

À l'inverse, la gratuité de la carte d'identité ressort comme une particularité française.

Tarifs de la carte d'identité et du passeport dans différents pays européens

	France	Alle- magne	Grande- Bretagne	Estonie	Dane- mark	Pays- Bas	Belgi- que	Irlande	Luxem- bourg	Autri- che
Coût CNI	gratuite	28.80€	Pas de CNI	25€	Pas de CNI	64.44€	À partir de 12€	Pas de CNI	14€	61.50€
Coût Passeport	86€	À partir de 59€	72.50£	40€	626DKK	50.40€	65€	80€	50€	75.9€

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

On peut mettre en rapport les coûts unitaires mentionnés plus haut avec le tarif des différents droits perçus par l'ANTS.

Les **tarifs demandés aux usagers ressortent comme sensiblement supérieurs aux coûts**, ce qui n'est pas juridiquement injustifiable, les taxes différant des redevances pour lesquelles une proportionnalité doit être respectée entre coûts et tarifs, mais **mérite d'être mieux justifié d'autant que des phénomènes de péréquation paraissent à l'œuvre**.

Les taxes affectées acquittées par les usagers suivent les tarifs suivants pour la délivrance :

- du certificat d'immatriculation : 4 euros,
- du passeport : 86 euros pour un majeur, 42 euros pour un mineur de plus de 15 ans, 17 euros avant cet âge,
- de la carte nationale d'identité : gratuité ou 25 euros à la suite d'une perte ou d'un vol,
- du titre de séjour ou de voyage des étrangers : 19 euros,
- du permis de conduire à la suite d'une perte, d'un vol ou en cas de détérioration : 25 euros.

Le poids prépondérant des recettes associées au droit de timbre à la charge des demandeurs d'un passeport biométrique dans le financement de l'agence a été souligné ci-dessus (126,1 millions d'euros, soit plus de la moitié des ressources de l'agence). Celle-ci indique que les dépenses correspondantes s'élèvent à 88,3 millions d'euros (37,7 % du total des dépenses).

Votre rapporteur spécial s'interroge sur les conditions dans lesquelles sont fixés les tarifs des droits de timbre des différents titres développés par l'ANTS. Il observe qu'en dépit des informations transmises qui tendent à extérioriser une réduction des différents coûts unitaires supportés par l'ANTS, ses recettes, même si elles ont été globalement insuffisantes pour couvrir les charges de l'ANTS, ont connu une forte augmentation, en lien avec des volumes traités en expansion, dans un contexte où les tarifs unitaires ont eux-mêmes augmenté et laissent apparaître une forte discordance avec les coûts de chacun des titres concernés. Il convient en particulier de vérifier que les produits versés à l'ANTS par les ministères auxquels l'agence fournit des cartes agents couvrent convenablement les coûts d'une activité que l'agence entend développer considérablement.

Par ailleurs, il faut tenir compte d'un certain nombre de risques pesant sur l'ANTS.

À ce sujet, un rapport de l'inspection générale de l'administration (IGA) a préconisé l'adoption d'une politique de maîtrise des risques plus complète et plus systématique dont les recommandations doivent donner lieu à des suites effectives.

Par ailleurs, dans le contexte des réorganisations en cours visant à ôter au réseau préfectoral son rôle dans la chaîne de traitement des titres, excepté pour les titres liés à la situation des étrangers, le risque d'un transfert de charges récurrent aux dépens de l'ANTS n'est pas négligeable. On a déjà indiqué que le retrait de l'État territorialisé des missions qu'il exerce jusqu'à présent dans ce domaine se traduit par de premières créations d'emploi tandis que le plafonnement des taxes affectées à l'établissement exerce une contrainte financière maintenue, susceptible de poser à terme plus ou moins proche un problème de cohérence.

TROISIÈME PARTIE LE FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE ET LES MOYENS GÉNÉRAUX DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

I. LE FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE

A. LE RETOUR DU CYCLE ÉLECTORAL

1. En 2019, un calendrier électoral qui se remplit à nouveau

Les crédits du programme 232 augmentent de 81,3 millions d'euros par rapport aux crédits de la loi de finances initiale pour 2018, cette augmentation provenant en entier des crédits ouverts pour l'organisation des élections (+ 82 millions d'euros).

Les autres lignes de crédit du programme sont stabilisées.

Évolution des crédits du programme 232 (2018-2019)

en millions d'euros

	Ouverts en LFI pour 2018	Demandés pour 2019	Évolution 2019-2018
Action 01 - Financement des partis	68,7	68,7	0
Action 02 - Organisation des élections	46,6	128	+81,4
Action 03 - Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques	7,7	7,5	-0,2
Action 04 - Cultes	2,8	2,8	0
Action 05 - Vie associative	0,09	0,2	+0,1
Total programme 232	125,9	207,2	+ 81,3

Source : projet annuel de performances 2019

Toutefois, au regard des prévisions d'exécution des crédits du programme pour 2018, l'année 2019 devrait se traduire par des évolutions moins nettes en particulier du fait des implications sur les dépenses de 2018 des délais nécessaires à l'apurement des comptes de campagne.

En 2018, année sans élections, les crédits ouverts étaient restés marqués par un besoin de compléter les paiements des nombreuses élections de l'année précédente, dont les besoins n'avaient pas été budgétés en totalité dans la loi de finances pour 2017.

Par ailleurs, les crédits du programme ont été abondés en cours de gestion par :

- le report des autorisations d'engagement affectées non engagées par arrêté du 2 février 2018 (0,5 million d'euros en autorisations d'engagement) ;

- le report des crédits anticipés 2017 sur 2018 par arrêté du 1^{er} mars 2018 (61,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 65,3 millions d'euros en crédits de paiement) ;

- le report des crédits généraux par arrêté du 27 mars 2018 (6,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7 millions d'euros en crédits de paiement).

Au total, en crédits de paiement, un peu plus de 72 millions d'euros de plus que les crédits de la loi de finances initiale devraient être dépensés en 2018, faisant ressortir un ressaut pour 2019 limité à une dizaine de millions d'euros, sous l'hypothèse d'un règlement complet des engagements liés aux scrutins de 2019 au cours de l'année, condition dont la réunion est difficile à anticiper.

En effet, le rythme de règlement des suites des élections est conditionné par les contrôles exercés sur les comptes de campagne par la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Le remboursement total ou partiel des dépenses retracées dans le compte de campagne, quand la loi le prévoit, n'est possible qu'après l'approbation du compte de campagne par la commission.

Celle-ci dispose, en règle générale, d'un délai de six mois pour se prononcer sur les comptes de campagne. Il faut, en outre, compter avec les contentieux dont l'issue peut être plus ou moins rapide.

Sur les 128 millions d'euros inscrits au titre de l'organisation des élections en 2019 (les élections européennes et les élections provinciales en Nouvelle-Calédonie et, éventuellement des élections partielles), le budget provisionné pour **les élections européennes absorbe 111 millions d'euros** au total.

Le financement des élections mobilise essentiellement des dépenses hors titre 2, la répartition pour 2019 s'établissant à environ 10 % de dépenses de personnel (13,4 millions d'euros) et 90 % d'autres dépenses (114,6 millions d'euros, principalement des dépenses de fonctionnement).

En titre 2, le programme 232 finance :

- les indemnités pour travaux supplémentaires qui correspondent aux dépenses de personnel pour les soirées électorales ;

- les frais de la commission de propagande qui recouvrent **les indemnités de mise sous pli** versées aux personnels de l'État effectuant cette prestation ;

- les autres indemnités qui correspondent au défraiement des personnels de l'État qui prennent part aux commissions de contrôle des opérations électorales ou qui sont chargés de recueillir les procurations à domicile.

En hors-titre 2, le programme 232 finance :

- les frais de la commission de propagande qui recouvrent des dépenses de mise sous pli et de colisage des documents électoraux confiés à des prestataires extérieurs ;

- les autres indemnités qui englobent les remboursements des frais de transports des personnels de l'État prenant part aux commissions de contrôle des opérations électorales ou qui sont chargés de recueillir les procurations à domicile ;

- le remboursement de la propagande électorale ;

- les remboursements forfaitaires aux candidats qui correspondent aux comptes de campagne validés par la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) ;

- les frais d'assemblée électorale qui sont des transferts aux communes de crédits d'investissement pour l'entretien des bureaux de vote ;

- les autres frais de préfecture qui recouvrent l'achat de matériels divers ;

- l'acheminement de la propagande électorale qui correspond aux dépenses d'acheminement des plis de propagande électorale au domicile de l'électeur et des bulletins de vote aux mairies ;

- les frais de l'administration centrale qui regroupent l'ensemble des dépenses relatives aux soirées électorales, aux achats globaux de matériel électoral, au financement des dépenses liées aux Français de l'étranger et aux campagnes de communication.

Ces dépenses correspondraient pour les élections européennes à un coût moyen par électeur de 2,67 euros, cible du dispositif de performance du programme pour 2019.

Pour mémoire, le coût par électeur s'est élevé à 4,35 euros pour les élections présidentielles de 2017 et à 3,72 euros pour les élections législatives.

Si les élections européennes pour 2019 seraient moins coûteuses que ces scrutins, elles extérioriseraient un coût sensiblement plus élevé que les dernières élections européennes. En 2014, le coût par électeur inscrit sur les listes électorales avait atteint 2,12 euros marquant une nette diminution par rapport au précédent scrutin (2,48 euros). Les prévisions pour 2019 inversent cette tendance, avec un accroissement très significatif du coût unitaire de près de 26 %.

Comme pour les autres élections, une part importante des coûts est imputable aux frais de propagande électorale. Ils pèsent pour 68,5 % du coût par électeur inscrit. Les proportions sont à peu près équivalentes pour les élections présidentielles (64,6 %) mais plus faibles pour les élections législatives (57,5 %).

Pour les élections européennes, le coût de la propagande électorale atteindrait 76 millions d'euros.

Cette charge recouvre en réalité plusieurs opérations. La mise sous pli et l'acheminement sont directement pris en charge par l'État tandis que les frais d'impression et d'affichage sont payés par les candidats et font l'objet d'un remboursement, conditionné à des performances électorales. Pour les élections européennes, le seuil de remboursement (3 % des suffrages exprimés) est inférieur à celui généralement appliqué (5 % des suffrages exprimés), ce qui peut être de nature à entraîner un supplément de charges pour l'État.

La plus grande partie de ces charges pourraient être évitée par le recours à la dématérialisation des opérations liée à la propagande électorale.

C'est d'ailleurs sur la base d'une telle hypothèse qu'a été fondée la programmation pluriannuelle des crédits de la mission. Elle tablait, à ce titre, sur une économie de 414,3 millions d'euros pour la période de 2018 à 2022.

Le projet de budget pour 2019 ne s'inscrit pas en cohérence avec cette programmation, non plus d'ailleurs qu'avec la priorité stratégique consistant à prolonger les expérimentations réalisées ces dernières années en matière de dématérialisation de la propagande électorale.

À cet égard, s'agissant de la plateforme de dématérialisation de la propagande expérimentée à titre volontaire pour les élections s'étant tenues en 2015 (élections départementales et élections régionales et des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique) ainsi que pour les élections législatives de 2017, le ministère de l'intérieur estime qu'« elle a donné pleinement satisfaction. L'outil a démontré son utilité et a recueilli l'adhésion des candidats » et indique que « si la décision en était prise, le ministère de l'intérieur serait en capacité technique de mettre en œuvre la dématérialisation de la proposition électorale pour des élections locales ou nationales ».

Le ministère de l'intérieur tend par ailleurs à faire valoir les difficultés rencontrées lors des opérations de diffusion des plis de propagande. Concernant l'externalisation de la mise sous pli, il suggère que peu de sociétés ont une capacité logistique suffisante pour traiter les documents de propagande dans des délais très contraints. Pour les élections organisées en 2017, seule une dizaine de prestataires différents auraient été retenus sur l'ensemble du territoire métropolitain et une même société aurait été retenue par 50 % des préfectures ayant recours à une externalisation.

Ces dernières observations ne recueillent pas l'assentiment de tous, à commencer par les services du ministère de l'intérieur lui-même. Ainsi, pour les élections présidentielles et législatives de 2017, plus de 70 % des préfectures ont opté pour une externalisation de la mise sous pli de la propagande électorale à un prestataire privé sans que, pour l'élection présidentielle, les plis de propagande adressés aux électeurs aient subi des difficultés notables.

Il faut rappeler que le Parlement s'est régulièrement opposé à la dématérialisation envisagée, le vote de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques, qui l'intégrait faisant toutefois exception.

Les Gouvernements successifs n'ont guère su convaincre de l'opportunité d'une modification qui paraît assez logique avec les évolutions de toutes sortes impliquées par la numérisation, mais concerne des opérations d'une particulière éminence dans le vie démocratique d'une Nation.

