

N° 108

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 novembre 2014

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2015, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Sénateur,

Rapporteur général.

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. Hervé MARSEILLE

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Jean Germain, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Alain Houpert, Jean-François Husson, Mme Teura Iriti, MM. Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 2234, 2260 à 2267 et T.A. 420

Sénat : 107 et 108 à 114 (2014-2015)

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION	9
1. <i>Les trois programmes de la mission</i>	9
2. <i>Des écarts avec la programmation pluriannuelle traduisant des incertitudes sur les coûts d'organisation des élections</i>	10
LE PROGRAMME 307 « ADMINISTRATION TERRITORIALE »	13
1. <i>Des crédits de paiement (CP) en légère diminution (- 0,4 %) en raison d'économies sur le personnel et le fonctionnement</i>	14
2. <i>L'évolution des effectifs : 180 emplois équivalents temps plein (ETP) supprimés, posant la question du devenir des préfectures et des sous-préfectures ainsi que de l'évolution de leur réseau</i>	15
3. <i>L'ANTS : les enjeux de l'association des professionnels de la photographie au recueil des données pour les permis de conduire et de la revalorisation de la dotation versée aux communes pour l'enregistrement des demandes de passeport biométrique</i>	18
4. <i>Mesure de la performance : des résultats globalement stables</i>	20
LE PROGRAMME 232 « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE »	21
1. <i>Une diminution des crédits sous l'effet d'une baisse du financement public des partis politiques</i>	21
2. <i>Le budget de l'organisation des élections en 2015</i>	24
3. <i>Une mesure du coût de l'organisation des élections qui ne reflète pas véritablement la performance de l'action publique</i>	25
LE PROGRAMME 216 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR »	27
1. <i>Une baisse globale des crédits de paiement malgré une hausse des dépenses immobilières</i>	27
2. <i>La sous-évaluation des frais de contentieux : une atteinte à la sincérité de la prévision budgétaire</i>	29
3. <i>Mesure de la performance : le point noir du non-respect des délais de livraison</i>	30
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	31
• ARTICLE 45 Prélèvement sur les fonds de roulement de l'Agence nationale du traitement automatisé des infractions (ANTAI) au profit de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)	31
• ARTICLE 46 (Art. 19 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral ; art. L. 354, L. 356 et L. 558-26 du code électoral) Réforme de la propagande électorale dans le cadre des élections régionales, départementales et des assemblées de Guyane et de Martinique	39

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	45
EXAMEN EN COMMISSION.....	47

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Sur les crédits de la mission

- La mission « Administration générale et territoriale de l'État » bénéficie d'une enveloppe de **2,78 milliards d'euros de crédits de paiement, en diminution de 1,4 %** par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2014. Hors dépenses liées aux élections, qui suivent le cycle électoral et sont contenues sous l'effet des économies attendues (à hauteur de 131,5 millions d'euros) de la dématérialisation proposée d'une partie de la propagande électorale, cette baisse résulte principalement d'une baisse des dépenses de personnel ;

- Hors compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », **les écarts comparativement importants avec la programmation triennale** (- 0,21 milliard d'euros en exécution 2013 ; + 0,13 milliard d'euros en prévision 2015) **traduisent des incertitudes sur les coûts d'organisation des élections**, qui constituent le principal facteur de variation des CP d'une année sur l'autre.

Sur le programme 307 « Administration territoriale »

- Le budget du programme « Administration territoriale » comprend 1,718 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 1,719 milliard d'euros en crédits de paiement (CP). Il est en légère diminution par rapport à 2014 : - 0,5 % en AE et - 0,4 % en CP ;

- Les **baisses d'effectifs** ne sauraient conduire à des déserts sous-préfectoraux : la distinction accrue du grade et de la fonction devrait permettre de pourvoir davantage de postes de sous-préfets territoriaux par les administrateurs civils, qu'ils relèvent ou non du ministère de l'intérieur et par des fonctionnaires de catégorie A de niveau équivalent (militaires, policiers...) ;

- Le chantier de revue des missions de l'État dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale doit conduire à réaffirmer le rôle du préfet de département, qui doit être systématiquement consulté par le préfet de région ;

- Les délais nécessaires de concertation avec les professionnels de la photographie et d'expérimentation du **nouveau permis de conduire** rendent improbable le déploiement du nouveau dispositif au 1^{er} janvier 2015 ;