Au demeurant, le Gouvernement actuel n'a pas pris l'initiative de pousser la dématérialisation lors des prochaines élections européennes, qui auraient pu être l'occasion d'une expérimentation.

Votre rapporteur spécial encourage les progrès recherchés pour dématérialiser les procurations électorales. Ils peuvent favoriser la participation électorale, ce qui est un objectif en soi. Le ministère de l'intérieur y voit aussi un moyen de réaliser des économies. Pour l'heure, le projet de loi de finances pour l'an prochain porte encore la trace de coûts dus à ce projet.

Enfin, il importe de veiller à ce que l'amélioration du suivi des électeurs et des conditions de leur participation aux scrutins qui ont été au cœur des trois lois du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales (deux lois organiques et une loi ordinaire), à travers la mise en œuvre du répertoire électoral unique (REU) en cours de déploiement pour simplifier le travail de l'INSEE et des communes trouvent leur pleine concrétisation. À terme, le REU permettra aux électeurs de s'inscrire sur les listes électorales jusqu'au sixième vendredi précédant chaque scrutin.

Ce dispositif ne sera que partiellement opérationnel au début de l'année 2019 de sorte que, transitoirement, l'inscription sur les listes électorales ne sera possible que jusqu'au 31 mars pour les prochaines élections européennes.

2. Le financement des partis politiques entre inertie et volatilité

Le régime applicable à l'aide publique aux partis et groupements politiques est défini par les articles 8 à 10 de la loi du 11 mars 1988.

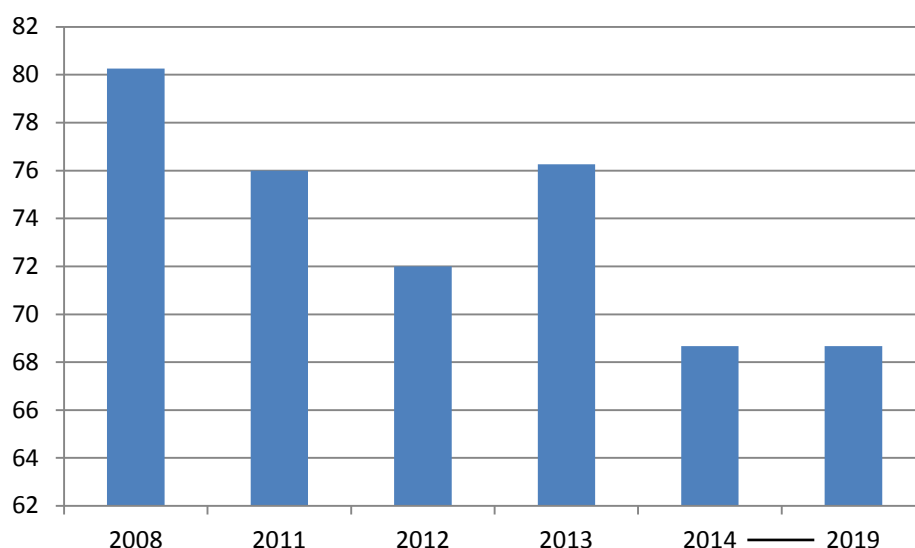
Le **montant global** des crédits inscrits à cet effet dans la loi de finances de l'année est **divisé en deux fractions égales** :

- une **première fraction** répartie entre des partis et groupements politiques en fonction de leurs résultats lors du dernier renouvellement général de l'Assemblée nationale ;
- une **seconde fraction** spécifiquement répartie entre les partis et groupements politiques représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Pour l'année 2019, un montant de 68,67 millions d'euros est inscrit. Cette enveloppe est stable en valeur depuis 2014.

Évolution de la dotation prévue au titre du subventionnement des partis politiques (2008-2019)

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

Conformément à l'article 9 de la loi du 11 mars 1988, modifié par la loi n° 2014-873 du 4 août 2014, **la première fraction de l'aide publique est attribuée :**

- soit aux partis et groupements politiques qui ont présenté lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale des candidats ayant obtenu chacun au moins 1 % des suffrages exprimés dans au moins cinquante circonscriptions ;

- soit aux partis et groupements politiques qui n'ont présenté des candidats lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale que dans un ou plusieurs départements d'outre-mer, ou à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française ou dans les îles Wallis et Futuna et dont les candidats ont obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés dans l'ensemble des circonscriptions dans lesquelles ils se sont présentés.

La répartition de cette première fraction de l'aide publique s'effectue proportionnellement au nombre des suffrages obtenus lors du dernier renouvellement de l'Assemblée nationale par les candidats se réclamant de ces partis.

Concrètement, le mécanisme repose sur un principe déclaratif organisé comme suit.

En vue d'effectuer la répartition de cette première fraction, les candidats à l'élection législative ont indiqué, s'il y avait lieu, dans leur déclaration de candidature, le parti ou groupement politique auquel ils se rattachaient.

Le troisième jeudi précédant le premier tour au plus tard, les partis ou groupements politiques ont déposé au ministère de l'intérieur, en vue de bénéficier de la première fraction des aides prévues à l'article 8 de la loi du 11 mars 1988 susvisée relative à la transparence financière de la vie politique, la liste complète des candidats qu'ils présentaient aux élections législatives

L'attribution de la totalité de la première fraction de l'aide publique est conditionnée au respect du principe de parité (art. 9-1 de la loi du 11 mars 1988).

Ainsi, lorsque, pour un parti ou un groupement politique, l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe rattaché au parti dépasse 2 % du nombre total de ces candidats, le montant de la première fraction qui lui est attribuée est diminué d'un pourcentage égal à 150 % de cet écart rapporté au nombre total de ces candidats.

Par ailleurs, pour bénéficier de l'aide publique, les partis doivent avoir respecté les obligations comptables prévues à l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988 précitée.

La seconde fraction de l'aide publique est attribuée aux partis et groupements politiques bénéficiaires de la première fraction, proportionnellement au nombre de députés et de sénateurs qui ont déclaré au bureau de leur assemblée, au cours du mois de novembre de chaque année, y être inscrits ou s'y rattacher.

Chaque parlementaire ne peut indiquer être inscrit ou rattaché à ce titre qu'à un seul parti ou groupement.

Cette année, le temps nécessaire à l'apurement du contentieux des élections législatives auquel est suspendue la détermination du montant de l'aide publique pouvant mettre en difficulté plusieurs formations politiques, le Premier ministre a décidé de verser une avance d'environ 50 % sur le total dû aux partis ou groupements politiques éligibles au titre de l'aide publique pour 2018.

Cette décision a occasionné un retard regrettable dans le versement des subventions. La prudence dont elle témoigne est respectable, mais particulièrement attentive compte tenu du régime juridique des sommes en cause.

Le financement public des partis et groupements politiques s'assimile à une subvention publique.

Il est soumis aux règles de répétition de l'indu et de saisissabilité des subventions.

Finalement, un décret du 11 octobre 2018 a apuré la situation.

Au total, la première fraction de l'aide publique atteint 32,1 millions d'euros, dont 31,9 millions d'euros pour les seuls partis ayant présenté plus des candidats dans plus de 50 circonscriptions en métropole.

Quant à la seconde fraction, elle atteint 34,3 millions d'euros.

Le total du financement s'élève à **66,4 millions d'euros**, soit 2,3 millions d'euros de moins que la dotation théorique, la différence s'expliquant par la pénalisation des partis n'ayant pas respecté leurs obligations au titre de la parité.

Cette économie pérenne n'est pas prise en compte dans la programmation des crédits pour 2019, qui surestime les besoins à due proportion.

Votre rapporteur spécial suggère que le Gouvernement affecte ces disponibilités à des actions en faveur des droits des femmes.

Cette initiative ne revient pas dans l'esprit de votre rapporteur spécial à assimiler les dépenses de soutien aux partis politiques à des actes répondant à un quelconque « entre soi ». Bien au contraire, le financement de la vie politique obéit à des principes éminemment louables dans une démocratie qui se veut à la fois vivante et égalitaire.

À cet égard, le gel des dotations depuis 2014, qui est une mesure d'exception lui semble relever davantage d'une forme de démagogie frisant le populisme que d'une vision claire et saine des besoins d'un forum démocratique dans lequel les formations politiques jouent un rôle primordial du fait même de leur objet.

Ce n'est pas à dire que rien ne doit évoluer dans le mécanisme d'attribution des soutiens.

À ce propos, votre rapporteur spécial réalise un travail d'évaluation et de contrôle sur les soutiens publics au financement de la vie politique, dont il livrera prochainement les conclusions.

En l'état, il rappelle les éléments de répartition observés ces dernières années (voir l'annexe n° 1 au présent rapport). Il en ressort que les partis politiques se sont vus attribuer une fraction globalement stable des subventions financées par le programme.

Par contraste, les résultats des élections législatives du mois de juin 2017 ont entraîné de profondes modifications.

À titre d'exemple, on mentionnera que les 22,5 millions d'euros attribués à « En Marche ! », organisation de création très récente, se sont accompagnés d'une réduction des soutiens de « Les Républicains » de 5,8 millions d'euros, et de 18,4 millions d'euros pour le parti socialiste (respectivement, - 31 % et 74 % des subventions de 2017).

La sensibilité du financement de partis politiques qui, pour nombre d'entre eux, sont inscrits dans l'histoire politique et parlementaire longue du pays, à des événements politiques dont la pérennité n'a par définition pas été démontrée peut être considérée comme excessive au regard de la réalité de structures politiques auxquelles l'histoire a conféré une forme de consécration.

Compte tenu d'une certaine volatilité de l'opinion publique, il pourrait être envisagé de lisser des évolutions ponctuelles en introduisant une troisième fraction dans l'enveloppe de financement des formations politiques, qui, à ce jour, néglige complètement la composante territoriale de la vie politique.

B. LES MOYENS DE LA COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES

Le rôle de la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) a sollicité une certaine attention au cours de l'année en raison des rendez-vous électoraux de 2017.

Votre rapporteur spécial lui consacre une analyse, en cours d'achèvement.

À ce stade, il convient de relever que les dispositifs adoptés en 2017 au titre de la confiance dans la vie politique comportent un élargissement des points de vigilance de la commission, mais aussi de ses prérogatives.

Les principales dispositions susceptibles d'exercer des effets sur la charge de travail de la CNCCFP

Contrôle du financement des partis politiques

L'article 25-I-12° de la loi pour la confiance dans la vie politique a sensiblement modifié l'obligation de publicité des comptes des partis politiques. Ainsi, à compter de l'exercice 2018 (comptes déposés au 1^{er} semestre 2019), la publication des comptes annuels des partis politiques devra comporter «le montant consolidé des emprunts souscrits, répartis par catégorie de prêteur et types de prêts, ainsi que l'identité des prêteurs personnes morales et les flux financiers nets avec les candidats ». En outre, la mention du caractère sommaire de cette publication a été supprimée de l'article 11-7 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988.

Cette publication nécessitera la collecte et l'analyse d'un nombre beaucoup plus important d'informations par les agents de la commission.

Les articles 25-I-6° et 25-I-13° de la loi pour la confiance dans la vie politique dispose que, désormais, seul le mandataire (personne physique ou association de financement) peut percevoir des ressources pour le parti, et non seulement les dons de personnes physiques.

Par suite, la problématique des standards minimaux de présentation et de format des justificatifs de recettes va se renforcer dès lors que l'ensemble des ressources devra transiter sur le compte bancaire du mandataire.

Il faudra notamment pouvoir distinguer sans difficulté les dons et les cotisations ouvrant droit à réduction d'impôt des autres recettes. Sans la mise en place d'une présentation standardisée minimale des pièces justificatives, le contrôle par la commission du respect des règles de perception des dons et cotisations serait très difficile.

Selon la réponse transmise à votre rapporteur spécial, « *la charge de travail va être considérablement accrue sans impact sensible sur l'efficacité réelle du contrôle* ».

En application des dispositions de l'article 25-I-12° de la loi précitée, modifiant l'article 11-7 de la loi 88-227 du 11 mars 1988, le périmètre des comptes d'ensemble des partis devra désormais inclure obligatoirement les comptes de leurs organisations territoriales dans des conditions ultérieurement définies par décret.

Au regard du décret et de la définition du périmètre comptable retenue, le contrôle du respect des obligations comptables ainsi que la publication des comptes par la commission induiront une charge de travail supplémentaire importante.

La révision des articles 11-3-1 et 11-4 de la loi du 11 mars 1988 issus par la loi pour la confiance dans la vie politique prévoit un strict encadrement des prêts consentis aux partis politique par des personnes physiques ou morales.

Les nouvelles dispositions de la loi pour la confiance dans la vie politique concernant les prêts induiront un travail d'instruction très conséquent. En effet le pôle parti politique devra s'assurer que les termes de la loi et du contrat de prêt sont bien respectés. L'état de remboursement des prêts devra en outre être suivi par les services de la commission pendant 5 années maximum.