- Dans le cadre du recueil des données personnelles relatives au permis de conduire, il est prévu une saisine de la CNIL par les photographes, alors que celle-ci pourrait être effectuée par l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) en tant qu'opérateur de l'État ayant pour mission de développer et d'assurer la production de titres ;

- Le projet relatif à la **carte nationale d'identité électronique** (CNIe) reste **toujours en suspens**, après la censure par le Conseil constitutionnel, de l'article 5 de la loi du 27 mars 2012 relative à la protection de l'identité. La prorogation de dix à quinze ans de la durée de validité des cartes nationales d'identité (CNI) est une solution provisoire qui n'est pas satisfaisante ;

- Le montant de la **dotation versée aux mairies pour l'enregistrement des demandes de passeport** et la remise de ce titre **n'a été réévaluée que de 30 euros**, soit **0,6 %**, en cinq ans, ce qui est très inférieur à l'inflation (8 % sur la période 2009-2014) et ne correspond donc qu'à la **compensation partielle d'un transfert de charges** ;

- Le pourcentage de passeports biométriques mis à disposition dans un délai de 15 jours s'établit à **80 %** en prévision actualisée pour 2014, alors que la prévision initiale du PAP 2014 et la cible pour 2017 s'établissent à 90 %.

Sur le programme 232 « Vie politique, culturelle et associative »

- Le présent programme enregistre une **baisse de 3,1 % de ses crédits de paiement** (CP), qui s'établissent à 303,1 millions d'euros en 2015, sous l'effet d'une baisse de plus de 10 millions d'euros des crédits de financement public des partis qui soulève des interrogations, au regard des nécessités du bon exercice de la vie démocratique ;

- Le coût des opérations électorales en 2015 sera de **85,5 millions d'euros** pour les élections départementales, **91,7 millions d'euros** pour les élections régionales et 3,5 millions d'euros pour les élections territoriales en Martinique et en Guyane. Votre rapporteur spécial s'oppose à l'économie de 131,5 millions d'euros sur la dématérialisation de la propagande électorale ;

- La mesure de la performance de l'organisation des élections doit être complétée par des enquêtes qualitatives et un recensement des incidents.

Sur le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »

- Le présent programme est doté, hors fonds de concours, de 718,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE), soit une **baisse de 18,5 %**. Cette diminution traduit le cycle d'investissements du ministère, alors que l'année 2014 avait été marquée par la rationalisation du pôle judiciaire à Nanterre et la poursuite du regroupement des directions transversales et des services de soutien du ministère ;

- **Les crédits de paiement (CP)** du programme s'établissent à **758,5 millions d'euros**, en baisse de 2,9 %, sous l'effet d'une réduction des dépenses de personnel traduisant l'effet de mesures de transfert et de périmètre et la suppression de 85 postes ;

- **Hors dépenses de personnel**, les CP s'établissent à 317,8 millions d'euros, **en hausse de 3 %** par rapport à 2014 (308,7 millions d'euros), en raison de la hausse des dépenses immobilières s'expliquant par le remboursement du capital de deux opérations de location avec option d'achat (LOA) : l'installation de la direction générale de la sécurité intérieure à Levallois-Perret, ainsi que la construction et l'entretien du siège de la direction générale de la gendarmerie nationale à Issy-les-Moulineaux ;

- La sous-dotation, chronique, des **frais de contentieux** (stables par rapport à 2014) pose un problème de sincérité budgétaire ;

- La performance dégradée en matière de respect des **délais de livraison des chantiers immobiliers** s'explique par des facteurs conjoncturels (notamment des appels d'offres infructueux).

Au 10 octobre 2014, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, 98,9 % des réponses portant sur la mission « Administration générale et territoriale de l'État » étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

1. Les trois programmes de la mission

La mission « Administration générale et territoriale de l'État » comprend trois programmes :

- le programme 307 « Administration territoriale »,
- le programme 232 « Vie politique, culturelle et associative »,
- le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

Le programme 307, qui regroupe 61,8 % des crédits de paiement (CP) de la mission, a pour objet les moyens alloués aux préfetures, aux hauts-commissariats et aux sous-préfetures, pour la métropole et l'outre-mer.

Le programme 232 (10,9 % des CP de la mission) est composé principalement des crédits relatifs au financement de la vie politique (organisation des élections, prise en charge de dépenses de campagnes électorales, aide publique aux partis et groupements politiques). Il retrace également la mise en œuvre de la loi sur la séparation des Églises et de l'État, et à l'application des textes sur la liberté d'association ;

Le programme 216 (27,3 % des crédits de paiement de la mission) correspond aux **moyens logistiques de plusieurs missions pilotées par le ministère de l'intérieur**.

Dans le présent projet de loi de finances, la maquette du programme 216 est modifiée par la création d'une action spécifique destinée à regrouper les crédits et les emplois de la sécurité routière (programme 207 de la mission « Sécurités »), désormais gérés par le programme 216. Ce changement de maquette et le cycle électoral rendent peu pertinentes les comparaisons avec les exercices antérieurs à 2014.

Le responsable des trois programmes de la mission est le secrétaire général du ministère de l'intérieur.

Présentation des crédits par programme

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé du programme	Crédits de paiement			Fonds de concours attendus en 2015 (3)	Total 2015 (2) + (3)
	Ouverts en 2014 (1)	Demandés pour 2015 (2)	Variation 2015/2014 (en %) (2) / (1)		
307 - Administration territoriale	1 725,3	1 717,7	-0,4	63,7	1 781,4
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>1 530,8</i>	<i>1 526,7</i>	<i>-0,3</i>	<i>6,0</i>	<i>1 532,7</i>
232 - Vie politique, culturelle et associative	313,0	303,1	-3,2		303,1
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>29,5</i>	<i>24,2</i>	<i>-18,0</i>		<i>24,2</i>
216 - Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	781,3	758,8	-2,9	6,6	765,5
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>472,6</i>	<i>441,1</i>	<i>-6,7</i>	<i>0,9</i>	<i>442,0</i>
Mission « Administration générale et territoriale de l'Etat »	2 819,5	2 779,6	-1,4	70,3	2 850,0
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>2 033,0</i>	<i>1 992,1</i>	<i>-2,0</i>	<i>6,9</i>	<i>1 999,0</i>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2015

La mission « Administration générale et territoriale de l'État » bénéficie d'une enveloppe de **2,78 milliards d'euros** de crédits de paiement (hors fonds de concours), en diminution de 1,4 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2014.

Hors dépenses liées aux élections, qui suivent le cycle électoral¹ et sont contenues sous l'effet des économies attendues (à hauteur de 131,5 millions d'euros, cf. commentaire de l'article 46 ci-après) de la dématérialisation attendue d'une partie de la propagande électorale, cette baisse résulte principalement d'**une baisse des dépenses de personnel**, qui représentent 71,7 % des crédits de paiement de la mission de 2 % par rapport à 2014.

2. Des écarts avec la programmation pluriannuelle traduisant des incertitudes sur les coûts d'organisation des élections

L'article 13 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 (PLPFP 2014-2019), en cours d'examen par le Parlement, prévoit de **fortes variations d'une année sur l'autre des crédits de paiement** de la mission (hors contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions »), **compte tenu du calendrier électoral** : 2,17 milliards d'euros en 2015 ; 1,93 milliard d'euros en 2016 et 2,16 milliards d'euros en 2017.

¹ Les dépenses d'organisation des élections, inscrites au programme 232, s'élèvent à 236 millions d'euros en 2015 en crédits de paiement, soit un montant identique à celui de l'année 2014. En 2014, trois élections majeures avaient été organisées (municipales, européennes et sénatoriales). En 2015 est prévue l'organisation des élections départementales et régionales.

Ces montants sont, en moyenne, comparables à ceux qui étaient prévus par le triennal 2012-2015 (1,96 milliard d'euros en 2013 ; 2,19 milliards d'euros en 2014 ; 1,95 milliard d'euros en 2015).

En 2013, la programmation pluriannuelle a été respectée avec un montant de crédits consommés hors CAS « Pensions » de 1,76 milliard d'euros, inférieure de 0,21 milliard d'euros à l'annuité 2013 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 (LPFP 2012-2015)¹.

En 2014, les crédits votés en loi de finances initiale (2,17 milliards d'euros) sont très légèrement inférieurs à ceux de l'annuité 2014 de la LPFP 2012-2015 (2,19 milliards d'euros).