Contrôle des comptes de campagne

- L'article 4 de la loi n° 2017-286 6 mars 2017 ainsi que le 5° de l'article 26 de la loi pour la confiance dans la vie politique ont sensiblement modifié l'obligation de publicité des comptes de campagne.

Ainsi, l'article L. 52-12 modifié du code électoral, aux termes duquel la commission doit assurer la publication des comptes de campagne prévoit que pour les élections qui se dérouleront postérieurement au 31 décembre 2017, cette publication, d'une part, devra comporter les « montants consolidés des emprunts souscrits par le candidat ou le candidat tête de liste [...] , répartis par catégorie de prêteur et types de prêts, et pays d'établissement ou de résidence des prêteurs, ainsi que l'identité des prêteurs personnes morales » et, d'autre part, ne sera plus effectuée dans une forme simplifiée. La commission devra également assurer cette publication dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé.

Ces dispositions nécessiteront une modification de l'application informatique sur laquelle les rapporteurs auprès de la commission saisissent les informations déclarées par le candidat dans le compte et ses annexes et induiront un lourd travail de mise en forme, par le service des systèmes d'informations et de la sécurité lors de la publication.

- L'article 26 I-1° de la loi pour la confiance dans la vie politique prévoit un strict encadrement des prêts consentis à des candidats par des personnes physiques pour le financement de leur campagne. Cet article prévoit qu'un décret en Conseil d'État précise « les conditions d'encadrement du prêt pour garantir que ce prêt ne constitue pas un don déguisé ».

Par suite, dans le cas où ledit décret prévoirait un contrôle, en aval de la décision de la commission, de l'exécution du remboursement de ces prêts, ce contrôle induirait une charge de travail supplémentaire importante. En effet les services de la commission devront s'assurer que les termes de la loi et du contrat de prêt sont bien respectés. L'état de remboursement des prêts devra en outre être suivi par les services de la commission pendant 5 années maximum, la loi imposant aux candidats de communiquer l'état du remboursement des prêts chaque année.

Source : commission des finances du Sénat d'après la réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Par ailleurs, il faut tenir compte des mesures prévues par la loi n° 2016-508 du 25 avril 2016 de modernisation de diverses règles applicables aux élections, l'article L. 52-14 du code électoral dispose que la CNCCFP peut « *recourir à des experts à même d'évaluer les coûts des services et des prestations retracés dans les comptes de campagne et de l'assister dans l'exercice de sa mission de contrôle mentionnée à l'article 11-7 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique* ». Cette possibilité a été mise en œuvre, selon les termes de la réponse adressée l'an dernier au questionnaire de votre rapporteur spécial, à l'occasion de l'examen des comptes des candidats à l'élection présidentielle de 2017.

Le recours à des experts est certainement utile, mais pour l'être tout à fait, il doit pouvoir faire l'objet d'un suivi attentif de la part du commanditaire.

Or, celui-ci nécessite, notamment, des moyens.

Votre rapporteur spécial s'était étonné l'an dernier que, malgré cet ensemble de dispositifs, le budget ne réserve que le recrutement de 4 ETPT. Le projet de loi de finances pour 2019 aboutit à geler les effectifs, qui resteraient limités à 51 ETPT. Il est vrai que le contrôle des opérations électorales de 2017 a trouvé son achèvement.

Il n'empêche que de nouveaux scrutins s'annoncent et que, s'agissant des partis politiques, la commission, qui n'a pas accès aux comptes détaillés des partis politiques, doit, en revanche, se livrer à des contrôles de cohérence et dispose d'un droit de communication.

Et elle a estimé (rapport d'activité 1993-1994) qu'elle pouvait saisir des officiers de police judiciaire en cas d'anomalie ou d'infraction en matière de financement, ou encore d'origine douteuse des fonds. Dans ce cadre, une saisine a eu lieu en 2017 concernant les comptes de trois partis politiques, les instructions judiciaires étant actuellement en cours.

Sur ce point également, l'instruction administrative préalable assurée par la commission, qui est essentielle si l'on souhaite éviter la judiciarisation systématique des contrôles, requiert des moyens.

II. DES ARBITRAGES CONTESTABLES ET UNE MAÎTRISE OPÉRATIONNELLE PERFECTIBLE DE CERTAINES FONCTIONS

A. UNE CERTAINE DYNAMIQUE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 216 MOYENNANT DES ARBITRAGES DONT LA JUSTIFICATION EST SOUVENT DIFFICILE À PERCEVOIR

1. Une augmentation des crédits de personnel de l'administration centrale

Les crédits du programme 216 s'inscrivent en hausse sensible avec un supplément de crédits de 36,3 millions d'euros (+ 3,9 %).

Une partie de cette augmentation résulte de transferts de personnel à partir du programme 307 « Administration territoriale » de la mission. Il s'agit des personnels d'administration centrale occupant des fonctions de pilotage de l'administration territoriale, qui, auparavant pris en charge par le programme 307, sont rattachés à partir de 2019 au programme 216. 105 emplois sont concernés sur un total de 136 emplois transférés au programme.

Les motifs de ce transfert ne sont pas particulièrement clairs. Il pourrait s'agir de la préfiguration d'une fusion entre le programme 307 de la mission et le programme 333 rattaché aux services du Premier ministre. En l'état, il convient de rester vigilant pour qu'il ne s'agisse pas par-là de désarmer plus encore les moyens consacrés à l'administration territoriale.

Plus de la moitié des crédits du programme sont consacrés à des dépenses de personnel, dont les ressorts ont été précédemment exposés.

Votre rapporteur spécial souligne le poids élevé des effectifs d'administration centrale. Avec 4 308 ETPT, ils augmentent encore de 129 unités, soit davantage que les emplois transférés à partir du programme 307. Leur nombre excède de beaucoup celui des effectifs déployés dans le réseau des sous-préfectures, et bien plus encore, celui qu'occupent les seules sous-préfectures de province.

Le chiffrage de l'impact des transferts d'emplois sur les crédits du programme fait ressortir un supplément de charges de 10,9 millions d'euros, laissant un reliquat de 25,4 millions d'euros d'alourdissement des dotations.

Au total, la dynamique des dotations à emplois constants, atteint 2,7 %, ce qui reste significatif. **Elle repose sur les évolutions des dépenses de personnel à périmètre constant, mais aussi sur l'augmentation sensible des dépenses d'investissement.**

2. Des évolutions par action contrastées

Dans ce contexte, les évolutions par action apparaissent contrastées.

Évolution des crédits du programme 216 (2018-2019)

	Ouverts en LFI pour 2018	Demandés pour 2019	Évolution 2019/2018
Action 01 – État-major et services centraux	373,50	390,70	4,6 %
Action 03 – Système d'information et de communication	57,7	90,3	56,5 %
Action 04 – Action sociale et formation	40,2	40,2	0,0 %
Action 05 – Affaires immobilières	149,5	137,1	- 8,3 %
Action 06 – Affaires juridiques et contentieuses	80,0	80	0,0 %
Action 08 – Immigration, asile et intégration	41,0	41,1	0,2 %
Action 09 – Sécurité et éducation routières	126,2	126,3	0,1 %
Action 10- Fonds interministériel de prévention de la délinquance	71,7	70,4	- 1,8 %
Total programme 216	939,8	976,1	3,9 %

Source : commission des finances du sénat d'après le projet annuel de performances pour 2019

La baisse des crédits réservés au **fonds interministériel de prévention de la délinquance** se poursuit. L'an dernier, elle avait été expliquée par une réduction du format des centres de réinsertion et de prévention de la délinquance dans le contexte de la mise en place d'une nouvelle stratégie. Le plan présenté en février 2018 suppose 13,8 millions d'euros de crédits, 18,2 millions d'euros étant par ailleurs consacrés à la sécurisation de sites contre des actes terroristes. Le reste des interventions du fonds subira une contrainte renforcée, même si des recoupements peuvent exister. Votre rapporteur spécial relève la sous-représentation des zones de gendarmerie dans les équipements financés par le fonds. Cette situation peut s'expliquer par des besoins particuliers aux zones de police, mais il conviendra d'être attentif aux suites réservées aux engagements pris d'un rééquilibrage.

Le **conseil national des activités privées de sécurité** bénéficiera comme l'an dernier de 17,5 millions d'euros de crédits. L'extension de la sécurité privée et les besoins de formation correspondant aux perspectives d'élargissement des facultés offertes invitent à s'interroger sur le niveau de la dotation.

L'an dernier, le programme avait enregistré le rattachement de la **commission du contentieux du stationnement payant** (156 ETPT), situation assez singulière de financement d'une juridiction par le ministère de l'intérieur. Compte tenu du stock considérable d'affaires à traiter, les moyens pourraient être insuffisants, les collectivités territoriales devant connaître de leur côté une surcharge créée par les demandes préalables qu'elles seront appelées à instruire.

Les crédits du programme sont largement préemptés par des engagements précédents correspondant à des opérations immobilières très significatives. 702 millions d'engagements antérieurs restent à payer, ne laissant de marges que pour 404 millions d'euros de nouveaux engagements qui, en dehors de ceux purement conventionnels, laissent, en fait, moins de 200 millions d'euros disponibles pour des investissements nouveaux.

Ceux-ci seront fortement mobilisés vers **les systèmes informatiques (101 millions d'euros en autorisations d'engagement)**, qui extériorisent une forte augmentation des dépenses prévues au titre des systèmes d'information et de communication (+ 32,6 millions d'euros soit + 56,5 %).

Elle répond, en particulier, au projet de réseau radio du futur annoncé par le président de la République.

Le coût de ce projet dépasse 160 millions d'euros. Compte tenu de certaines expériences (par exemple, le centre de données BO 15), il faut souhaiter qu'il ne suscite pas de dépassements.

Les autres motifs de dépenses compensent partiellement cette hausse, soit en demeurant à peu près stables, soit en baissant. Il en va ainsi,

en particulier, des dépenses prévues au titre des affaires immobilières qui se replient de 8,3 % (- 12,4 millions d'euros).

B. UNE ACTION SOCIALE EN BUTTE À DE SÉVÈRES CRITIQUES

La Cour des comptes a consacré un chapitre de son rapport public de 2017 à l'action sociale du ministère de l'intérieur. Si celle-ci est financée par d'autres missions que la mission AGTE, les 40,2 millions d'euros du programme 216, auxquels l'on peut ajouter, au moins pour partie, les 8,7 millions d'euros inscrits au programme 307 relèvent des observations très critiques alors formulées.

Votre rapporteur spécial en avait rappelé les principaux éléments l'an dernier. Pour l'heure, seules quelques adaptations ont été mises en œuvre.

Le ministère indique à ce titre une refonte des partenariats existants, la mise en œuvre de conventions financières annuelles, la systématisation de dialogues de gestion afin d'ajuster au plus près les concours financiers alloués ; la réduction progressive du nombre de mise à disposition contre remboursement de fonctionnaires du ministère accordées à chacun des organismes et la création d'outils de pilotage afin de renforcer le contrôle opéré.

Ces indications sont trop succinctes pour apprécier les corrections mises en place.

Nul doute que la Cour des comptes s'attachera à suivre les suites données à ses recommandations.

Votre rapporteur spécial, qui souligne, en particulier la mention d'inégalités géographiques pour des résultats décevants par lesquelles en 2014, l'Île-de-France absorbait 67 % des crédits d'action sociale du ministère, exercera une attention vigilante sur celles-ci.

C. UNE GESTION ACTIVE DU PATRIMOINE IMMOBILIER S'IMPOSE

Le montant des biens valorisés, bureaux et logements, relevant de la mission AGTE s'élève à une somme considérable de 2,3 milliards d'euros.

Elle se décompose comme suit :

- administration centrale (Programme 216 CPPI) : 875,81 millions d'euros ;
- action sociale (Programme 216 CPPI) : 10,66 millions d'euros ;
- administration territoriale (Programme 307 AT) : 1 454,32 millions d'euros

- administration des cultes d'Alsace-Moselle (Programme 232 VPCA) : 11,51 millions d'euros.

Ces valorisations comptables peuvent s'éloigner de la valeur de cession des biens, qui est souvent plus élevée.

Si les opérations de valorisation de ce patrimoine restent minimales par rapport à la valeur du patrimoine immobilier du ministère, elles traduisent cependant les possibilités réservées par une meilleure gestion du parc immobilier, qui doit être encouragée.

Au total, sur les cinq dernières années, les produits de ventes immobilières auront atteint plus de 14 millions d'euros dans le périmètre du programme 307.

Le ministère procède à quelques cessions de plus ou moins grande ampleur selon les années.

Pour 2019, après les cessions immobilières du programme 216 de 10,4 millions d'euros en 2018, aucune cession n'est prévue pour ce programme.

En revanche, le programme 307 procèderait à des opérations significatives.

En 2019, sept cessions sont envisagées:

- un bâtiment à usage de bureau annexe de la préfecture sis à Dijon (Côte d'Or) - 23 rue de la Préfecture pour un prix de 765 000 euros ;

- un bâtiment à usage de bureau annexe de la préfecture sis à La Rochelle (Charente-Maritime) - 2, rue de la Monnaie pour un prix de 1 930 000 euros ;

- un immeuble de logement sis à Saint-Claude (Guadeloupe) - Cité Ducharmoy - 1, rue Joseph Bourgeois pour un prix de 220 000 euros ;

- un terrain sis à Saint-Jacques de la Lande (Ille-et-Vilaine) - Rue Frédéric Benoît - ZAC de la Courrouze en cours d'évaluation ;

- une résidence sise à Flaujac-Poujols - La Quintarde pour un prix de 380 000 euros ;

- un immeuble à usage de bureau sis à Fort-de-France - 111 et 113, rue Ernest Deprogès pour un prix de 1 738 044 euros ;

- un terrain sis à Ollioules (Var) - Chemin de Saint-Roch pour un prix de 9 566 800 euros.

D. DES DÉPENSES DE CONTENTIEUX À NOUVEAU SOUS-BUDGÉTÉES ?

Les crédits destinés à couvrir l'activité juridique et les charges de contentieux du ministère de l'intérieur atteignent 80 millions d'euros, comme l'an dernier.

Cette ligne de dépenses, qui, dans un passé récent a fait l'objet de sous-budgétisations récurrentes aux effets très déstabilisants pour les gestionnaires de la mission, reste fixée à un niveau élevé, qui semble traduire une efficacité seulement relative jusque-là des mesures mises en œuvre pour réduire les coûts des contentieux ouverts contre le ministère de l'intérieur.

1. Une programmation budgétaire fragile

Jusqu'en 2013, l'action 6 du programme 216 qui finance les frais de contentieux et les dépenses de protection des fonctionnaires était dotée en loi de finances initiale d'un budget annuel de près de 80 millions d'euros, comme pour l'an prochain. Ce montant avait sensiblement diminué à partir de 2014. En particulier, les crédits avaient baissé de manière significative en 2016, de 23,7 % par rapport à 2015 pour être budgétés à hauteur de 49 millions d'euros.

Le rapporteur spécial de la commission des finances, notre collègue Hervé Marseille, avait jugé **cette baisse inquiétante, rappelant que ces dépenses font l'objet d'une sous-budgétisation chronique**. De fait, les dépenses de l'exercice ont atteint **84,1 millions d'euros**.

L'an dernier, votre rapporteur spécial avait, à nouveau, appelé l'attention sur le risque de devoir constater une fois encore en 2017 une consommation nettement plus forte que les dotations ouvertes en loi de finances initiale. Ce risque s'est concrétisé puisque, face à des crédits de 55 millions d'euros ouverts en début d'année, les dépenses ont alors atteint 139,3 millions d'euros.

Non seulement le taux de couverture des dépenses de contentieux par les crédits de la loi de finances de l'année a été d'à peine 40 %, mais encore la modeste réduction des dépenses de contentieux (14 millions d'euros) observée en 2016 a fait place à une progression de 56,7 millions d'euros.

C'est ainsi, dans le contexte d'une sous-budgétisation chronique des dépenses de contentieux qu'il convient d'apprécier la stabilité de la dotation demandée pour 2019 au titre de cette action.

Elle confirme l'augmentation des dotations prévues en 2018 qui avait porté ses moyens à 80 millions d'euros.

Elle est ainsi calée sur **l'hypothèse d'un retour à un niveau de charges significativement inférieur à celui constaté en 2017 (59,3 millions d'euros en moins), qui suppose notamment que des contentieux exceptionnels n'interviennent pas, que certaines dépenses usuelles rétrogradent (voir *infra*), mais aussi, en l'absence d'informations sur d'éventuels ajustements demandés dans le collectif de fin d'année, que les crédits disponibles en 2018 couvrent la totalité des besoins.**

Or, sur ce point, il convient de rappeler, en premier lieu, que les crédits disponibles en 2018 (90,45 millions d'euros en comprenant les reports de l'année 2017) se trouvaient entièrement saturés par les besoins envisagés. En outre, cette perspective ne prenait pas en compte l'éventualité d'une diversité de contentieux à forts enjeux financiers, qui, selon, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel, dépassait les 100 millions d'euros.

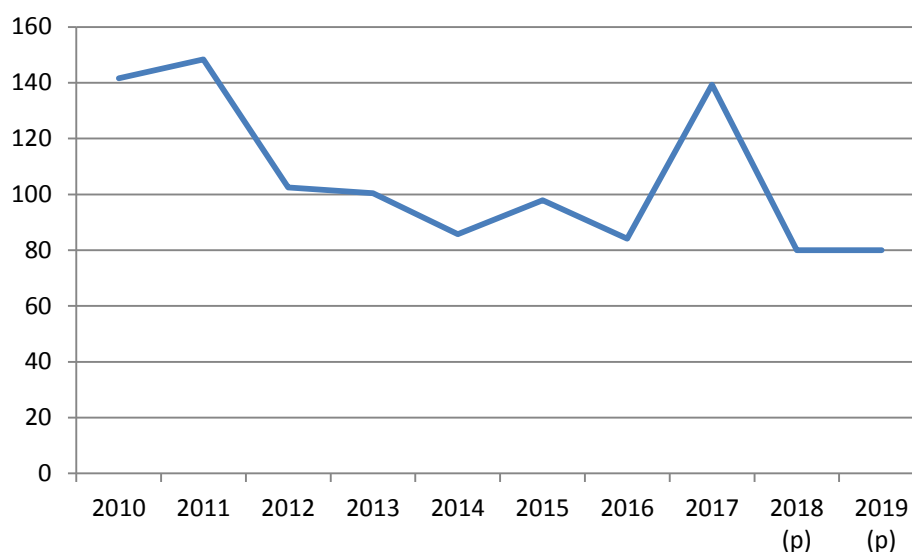
Si, selon le ministère, un certain nombre de ces contentieux n'ont pas connu de développements nouveaux en 2018, ils ne sont pour autant pas éteints et font peser un risque sur la robustesse de la programmation pour 2019.

L'évaluation du besoin en matière de frais de contentieux est, sans doute, délicate, compte tenu de la nature aléatoire de ces dépenses du fait du rythme d'examen des dossiers par les juridictions, d'évolutions de la jurisprudence et du caractère impondérable et contraint de certaines demandes (dommages liés aux attroupements et rassemblements ou aux dépenses en matière d'accidents de la circulation).

Le niveau de la dépense a subi depuis 2010 d'importantes fluctuations ainsi que le montre le graphique ci-après.

Évolution des dépenses de contentieux

en millions d'euros



Source : ministère de l'intérieur

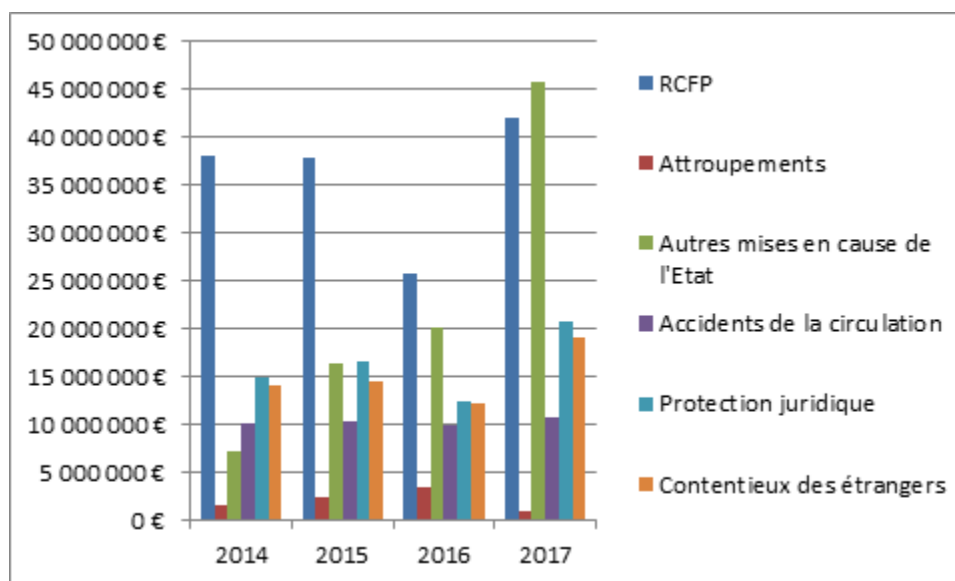
En toute hypothèse, **le montant des crédits inscrits pour 2019 reste inférieur de 23,7 millions d'euros à la moyenne des dépenses effectuées au cours des trois derniers exercices clos (103,7 millions d'euros).**

Ce constat ainsi que les risques mentionnés suscitent des interrogations sur la capacité des moyens demandés à couvrir les besoins.

2. Les principales catégories de dépenses contentieuses illustrent la diversité des risques juridiques pesant de manière croissante sur le budget du ministère de l'intérieur

Les déterminants des dépenses contentieuses (figurés dans les graphiques ci-après) sont divers et représentent chacun une charge budgétaire ascendante, que la programmation pour 2019 ne prolonge souvent pas.

Structure des dépenses de contentieux entre 2014 et 2017



Source : réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

Les principaux postes recouvrent :

- des dépenses d'indemnisations liées aux refus de concours de la force publique (RCFP), qui reste l'un des premiers postes de dépense. Après avoir connu une assez nette réduction après le pic de 2010, la prévision pour 2017 est nettement moins favorable tandis qu'en 2018 et 2019, malgré un repli, ces dépenses resteraient à un niveau élevé, tout en étant budgétées en nette réduction (- 8 millions d'euros).

Ces charges relèvent pour une assez large partie des dispositions mises en œuvre pour prévenir les expulsions locatives. Votre rapporteur spécial relève que le ministère de l'intérieur supporte à ce titre des dépenses sur lesquelles il n'exerce aucune réelle maîtrise.

Dépenses au titre des refus de concours de la force publique

(en millions d'euros)

Réalisation 2017	Exécution 1er semestre 2018	Prévision 2018	Prévision 2019
42,05	15,67	34,32	34

Source : réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

- des dépenses en matière de protection fonctionnelle des fonctionnaires, composées d'honoraires d'avocats et des indemnisations versées aux fonctionnaires victimes en réparation des préjudices subis. Cette

dépense (12,4 millions d'euros en 2016 et 20,8 millions d'euros en 2017) est soumise à de fortes tensions liées notamment à l'augmentation des demandes de protection fonctionnelle. Pour 2019, la programmation budgétaire s'inscrit en très nette baisse (- 5,8 millions d'euros) par rapport à la dépense observée en 2017.

Dépenses au titre de la protection fonctionnelle des fonctionnaires

(en millions d'euros)

Réalisation 2017	Exécution 1er semestre 2018	Prévision 2018	Prévision 2019
20,76	7,63	16,50	15

Source : réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

- des dépenses en matière de contentieux des étrangers, constituées principalement d'honoraires d'avocats représentant l'État devant les juridictions judiciaires et administratives et de frais irrépétibles (12,23 millions d'euros en 2016 ; 10,29 millions d'euros au 31 août 2017 pour une prévision de 18,6 millions d'euros). Selon les informations du ministère de l'intérieur transmises l'an dernier, cette dépense peut être appelée à augmenter dans le contexte d'évolution des lois et règlements. La programmation pour 2019 ne traduit pas cette perspective.

Dépenses au titre du contentieux des étrangers

(en millions d'euros)

Réalisation 2017	Exécution 1er semestre 2018	Prévision 2018	Prévision 2019
19,05	7,35	16,10	12

Source : réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

Elle intègre une réduction de 7 millions d'euros par rapport aux dépenses de 2017.

- des dépenses en matière d'accident de la circulation (9,99 millions d'euros en 2016 ; 10,9 millions d'euros en 2017 pour une prévision de 9,4 millions d'euros). Cette dépense est globalement stabilisée malgré des contentieux à fort enjeu financier et une accidentalité importante des flottes opérationnelles du ministère de l'intérieur. La prévision pour 2019 parie sur une économie de l'ordre de 2 millions d'euros.

Dépenses au titre des accidents de la circulation*(en millions d'euros)*

Réalisation 2017	Exécution 1er semestre 2018	Prévision 2018	Prévision 2019
10,86	5,20	9,16	9

Source : réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

- des dépenses relatives à la mise en cause de l'État dans le cadre d'atroupements (3,40 millions d'euros en 2016 ; 0,9 million d'euros en 2017). Cette dépense est stabilisée mais il est indiqué que les mouvements sociaux de 2018 pourraient entraîner un alourdissement de la dépense.

De fait, la programmation pour 2019 repose sur un alourdissement de 1 million d'euros, probablement en lien avec les événements du 1^{er} mai.