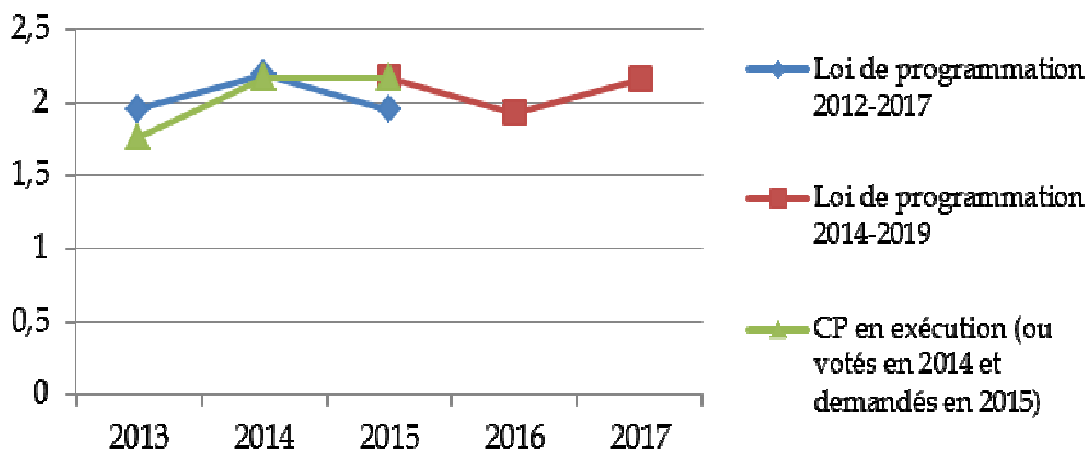
Les CP inscrits dans le projet de loi de finances pour 2015 (2,17 milliards d'euros) sont identiques à ceux de la loi de finances initiale pour 2014 (au format 2015) et servent de base au nouveau triennal 2015. Ils dépassent de 0,22 milliard d'euros l'annuité 2015 de la LPFP 2012-2017 (1,95 milliard d'euros). À périmètre constant, compte tenu du rattachement en 2015, au programme 216, des crédits et les emplois de la sécurité routière (soit 0,09 milliard d'euros), le dépassement de l'annuité 2015 de la LPFP 2012-2017 s'élève à 0,13 milliard d'euros.

Les écarts comparativement importants avec la programmation triennale (- 0,21 milliard d'euros en exécution 2013 ; + 0,13 milliard d'euros en prévision 2015) traduisent des incertitudes sur les coûts d'organisation des élections, qui constituent le principal facteur de variation des CP d'une année sur l'autre.

¹ Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

Comparaison des crédits prévus en loi de programmation et des crédits réellement octroyés à la mission

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

LE PROGRAMME 307 « ADMINISTRATION TERRITORIALE »

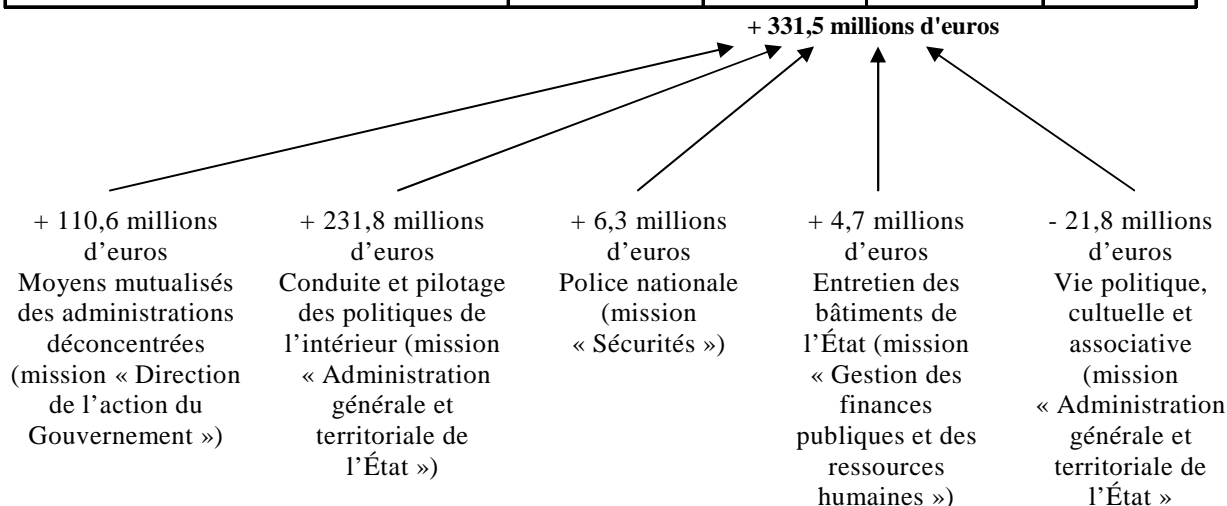
Le programme 307 « Administration territoriale » recouvre **l'ensemble des missions des préfetures, des sous-préfetures ainsi que des hauts-commissariats et des représentations de l'État en outre-mer :**