Dépenses au titre des accidents de la circulation*(en millions d'euros)*

Réalisation 2017 (M€)	Exécution 1er semestre 2018 (M€)	Prévision 2018 (M€)	Prévision 2019 (M€)
0,88	1,43	3,36	2

Source : réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

- des dépenses pour les « autres mises en causes de l'État », ce poste pouvant, certaines années, et sur un nombre restreint d'affaires, générer des dépenses importantes (20,22 millions d'euros en 2016 ; 20,8 millions d'euros en 2017 pour une prévision de 54,1 millions d'euros signalant sans doute un report de charges possible sur 2018). La programmation pour 2019 se révèle plutôt optimiste avec une hypothèse de réduction de près de 6 millions d'euros par rapport à 2017 dans un contexte de baisse des charges correspondantes en 2018.

Dépenses au titre des « autres mises en cause de l'État »

(en millions d'euros)

Réalisation 2017 (M€)	Exécution 1er semestre 2018 (M€)	Prévision 2018 (M€)	Prévision 2019 (M€)
20,76	7,63	11,01	15

Source : réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

3. Une sous-budgétisation aux effets très préjudiciables

La sous-budgétisation des dépenses de contentieux n'est pas sans effets très condamnables.

L'exécution budgétaire, et jusqu'à la sincérité budgétaire même, s'en trouvent très altérées.

L'insuffisance des crédits contentieux votés en loi de finances initiale conduit, de manière récurrente, à une impasse budgétaire nécessitant des ouvertures de crédits en cours de gestion (mobilisation de la réserve de précaution, décret d'avance, loi de finances rectificative), opérations multiples aux fins de compléter la dotation initiale peu satisfaisante et ne permettant pas au demeurant à la démarche de performance mise en place par la DLPAJ de produire tous ses effets. Elle entraîne par ailleurs des difficultés importantes en termes de pilotage :

- elle engendre de la part de certaines unités opérationnelles (UO tels que les préfetures et SGAMI) un manque de sincérité dans la prévision budgétaire, les UO surestimant très largement leurs besoins sachant que la DLPAJ ne pourra leur déléguer qu'une fraction restreinte de l'enveloppe demandée ;

- elle oblige à des reports de charges importants d'un exercice budgétaire sur l'autre qui nuisent à la sincérité budgétaire de l'action (le report de charges est passé de 19,2 millions d'euros en 2016 à 30,2 millions d'euros en 2017), ainsi qu'en juge très ouvertement le ministère de l'intérieur dans sa réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial.

Prolongeant son analyse, **le ministère de l'intérieur abonde dans le sens des observations régulières de la commission des finances du Sénat en faisant valoir les dommages nombreux liés à la sous-budgétisation des dépenses de contentieux pour l'environnement du ministère de l'intérieur.**

C'est ainsi que celui-ci mentionne les conséquences :

- sur l'exécution des décisions de justice puisqu'il faut parfois attendre plusieurs mois pour qu'un contentieux fasse l'objet d'un

règlement, situation qui nuit à l'autorité de la chose jugée et, finalement, à la confiance des usagers du service public judiciaire ;

- sur la **soutenabilité du programme lui-même** puisque le **défaut de disponibilité des crédits conduit au paiement d'intérêts moratoires** ou de **pénalités** (liées par exemple aux astreintes décidées par le juge) et **pénalise la conclusion de transactions amiables** (en refus de concours de la force publique notamment) qui permettent à l'État d'éviter les frais et la durée des procédures juridictionnelles ;

- sur **l'équilibre financier des créanciers du ministère de l'intérieur** (cas de cabinets d'avocats notamment en protection fonctionnelle, fonctionnaires ou tiers blessés dans le cadre d'accidents de la circulation) ;

- sur **la crédibilité des engagements pris par l'État**, mais, plus largement, sur son autorité même.

Sous ce dernier angle, votre rapporteur spécial souligne encore que certaines charges témoignent en tant que telles d'un affaiblissement de l'autorité de l'État.

L'importance des coûts résultant des difficultés rencontrées dans le cadre des troubles à l'ordre public traduit un certain affadissement de ce point de vue dont témoigne également l'ampleur considérable des agressions dont sont victimes les fonctionnaires. Selon le ministère, 25 000 fonctionnaires de police sont régulièrement victimes d'agression, dont 10 000 se plaignent d'agressions physiques.

4. Un ensemble de mesures correctrices aux suites encore aléatoires et qui ne doivent pas sacrifier certains principes

a) Un enrichissement de la maquette de performances du projet annuel de performance assombri par une déperdition d'information

Un objectif d'optimisation de la fonction juridique du ministère figure traditionnellement au projet annuel de performance du programme 216. L'année 2019 introduit une innovation en ajoutant un indicateur utile à la maquette de performances. L'amélioration provient de l'inclusion dans la maquette de performances d'un indicateur relatif aux coûts moyens de la fonction juridique du ministère de l'intérieur.

Il offre une information intéressante, qui pourrait être encore améliorée par la présentation, en complément, d'une ligne globalisant le coût moyen pondéré.

Quant au taux de réussite des services déconcentrés (préfectures et SGAMI) devant les juridictions administratives et judiciaires, il ne ressort méthodologiquement amélioré dans le projet de loi de finances.

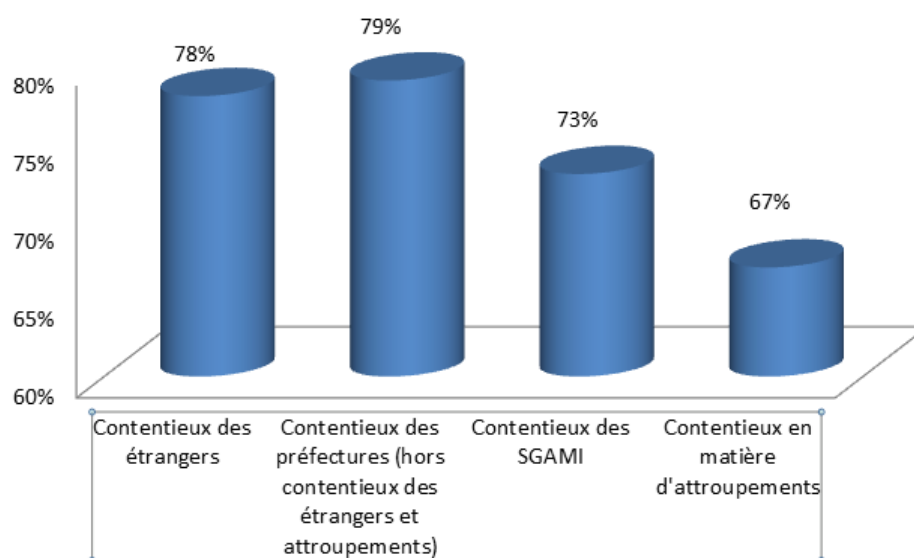
Votre rapporteur spécial s'interroge toujours sur la significativité d'un indicateur qui compte au nombre des décisions gagnées aussi bien les rejets des demandes des administrés que leurs désistements et les annulations seulement partielles des positions de l'administration.

Par ailleurs, l'on doit à nouveau regretter la déperdition d'information résultant de l'exclusion du document publié dans le cadre de la discussion budgétaire de l'indicateur de l'issue des contentieux concernant les étrangers.

b) Des taux de réussite stabilisés...comme ceux d'insuccès

Selon les informations complémentaires, transmises à votre rapporteur spécial, le taux de réussite de l'administration devant les juridictions serait stabilisé depuis quelques années.

Taux de réussite de l'administration par grandes catégories de contentieux- année 2017



Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Une hétérogénéité certaine se dégage toutefois dans un panorama où les contentieux perdus atteignent de l'ordre d'un quart des contentieux engagés.

Le **contentieux des étrangers** est un contentieux de masse pour les préfectures (90 000 recours par an) : il représente chaque année **plus de 90 % du contentieux** traité par les préfectures et c'est dans ce domaine que l'administration obtient les meilleurs résultats.

S'agissant du **contentieux dit « général »**, pour lequel le taux de réussite de l'administration est moins bon, il recouvre :

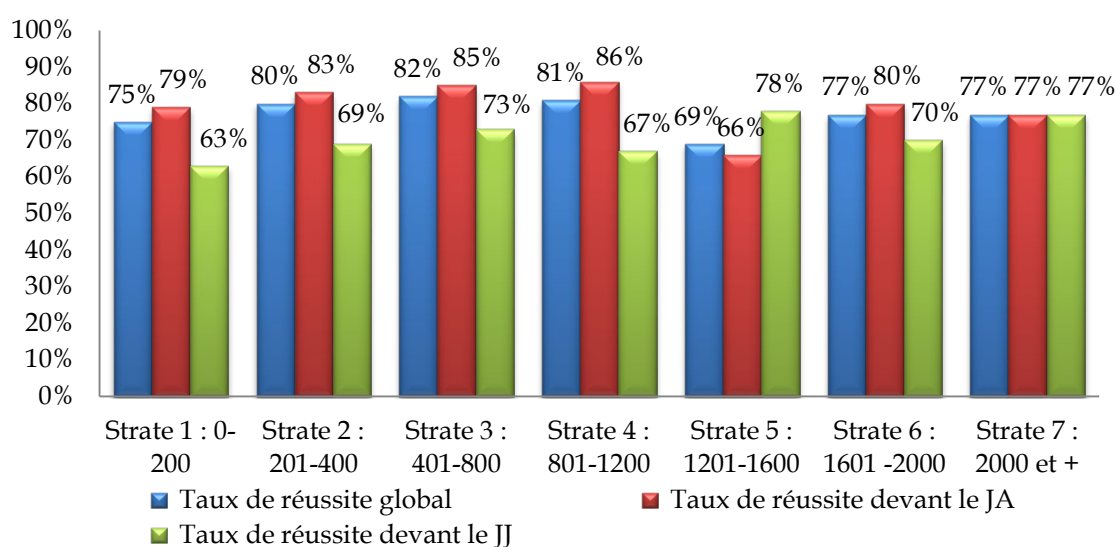
- pour les préfetures, principalement les contentieux de la police administrative, de la sécurité routière et des élections ;

- pour les secrétariats généraux du ministère de l'intérieur (SGAMI), les contentieux des agents de la police nationale en première instance.

Enfin, **le contentieux des attroupements** est circonstanciel et peut être, en fonction des années, **inférieur à 70 % de réussite** pour l'ensemble du territoire.

Une autre forme d'hétérogénéité concerne les succès différenciés obtenus par les préfetures en fonction du volume des affaires contentieuses qu'elles traitent habituellement.

Taux de réussite en 2017



Source : ministère de l'intérieur

En 2017, 5 % des préfetures (enregistrant le plus souvent un contentieux très limité) ont un taux de réussite inférieur à 50 %, 29 % ont un taux de réussite compris entre 51 % et 75 % et 66 % ont un taux de réussite supérieur à 75 %.

Il est toutefois difficile d'interpréter ces données dans la mesure où la difficulté des contentieux rencontrés n'est pas qualifiée. Il n'est pas impossible que les préfetures obtenant les moins bons résultats devant les juridictions soient aussi celles qui les exercent couramment de façon satisfaisante.

c) Un plan de maîtrise et l'organisation de pôles régionaux d'appui qui n'ont pas encore donné de résultats probants

En toute hypothèse, afin d'assurer une meilleure maîtrise des dépenses contentieuses, un **plan d'action a été lancé en 2014** par le ministère de l'intérieur.

L'objectif principal consistait à **renforcer le pilotage de la stratégie contentieuse ainsi que l'expertise juridique dans les territoires.**

Au vu de la stabilité des résultats devant les juridictions, il n'a pas été atteint. En outre, même si l'information manque sur ce point, le volume des contentieux ne semble pas avoir décré (il pourrait être de l'ordre de 100 000 recours par an), du moins si l'on se fonde en première approximation sur l'évolution des charges budgétaires correspondante.

De nouvelles initiatives ont été annoncées pour 2017. Dans le cadre du plan préfectures nouvelle génération, la nécessité de renforcer l'expertise juridique des préfectures a été reconnue au titre des conclusions du groupe de travail *ad hoc*.

Une **nouvelle organisation de la fonction juridique territoriale** a été décidée. La constitution de **huit pôles d'appui juridique**, pilotés et animés par l'administration centrale du ministère a été annoncée. Jusqu'à présent, quatre d'entre eux ont été mis en place en matière de **police administrative** (2 pôles), de **contentieux statutaire** (1 pôle) et de **concours de la force publique et responsabilité de l'État** (1 pôle).

Deux pôles supplémentaires compétents en matière de **police administrative** (1 pôle situé à Lille) et **concours de la force publique et responsabilité de l'État** (1 pôle situé à Strasbourg) ont démarré au cours du mois de septembre.

Des besoins plus importants et immédiats ayant été identifiés en matière de police administrative et de sécurité routière, deux pôles d'appui dédiés étaient réputés devoir être mis en place au 1^{er} décembre 2016 à Dijon et à Orléans.

Votre **rapporteur spécial** remarque que ces initiatives, très juridiques, **n'auront de réel impact sur les dépenses contentieuses que dans la mesure où, dès le stade conceptuel, auront été réunies les conditions d'une prévention des cas de responsabilité de l'action administrative.**

S'il faut espérer que **la contribution des structures d'appui soit utile, leur dimensionnement d'emblée très modeste** risque d'en limiter sérieusement l'efficacité. Ils sont décrits dans une circulaire du ministre de l'intérieur de décembre 2016 comme des « *structures à la fois légères (5 agents dont un chef de pôle) et très spécialisées* » appelées à proposer « *une offre de services étendue* » tout en n'étant accessible que selon des droits de tirage suivant une logique territoriale étroite et de rationnement.

L'on peut enfin s'interroger sur les équilibres ayant été pris en compte dans l'orientation consistant à se dispenser plus souvent qu'auparavant du recours à des conseils juridiques.

De nouvelles initiatives sont envisagées en 2019 :

- la création d'une « plate-forme accident » afin d'optimiser la prise en charge des accidents de la circulation. Le sens de la création de la plateforme n'est toutefois pas encore décidé puisqu'aussi bien elle pourrait permettre l'externalisation de l'activité au secteur privé, une mutualisation de celle-ci au sein d'un service à compétence nationale, sa reconcentration au sein de la DLPAJ, ou une spécialisation d'un SGAMI sur cette activité par la voie d'une délégation de gestion en la matière ;

- la mise en place et le pilotage par l'administration centrale de « pôles régionaux Dublin ». En effet, après une expérimentation au sein des régions Hauts-de-France et Provence-Alpes-Côte-D'azur, 11 pôles régionaux spécialisés seront mis en place pour la mise en œuvre et la prise en charge des contentieux générés en matière de traitement des demandes d'asile et de la procédure « Dublin ».

Compte tenu des problèmes structurels rencontrés par cette procédure, on peut s'interroger sur l'impact de ces nouveaux pôles.

d) Vers une responsabilisation des administrations ?

Le responsable de programme tend à mettre en évidence l'existence de charges qui lui sont imposées du fait d'arbitrages défavorables selon lesquels certains contentieux ne relevant pas de sa responsabilité lui sont imputés.

Un rapport de l'Inspection générale de l'administration rendu en février 2018 recommande que les condamnations de l'État résultant de l'absence de paiement d'une dépense qui aurait dû être supportée par un programme soient désormais imputées sur ce programme et non, comme par le passé, sur le programme 216. Parallèlement, il recommande de solliciter très en amont de la condamnation les arbitrages qui s'imposent en cas de désaccord avec les autres ministères ou les directions métier concernés.

Cette question semble concerner notamment la gestion de certains transferts financiers impliquant le ministère des comptes publics, notamment dans ses relations avec les collectivités territoriales, qui relèvent en pratique de l'intervention de plusieurs ministères.

Il convient de la clarifier et, au-delà de la dimension contentieuse, de s'interroger sur les simplifications qu'il conviendrait de mettre en œuvre.

5. Des pratiques de gestion des nids à contentieux qui doivent prévenir toute entorse au principe d'égalité

Enfin **votre rapporteur spécial ne peut manquer de s'interroger sur certains choix mis en œuvre par le ministère de l'intérieur pour limiter les indemnisations dues au titre des refus de concours de la force publique.**

Le ministère évoque le rôle du développement de « bonnes pratiques » dans la gestion des dossiers par les préfetures.

Votre rapporteur spécial peut facilement approuver certaines d'entre elles comme l'octroi du concours de la force publique plus systématique, le traitement à flux tendu des demandes de concours de la force publique, la réduction du délai de traitement des demandes amiables d'indemnisation.

Néanmoins, **d'autres « bonnes pratiques » sont nettement plus contestables.**

Ainsi en va-t-il de la **mise en place auprès des bailleurs d'une procédure visant à obtenir des sursis de leur part sur les demandes de réquisition de la force publique pour interrompre la période d'indemnisation et du traitement en priorité des dossiers à fort enjeu financier** qui établit une sorte de sélectivité par l'argent des interventions du ministère de l'intérieur sans doute justifiable financièrement mais très contraire au principe républicain d'égalité.

Enfin, même s'il apparaît souhaitable de refuser de mettre en œuvre la protection fonctionnelle pour les fonctionnaires mis en cause dans les hypothèses de faute personnelle dépourvues de tout lien avec le service, il faut se garder d'entourer de suspicion toute demande de protection fonctionnelle formulée par les agents.

Votre rapporteur spécial compte que la création d'un module de protection fonctionnelle n'aille pas dans ce sens.

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

ARTICLE 71 QUATER (*nouveau*)

Demande de rapport dressant le bilan du plan préfecture nouvelle génération (PPNG)

Commentaire : le présent article tend à ce que le Gouvernement fasse un rapport sur le bilan d'application du plan préfecture nouvelle génération.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du rapporteur spécial de la commission des finances de l'Assemblée nationale, cette dernière a prescrit la remise au plus tard à la date du 1^{er} octobre 2019 d'un rapport dressant le bilan du plan préfecture nouvelle génération (PPNG).

Le Gouvernement a donné un avis favorable à cette initiative.

Ce rapport doit comporter notamment une évaluation de l'impact du plan préfecture nouvelle génération sur l'accomplissement des missions prioritaires confiées aux préfectures, sur les conditions de délivrance des titres, sur les modalités d'accueil des usagers, ainsi que sur les mesures prises pour la gestion des ressources humaines.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le PPNG a été incontestablement un vecteur de modifications substantielles apportées à certaines missions du réseau préfectoral.

Le présent rapport s'est efforcé d'en dresser un bilan, en répondant aux interrogations portées par l'article additionnel adopté par l'Assemblée nationale, mais en évoquant aussi quelques sujets importants, non mentionnés explicitement par l'article additionnel qui ressortent de l'examen par votre rapporteur spécial de la mise en œuvre du PPNG.

Ainsi en va-t-il des modifications des conditions juridiques des emplois mobilisés par le ministère de l'intérieur à la suite de la mise en œuvre du plan, des conditions dans lesquelles la compensation aux communes accueillant des stations de recueil de données a été mise en œuvre

et des résultats acquis du fait de la réorientation des emplois vers certaines missions.

Le Sénat est traditionnellement réservé face aux demandes de rapport.

Il semble possible dans le cadre des procédures traditionnelles d'examen des missions budgétaires de recueillir les informations sollicitées.

Proposition de votre commission : votre commission vous propose de supprimer le présent article.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, en seconde délibération, un amendement présenté par le Gouvernement tendant à minorer les crédits de la mission de 4 181 594 euros.

Ce montant procède d'une diminution des crédits de 4 695 802 euros touchant les trois programmes de la mission partiellement compensée par une hausse des crédits de 514 208 euros destinés à financer la revalorisation des indemnité kilométriques et les frais de nuitée des agents.

**AMENDEMENT PROPOSÉ
PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2019

SECONDE PARTIE
MISSION ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET
TERRITORIALE DE L'ÉTAT

N	
---	--

**DIRECTION
DE LA SÉANCE**

**23 NOVEMBRE
2018**

A M E N D E M E N T

présenté par
M. GENEST

ARTICLE 71 QUATER

Supprimer cet article.

OBJET

L'article 71 *quater* prévoit la remise au Parlement, au plus tard le 1^{er} octobre 2019, d'un rapport dressant le bilan de la mise en œuvre du plan « préfectures nouvelle génération ».

Cet amendement de suppression tire les conséquences de la proposition de la commission de ne pas adopter cet article lors de sa réunion du 7 novembre 2018.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 7 novembre 2018, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a examiné le rapport de M. Jacques Genest, rapporteur spécial, sur la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

M. Jacques Genest, rapporteur spécial. – La mission « Administration générale et territoriale de l'État » comporte trois programmes assez indépendants les uns des autres. Les crédits s'élèvent à 2,8 milliards d'euros, répartis entre le programme 307 qui finance les missions du réseau préfectoral avec 1,7 milliard d'euros, le programme 216 qui est une sorte de fourre-tout pour 975 millions d'euros et un programme auquel nous sommes évidemment attachés, le programme 232, qui finance la vie politique et mobilise 207 millions d'euros.

Les dotations progressent, mais le budget est globalement sans grande évolution. L'augmentation est due aux scrutins programmés en 2019, en particulier les élections européennes, qui coûteront 111 millions d'euros. Hors élections, les crédits sont stabilisés en niveau.

Ce résultat, qui confirme que cette mission n'est pas prioritaire au sens de l'ancienne loi de programmation pluriannuelle des finances publiques, peut apparaître un peu paradoxal au vu de la réduction des emplois subie par une mission qui est, avant tout, une mission de personnel. Les schémas d'emplois prolongent une forte diminution engagée depuis la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE). Le ministère de l'intérieur recourt de plus en plus à des contractuels, qui sont plus flexibles et surtout moins coûteux, mais les mesures catégorielles contrebalancent une partie des économies réalisées sur le volume d'emplois, il en va de même du glissement vieillesse-technicité, le GVT.

Dernière observation liminaire, l'information budgétaire est particulièrement défectueuse. Je relève que le projet annuel de performances ne permet plus d'identifier la destination finale des crédits, alors que la mission est largement une mission « réservoir », qui alimente des politiques publiques relevant d'autres missions.

Par ailleurs, la structure budgétaire doit être modernisée. Elle ne rend pas assez compte de deux grandes missions confiées aux services : l'accueil des étrangers et la délivrance des titres sécurisés. Il me paraît souhaitable de mieux identifier les moyens dévolus à l'accueil des étrangers, qui sont aujourd'hui noyés dans une action qui les confond avec les moyens

mis en œuvre pour délivrer des permis de conduire ou des cartes grises. À tout le moins, les moyens correspondants devraient être retracés dans une action spéciale et faire l'objet d'un document de politique transversale.

Je préconise également que la délivrance des titres sécurisés soit retracée dans un compte d'affectation spéciale qui permettrait de mieux percevoir les enjeux financiers. Aujourd'hui, du fait des modalités de financement – beaucoup de taxes affectées, un peu de crédits budgétaires et le recours à un opérateur –, ce sujet manque de clarté.

J'en viens à quelques observations plus fondamentales. La programmation budgétaire du programme 307 d'administration territoriale confirme le lent retrait de l'administration préfectorale des territoires. Cette administration a perdu plus de 11 % de ses personnels depuis dix ans, évolution qui fait écho à la chute spectaculaire des emplois déployés par l'État dans ses services déconcentrés, du moins dans les services sur lesquels les préfets exercent un certain pilotage. Le budget pour 2019 prolonge cette tendance. Elle n'est sans doute pas sans lien avec le sentiment qui se répand d'un abandon de certains territoires par l'État, non plus qu'avec le constat, vérifié année après année, des difficultés persistantes à atteindre les objectifs fixés par un programme de performances, pourtant peu exigeant et peu éclairant. Le contrôle de légalité, malgré son rétrécissement, fournit une illustration, parmi d'autres, des sous-performances manifestes. Cela ne peut être que préoccupant, alors même qu'il s'agit d'une mission constitutionnelle des préfets et d'une mission utile à certaines collectivités territoriales.

Mais, au-delà de la maquette de performances, ce sont bien les missions du réseau préfectoral qui sont en cause. Pour traiter le problème, le précédent gouvernement avait lancé un plan Préfectures nouvelle génération, le PPNG, à la dénomination quelque peu emphatique au vu des ambitions. Il s'agissait d'ajouter aux suppressions d'emplois de la période précédente 1 300 suppressions d'emplois de plus en trois ans, de 2016 à 2018, et de mettre en œuvre quelques priorités autour de l'idée générale d'une présence stratégique de l'État dans les territoires par redéploiement d'emplois : le contrôle de légalité et le conseil aux collectivités territoriales, la coordination des politiques gouvernementales et la lutte contre la fraude documentaire.

Le PPNG entendait s'appuyer sur les gains de productivité réalisés grâce au numérique dans l'activité de délivrance des titres. J'y reviendrai. Les choses ne se sont pas passées exactement comme prévu. Les problèmes rencontrés dans le cadre de la dématérialisation de la délivrance des titres sécurisés ont obligé à conserver plus d'emplois que prévu dans cette mission. Surtout, le PPNG avait fait l'impasse sur les tensions exercées sur la société française par les graves problèmes de sécurité qu'elle subit et par les flux migratoires.

Le bilan de tout cela aujourd'hui, c'est que, si les suppressions d'emplois ont été effectuées, le renforcement des missions prioritaires a dû être révisé à la baisse, si bien qu'il faudra attendre pour que se concrétise le projet, quelque peu rhétorique jusque-là, d'un État stratège. Entretemps, ce qui se poursuit, c'est l'étiollement du réseau préfectoral à l'échelon infrarégional, dans les départements et arrondissements : 58 sous-préfectures avaient au plus dix équivalents temps plein en 2017, elles seront 76 en 2018.

Il existe donc une certaine perplexité quant à la plus-value apportée en pratique par l'administration générale de l'État dans les territoires. Si, dans les périodes de crise, chacun sent bien que l'État conserve son rôle régalien, pour les affaires plus courantes, la perception est moins favorable.

Il faut donc en revenir à ce que pourraient être les termes d'un débat de fond, qui doit envisager la capacité de l'État à assurer les missions qu'il entend mettre en œuvre au niveau des territoires et, partant, porter sur son organisation territoriale.

À cet égard, il semble que nous soyons au pied d'un mur, dont les contours doivent être clarifiés. Les préfets de région ont reçu l'instruction d'élaborer des schémas territoriaux de réorganisation des services. Les résultats de cette revue ne sont pas connus. Ceux sur lesquels avait débouché la réorganisation de l'échelon régional, objet d'un renforcement très discutable, avaient été peu probants.

Le projet de budget pour 2019 comporte une innovation peu apparente, mais qui appelle une certaine attention. Il s'agit du transfert des emplois d'administration centrale du programme 307 vers le programme 216 de gestion générale des moyens. Ce transfert est présenté comme la préfiguration d'une évolution, qui verrait la fusion du programme avec le programme 333 rattaché aux services du Premier ministre. Rappelons également la recommandation du Comité action publique 2022 de construire un corps d'administrateurs territoriaux de l'État.

Tout cela fleure bon le renforcement de la déconcentration administrative. Je n'y suis pas opposé et j'entends que la mutualisation, mais aussi la mobilité géographique et fonctionnelle, pourraient en sortir améliorées.

Cependant, ces délices de gestionnaires ont leurs limites. Il y a lieu d'attendre des réformes moins optiques. La clarification de la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales doit être reprise afin d'éliminer les doublons. Une meilleure articulation des forces d'administration des territoires intégrant la diversité des capacités déployées au niveau des collectivités territoriales s'impose aussi. Il faut revenir à un État animateur de l'aménagement du territoire.

Quelques mots sur la délivrance des titres sécurisés, qui est au cœur des remaniements mis en œuvre. La numérisation s'est traduite par la fermeture de la plupart des mairies comme points d'accès au système et elle

a connu, cette année, un accident industriel avec les cartes grises acheminées avec un délai moyen supérieur à 35 jours pour celles, peu nombreuses en proportion, qui passent encore par le système géré par l'État. Les problèmes rencontrés sont allés si loin que le Défenseur des droits s'est ému de la situation. L'État prélève beaucoup d'argent à travers cette activité. Il importe d'améliorer la situation au plus vite et d'être en mesure d'offrir aux Français qui ne disposent pas d'un accès facile au numérique des solutions alternatives plus classiques.

Le Défenseur des droits a également beaucoup critiqué les conditions d'accueil des étrangers. Je trouve, dans le renforcement significatif des emplois destinés à traiter les dossiers, un point de relative satisfaction. Il était grand temps d'adapter les effectifs aux flux de demandes, en particulier au regard des problèmes de traitement des dossiers de mineurs non accompagnés. Un premier pas est franchi.

J'en viens au programme 232, qui finance l'organisation des élections et notre infrastructure de financement de la vie politique.

Je relève que le budget pour 2019 enregistre les effets de la non-dématérialisation de la propagande électorale pour les élections européennes. Elle a un coût élevé. On peut dire que c'est le coût de la démocratie. On peut également penser que le Gouvernement n'a pas prévu les expérimentations auxquelles le scrutin européen aurait pu se prêter.

L'enveloppe des subventions aux partis politiques reste inchangée, comme d'habitude. En revanche, sa répartition appelle deux remarques. Sa sensibilité aux résultats des élections nationales est extrême et sans nuance. Le parti socialiste perd 75 % de sa subvention et En Marche est subitement enrichi de 22 millions d'euros. D'autres modalités de répartition pourraient être envisagées. La subvention ne sera pas versée en totalité : 2,5 millions d'euros sont retranchés au titre de la parité. Je suggère que le Gouvernement réfléchisse à les consacrer à la politique en faveur des droits des femmes.

Enfin, je suis en train de conclure un rapport sur les crédits destinés au financement de la vie politique et je m'interroge sur les moyens réservés à la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. L'apurement des élections de 2017 a pris un certain temps, au point que les subventions versées aux partis ont été reportées. Par ailleurs, certains événements montrent que si l'on ne souhaite pas judiciariser certaines élections, la commission doit être en mesure d'assurer son rôle administratif en amont. Je l'avais dit au président de cette commission, lorsque je l'avais auditionné.

Quelques observations pour conclure sur les frais généraux du ministère de l'intérieur. Des arbitrages peu satisfaisants doivent être signalés ; je pense au renforcement des personnels d'administration centrale dans un contexte de réduction des effectifs locaux, à la baisse des moyens d'un fonds interministériel de prévention de la délinquance, par ailleurs

sollicité par de nouveaux objectifs, et au maintien des ressources du conseil national des activités privées de sécurité.

Enfin, il convient d'appeler à une meilleure maîtrise opérationnelle de certains processus, qu'il s'agisse de la gestion immobilière, de la conduite des projets informatiques, de la maîtrise de la fonction juridique - les dépenses de contentieux restent trop élevées - ou encore des besoins liés à certains transferts d'activité. Je pense en particulier à la commission du contentieux du stationnement payant, qui risque de réserver bien des surprises au vu des flux de litiges.

Malgré les zones d'ombre et les remarques que je viens de formuler, je vous propose d'adopter les crédits de la mission.

M. Roger Karoutchi. - On pourrait considérer que la diminution du personnel dans les sous-préfectures correspond au transfert de compétences vers les collectivités territoriales. Pourtant, l'État maintient des postes sur des sujets qui sont censés être transférés ! Je pense par exemple au tourisme. Dans le même temps, il existe un sentiment de sous-administration étatique en zone rurale et la présence de l'État devrait y être plus forte.

Parallèlement, est-ce que tous les départements, par exemple en Île-de-France, ont besoin d'autant de sous-préfectures ? Ne serait-il pas intéressant de différencier la présence de l'État selon la nature du territoire, zone rurale ou métropole ? Sincèrement, les sous-préfectures servent peu dans les métropoles. Évidemment, l'État n'est pas très enclin à une évolution de ce type, parce qu'il devrait redéployer des emplois de hauts fonctionnaires, en particulier d'énarques...

M. Philippe Dominati. - Roger Karoutchi m'enlève les mots de la bouche... Je vois, dans les documents qui nous ont été distribués, que 127 préfets et 111 sous-préfets n'exercent pas leurs fonctions dans le réseau, ce qui peut tout de même poser certaines questions...

Je voudrais surtout intervenir sur la question du financement de la vie politique en France. Il reste le monopole des grands partis, est très peu redistribué au niveau territorial - c'est au bon vouloir des partis... - et ne tient pas compte des initiatives individuelles ou locales. Comment faire évoluer ce système ? Comment améliorer le taux de reversement des financements vers le niveau local ?

L'an passé, j'avais déposé un amendement pour permettre de reverser au budget général de l'État la part de financement décidée par un parlementaire, lorsque celui-ci ne se retrouve pas dans l'un des onze partis officiels. Le ministre de l'intérieur semblait intéresser par cette proposition. Qu'en est-il ?

M. Jean-Claude Requier. - J'attire l'attention du rapporteur spécial sur les grandes difficultés rencontrées par les Français pour obtenir une carte

grise. C'est tellement compliqué que certaines officines se font payer pour cela.

En ce qui concerne les cartes d'identité, l'État a décidé de prolonger leur validité au-delà de la date initialement prévue et qui est inscrite dessus. Cela pose des problèmes pour les gens qui voyagent en Europe, car les autorités de ces pays ne sont évidemment pas au courant de cette mesure.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je suis moi-même choqué par la prolifération des sociétés privées qui facturent des prestations pour réaliser des démarches administratives, en utilisant des sigles officiels, voire le drapeau tricolore. Ce phénomène révèle la défaillance du service public. Le calcul de la taxe de séjour est si compliqué que certaines collectivités font appel à de telles entreprises, ce qui est tout de même aberrant. Parfois, c'est l'administration elle-même qui utilise des numéros surtaxés !

M. Éric Jeansannetas. – Les préfets de région ont reçu une lettre de cadrage pour qu'ils proposent des modifications d'organisation dans le but affiché de retrouver de la proximité. Cela pose un certain nombre de questions, par exemple sur le contrôle de légalité ou sur les liens avec les élus. Je rejoins l'intervention de Roger Karoutchi, pleine de sagesse, en faveur d'une différenciation de l'organisation de l'État selon les territoires.

Je m'interroge sur la mise en place du plan « préfectures nouvelle génération », parce que, au moins dans les départements ruraux, le nombre des agents n'est plus à la hauteur des ambitions. Comment mettre ce plan en œuvre dans ce contexte – 200 nouveaux postes vont être supprimés en 2019 ?

Même si je suis favorable à la dématérialisation, le *bug* des cartes grises a eu des incidences terribles. Dans la Creuse où la population est vieillissante, on parle d'« illettrisme numérique ». Cette mission de service public prévoit-elle un accompagnement des personnes les plus fragiles ? La fracture numérique est une réalité à laquelle nous devons faire face, notamment dans les zones rurales et périurbaines.

M. Jérôme Bascher. – J'ai attentivement écouté le président de la République lors du Congrès de Versailles, en juillet dernier. J'ai été surpris de l'entendre dire qu'il ne voulait plus baisser les effectifs de l'État sur le terrain, rompant ainsi avec une vieille habitude. Monsieur le rapporteur spécial, pouvez-vous confirmer la mise en adéquation de cette promesse avec ce budget ?

Le ministère de l'Intérieur a-t-il un schéma directeur de sa carte territoriale ? Ou, pour reprendre la question de M. Karoutchi, aura-t-on une nouvelle carte des sous-préfectures ?

M. Emmanuel Capus. – Je n'ai pas interprété le discours de Versailles de la même manière que Jérôme Bascher. Sur les 120 000 suppressions de postes annoncées par le président Macron, on en prévoit

50 000 sur le champ de l'État. Le programme de François Fillon était encore plus drastique. Ces dernières années, on a créé un certain nombre de doublons, puisqu'il y a eu transfert des compétences aux collectivités territoriales. Dans quels secteurs pourrait-on supprimer des postes ? On a eu plutôt eu tendance à les conserver, ces dernières années, ce qui se justifiait notamment dans les zones rurales. Cependant, si l'on veut préserver les services publics dans les zones rurales, où peut-on faire des économies ?

Mme Christine Lavarde. – Les lettrés du numérique ont vu avec satisfaction qu'un certain nombre de démarches administratives pouvaient désormais s'effectuer en ligne. Les illettrés du numérique, expression que je n'aime pas plus que cela, ne se trouvent pas tous en zone rurale, mais aussi dans certaines zones urbaines denses. La rationalisation de l'État et la baisse de la dépense publique justifient la fermeture de certains points de proximité, de sorte que les préfectures et les agences seront à terme remplacées par les maisons de services au public (MSAP). A-t-on développé des formations adéquates pour que les fonctionnaires jusque-là spécialisés sur des missions précises, comme l'accueil ou l'orientation dans un service, puissent devenir des agents polyvalents, capables d'aider les gens à effectuer leurs démarches en ligne ?

Quand une démarche administrative est réalisable de manière numérique, vérifie-t-on qu'une alternative est possible ? Pour une demande de naturalisation, la prise de rendez-vous doit obligatoirement s'effectuer en ligne, et les rendez-vous sont distillés au compte-goutte, à un horaire aléatoire. Je ne suis pas certaine que les demandeurs aient la possibilité de rester connectés toute la matinée et plusieurs jours durant pour avoir la chance d'obtenir un rendez-vous.

M. Thierry Carcenac. – Le rapport Cap 2022 indique clairement que certains des services pourraient devenir payants pour nos concitoyens, comme l'obtention d'une carte grise pour laquelle La Poste demande 30 euros. Les personnes taxées d'illettrisme numérique ou d'illectronisme pourraient se retrouver en difficulté.

L'État privilégie la mise en œuvre des MSAP en apportant une subvention par l'intermédiaire des sous-préfets. Cependant, y a-t-il eu une coordination des MSAP ? L'article 3 du projet de loi de finances précise qu'il pourrait y avoir des conventions avec les MSAP pour qu'elles informent le public, notamment sur le prélèvement à la source. C'est du moins l'objet d'un amendement qui a été voté tout à l'heure à l'Assemblée nationale.

M. Jacques Genest, rapporteur. – Toutes les remarques vont dans le sens de mon rapport. Les sous-préfectures ont un rôle à jouer en milieu rural, mais à condition qu'elles en aient les moyens. Parfois, elles peuvent fonctionner avec sept ou huit personnes. Cela dépend beaucoup de la personnalité du sous-préfet.

Les doublons de compétences ont été le grand raté de la décentralisation. On a créé des services relevant des départements et des régions sans jamais oser supprimer les services de l'État. À cela s'ajoutent les agences que l'on a créées en nombre, qui coûtent très cher et servent peu. Qu'il s'agisse des agences de bassin ou de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), la politique pourrait être gérée directement par les services de l'État, plutôt que par des fonctionnaires détachés.

Le transfert des services au privé est inquiétant. Il n'y a qu'à voir les reportages télévisés sur la privatisation du système des PV de stationnement : le nombre de contestations est effrayant. Le contrat des nouveaux agents fixe un objectif chiffré. Ce n'est pas admissible.

Philippe Dominati, peut-être 20 % des préfets n'exercent-ils pas leurs fonctions dans la préfectorale. Pour ce qui est du financement des partis politiques, la méthode est trop brutale et devrait être lissée, car elle a des répercussions sur des hommes et des femmes et ne tient pas compte de la représentation locale des partis.

Quant à la délivrance des cartes d'identité et des passeports, ma petite commune a eu la chance d'obtenir la compétence, et cela fonctionne très bien. Les gens sont contents de venir, car il y a moins d'attente qu'ailleurs. En revanche pour les cartes grises, c'est une catastrophe. Tout le monde se plaint des retards. On nous dit que c'est parce qu'il y a beaucoup trop d'opérateurs mais aussi des problèmes d'instrumentation.

Les cartes d'identité françaises sont désormais valables quinze ans. Cependant, certains pays comme l'Angleterre ne les reconnaissent pas comme documents de voyage. Il faut pouvoir fournir une attestation de voyage ou bien utiliser un passeport.

L'idée des maisons de service au public peut être intéressante. Il y a trente ans, dans ma commune, j'avais créé un poste d'écrivain public avec une petite subvention. Cela a bien fonctionné grâce à la personnalité de celui qui occupait le poste. Cependant, en ce qui concerne les MSAP, encore faut-il que ceux qui habitent dans les campagnes aient le moyen de s'y rendre. Le système ne sera probant qu'à condition d'avoir des gens qualifiés.

Il n'y a pas que les illettrés de l'internet. Il y a aussi ceux qui n'ont pas l'internet. En Ardèche, nous venons de faire une conférence de presse pour protester contre l'absence des opérations de très haut débit. Les cinq parlementaires se sont mobilisés, toutes tendances confondues. Des communes entières n'ont pas l'internet et ne sont pas raccordées au réseau de téléphonie mobile. Le territoire n'est pas suffisamment couvert. Les MSAP ont leur rôle à jouer, notamment pour ceux qui n'ont pas l'internet.

Il faut aussi développer des solutions alternatives ; la voie du papier n'est pas honteuse.

Je suis contre l'idée de faire payer des interventions de l'administration. La Caisse des dépôts et consignations doit bientôt prendre une part importante dans le capital de La Poste. Je resterai vigilant, car si le réseau postal tient encore, c'est parce que l'Association des maires de France avait signé une convention avantageuse avec La Poste.

M. Jean-Claude Requier. – Exactement.

M. Jacques Genest, rapporteur. – Nous sommes tous conscients qu'il y a un malaise dans l'organisation de l'administration de l'État, même dans les territoires plus urbains.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

Article 71 quater (nouveau)

M. Jacques Genest, rapporteur spécial. – Cet article introduit en première lecture par l'Assemblée nationale demande un rapport. Il pourrait sans doute être utile qu'il précise les modifications des conditions juridiques des emplois mobilisés par le ministère de l'Intérieur, à la suite de la mise en œuvre du Plan Préfectures nouvelle génération. Il serait souhaitable que le rapport aborde les conditions dans lesquelles la compensation aux communes accueillant des stations de recueil de données a été mise en œuvre. Enfin les résultats acquis du fait de la réorientation de certains emplois méritent d'être exposés. Je vous propose de l'indiquer au ministre lors de l'examen de l'article.

M. Vincent Éblé, président. – Au-delà du fond, les demandes de rapport sont toujours accueillies avec circonspection dans notre commission.

M. Éric Jeansannetas. – C'est le travail du rapporteur spécial que de faire ce rapport.

L'article 71 quater (nouveau) n'est pas adopté.

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » sans modification. Elle a proposé de ne pas adopter l'article 71 quater (nouveau).

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 22 novembre 2018, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission des finances, après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, a confirmé sa décision de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » et de ne pas adopter l'article 71 *quater* (nouveau) en adoptant un amendement de suppression présenté par le rapporteur spécial.

ANNEXE 1

Répartition de la première fraction de l'aide publique

(en euros)

- PARTIS ET GROUPEMENTS POLITIQUES ayant présenté des candidats dans au moins 50 circonscriptions (métropole)	NOMBRE de voix prises en compte	NOMBRE de candidats femmes	NOMBRE de candidats hommes	MONTANT de la modulation parité	RÉPARTITION première fraction de l'aide publique 2018 compte tenu de la loi sur la parité
EN MARCHÉ !	6 152 527	228	220	- €	10 100 657,58
LES RÉPUBLICAINS	3 478 875	182	278	1 787 885,10 €	3 923 414,52
FRONT NATIONAL	2 973 612	279	290	- €	4 881 804,92
LA FRANCE INSOUmise	2 438 734	262	285	252 517,99 €	3 751 173,02
PARTI SOCIALISTE	1 594 942	179	183	- €	2 618 430,28
MOUVEMENT DÉMOCRATE	1 120 897	42	43	- €	1 840 186,44
EUROPE ÉCOLOGIE LES VERTS	773 738	227	228	- €	1 270 252,47
UNION DES DÉMOCRATES, RADICAUX ET LIBÉRAUX	635 204	80	79	- €	1 042 819,98
PARTI COMMUNISTE FRANÇAIS	634 340	217	225	- €	1 041 401,55
DEBOUT LA FRANCE	247 480	180	188	13 248,59 €	393 041,50
RÉGIONS ET PEUPLES SOLIDAIRES	167 838	100	98	- €	275 541,12
LUTTE OUVRIÈRE	158 866	276	275	- €	260 811,71
PARTI RADICAL DE GAUCHE	121 435	41	40	- €	199 360,91
ALLIANCE ÉCOLOGISTE INDÉPENDANTE	97 792	121	192	54 626,67 €	105 919,31
LA FRANCE QUI OSE	90 270	74	101	34 297,03 €	113 900,02
PARTI ANIMALISTE	63 679	91	56	37 336,56 €	67 205,81
Sous-total I	20 750 229	2 579	2781	2 179 911,94	31 885 921,14

Partis ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer	NOMBRE de voix prises en compte	NOMBRE de candidats femmes	NOMBRE de candidats hommes	MONTANT de la modulation parité	MONTANT de la première fraction de l'aide publique 2018 compte tenu de la loi sur la parité
TAPURA HUIRAATIRA	32 906	2	1	- €	54 022,07
TAHOERAA HUIRAATIRA	21 762	1	2	- €	35 726,87
PARTI PROGRESSISTE MARTINQUAIS (PPM)	18 731	0	3	30 750,85 €	- €
TAVINI HUIRAATIRA NO TE AO MAOHI - FRONT DE LIBÉRATION DE POLYNÉSIE	17 699	1	2	- €	29 056,60
CALÉDONIE ENSEMBLE	16 743	0	2	27 487,13 €	- €
PROGRÈS 974	9 738	2	0	15 986,96 €	- €
MOUVEMENT INDÉPENDANTISTE MARTINQUAIS	8 780	0	1	- €	14 414,20
GROUPEMENT FRANCE RÉUNION	8 260	0	1	- €	13 560,51
PARTI COMMUNISTE RÉUNIONNAIS	5 398	1	2	- €	8 861,94
LES RÉPUBLICAINS ENSEMBLE DANS LA FRANCE	4 821	1	0	- €	7 914,68
MOUVEMENT POPULAIRE CALÉDONIEN	4 425	0	1	- €	7 264,56
RÉZISTANS ÉGALITÉ 974	3 947	0	1	- €	6 479,82
RASSEMBLEMENT POUR LA CALÉDONIE DANS LA RÉPUBLIQUE	3 921	0	1	- €	6 437,14
LA FRANCE EN MOUVEMENT	2 023	0	1	- €	3 321,18
TAU HOTURAU	1 709	0	3	2 805,68 €	- €
ARCHIPEL DEMAIN	1 209	0	1	- €	1 984,83
CAP SUR L'AVENIR	1 209	1	0	- €	1 984,83
VIVRE LA RÉUNION	879	0	1	- €	1 443,06
Sous-total II	164 160	9	23	77 030,62	192 472,29

Répartition de la seconde fraction de l'aide publique

(en euros)

PARTIS ET GROUPEMENTS POLITIQUES représentés au parlement	NOMBRE DE PARLEMENTAIRES ouvrant droit au versement de l'aide publique			MONTANT de la seconde fraction de l'aide publique attribuée pour 2018
	Assemblée nationale	Sénat	Total 2018	
EN MARCHÉ !	310	23	333	12 414 404,87
LES RÉPUBLICAINS	103	139	242	9 021 879,82
PARTI SOCIALISTE	28	74	102	3 802 610,50
UNION DES DÉMOCRATES, RADICAUX ET LIBÉRAUX	27	55	82	3 057 000,60
MOUVEMENT DÉMOCRATE	47	7	54	2 013 146,74
PARTI COMMUNISTE FRANÇAIS	13	13	26	969 292,87
LA FRANCE INSOUMISE	17	1	18	671 048,91
PARTI RADICAL DE GAUCHE	5	11	16	596 487,92
PARTI PROGRESSISTE MARTINQUAIS (PPM)	4	5	9	335 524,46
FRONT NATIONAL	7	1	8	298 243,96
RÉGIONS ET PEUPLES SOLIDAIRES	5	0	5	186 402,48
EUROPE ÉCOLOGIE LES VERTS	0	4	4	149 121,98
TAPURA HUIRAATIRA	2	2	4	149 121,98
DEBOUT LA FRANCE	1	2	3	111 841,49
CALÉDONIE ENSEMBLE	2	1	3	111 841,49
RASSEMBLEMENT POUR LA CALÉDONIE DANS LA RÉPUBLIQUE	0	2	2	74 560,99
ARCHIPEL DEMAIN	0	1	1	37 280,50
CAP SUR L'AVENIR	1	0	1	37 280,50
MOUVEMENT INDÉPENDANTISTE MARTINQUAIS	1	0	1	37 280,50 €
TAVINI HUIRAATIRA NO TE AO MAOHI - FRONT DE LIBÉRATION DE POLYNÉSIE	1	0	1	37 280,50
ALLIANCE ÉCOLOGISTE INDÉPENDANTE	0	0	0	- €
LA FRANCE QUI OSE	0	0	0	- €
LUTTE OUVRIÈRE	0	0	0	- €
PARTI ANIMALISTE	0	0	0	- €

GROUPEMENT FRANCE RÉUNION	0	0	0	- €
LA FRANCE EN MOUVEMENT	0	0	0	- €
LES RÉPUBLICAINS ENSEMBLE DANS LA FRANCE	0	0	0	- €
MOUVEMENT POPULAIRE CALÉDONIEN	0	0	0	- €
PARTI COMMUNISTE RÉUNIONNAIS	0	0	0	- €
PROGRÈS 974	0	0	0	- €
RÉZISTANS ÉGALITÉ 974	0	0	0	- €
TAHOERAA HUIRAATIRA	0	0	0	- €
TAU HOTURAU	0	0	0	- €
VIVRE LA RÉUNION	0	0	0	- €
TOTAL DES PARLEMENTAIRES RATTACHÉS	574	341	915	34 111 653,06
PARLEMENTAIRES NON RATTACHÉS/NON DÉCLARÉS	2	4	6	223 683,94
Total				34 335 337

ANNEXE 2

Évolution de la population par région (1990-2018)				
	1990	1999	2008	2018 (p)
Auvergne-Rhône-Alpes	6 668 168	6 949 608	7 459 092	8 037 059
Bourgogne-Franche-Comté	2 705 826	2 728 086	2 802 519	2 813 289
Bretagne	2 794 317	2 904 075	3 149 701	3 336 643
Centre - Val de Loire	2 369 808	2 440 295	2 531 588	2 582 522
Corse	249 645	260 152	302 966	337 796
Grand Est	5 274 064	5 387 509	5 521 452	5 548 090
Hauts-de-France	5 770 671	5 855 448	5 931 091	6 023 336
Île-de-France	10 644 665	10 946 012	11 659 260	12 246 234
Normandie	3 126 859	3 202 449	3 293 092	3 342 467
Nouvelle Aquitaine	5 114 287	5 257 954	5 671 076	5 994 336
Occitanie	4 546 249	4 842 680	5 419 946	5 903 190
Pays de la Loire	3 055 197	3 219 960	3 510 170	3 787 411
Provence-Alpes-Côte d'Azur	4 257 244	4 502 385	4 882 913	5 065 723
France métropolitaine	56 577 000	58 496 613	62 134 866	65 018 096