- la sécurité publique et civile (action n° 1) ;
- les activités de délivrance des titres (cartes d'identité, passeports, cartes grises, permis de conduire) et la police des étrangers (action n° 2) ;
- le contrôle de légalité et le conseil aux collectivités territoriales (action n° 3) ;
- la coordination des services de l'État et de la conduite de politiques spécifiques (ville, rénovation urbaine, logement, lutte contre les exclusions, développement durable, aménagement et attractivité du territoire...) (action n° 4) ;
- les activités de soutien logistique des préfetures et des sous-préfetures (investissements immobiliers, dépenses informatiques, fonctionnement courant), ainsi que la représentation de l'État outre-mer (action n° 5).

Les crédits du programme « Administration territoriale » par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2015	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2015	Part dans le programme
1 - Coordination de la sécurité des personnes et des biens	162,4	9,1%	274,7	13,0%
2 - Réglementation générale, garantie de l'identité et de la nationalité et délivrance des titres	686,0	38,5%	904,8	42,8%
3 - Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	149,2	8,4%	201,6	9,5%
4 - Pilotage territorial des politiques gouvernementales	550,9	30,9%	731,8	34,6%
5 - Animation et soutien du réseau	233,0	13,1%	0,0	0,0%
Ensemble	1 781,4	100,0%	2 113,0	100,0%



Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2015

1. Des crédits de paiement (CP) en légère diminution (- 0,4 %) en raison d'économies sur le personnel et le fonctionnement

Hors fonds de concours, le présent programme comprend 1,718 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 1,719 milliard d'euros en CP, soit un budget en léger recul par rapport à 2014 : - 0,5 % en AE et - 0,4 % en CP.

Cette évolution traduit la diminution des dépenses de personnel (1 526,7 millions d'euros en CP, en baisse de 4,1 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2014, soit 0,3 % des crédits) et la maîtrise des dépenses de fonctionnement (141,6 millions d'euros en CP, en recul de 3 millions d'euros, soit 2 %).

Les crédits d'investissement, qui s'élèvent à 49,4 millions d'euros en CP et 49,6 millions d'euros en AE, quasi-stables par rapport à la loi de finances initiale pour 2014 (- 0,5 million d'euros en AE et en CP), correspondent principalement aux travaux d'investissement dans le réseau des préfectures et des sous-préfectures¹.

2. L'évolution des effectifs : 180 emplois équivalents temps plein (ETP) supprimés, posant la question du devenir des préfectures et des sous-préfectures ainsi que de l'évolution de leur réseau

Les dépenses de personnel diminuent sous l'effet d'une réduction des emplois au sein du programme, à hauteur de **180 emplois équivalents temps plein (ETP)**.

En tenant compte des effets en année pleine des précédentes suppressions de postes en 2014 et des transferts, le plafond d'emplois du programme passe à de **27 436 à 27 143 emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT)**, soit une réduction de 293 ETPT.

Cette baisse des effectifs intervient dans le contexte des réorganisations mises en œuvre dans le cadre notamment de la **réorganisation de l'administration territoriale de l'État (RéATE)** – sur laquelle avait notamment travaillé notre présidente Michèle André, alors rapporteure spéciale, et dont elle a rendu compte dans son rapport d'information « *Les préfectures à l'heure de la réorganisation de l'administration territoriale de l'État (RéATE)* »².

Les évolutions sont profondes. Le transfert du contrôle de légalité – ainsi que des fonctions d'instruction et de contrôle des demandes de titres d'identité et de transport – des sous-préfectures aux préfectures pose ouvertement la **question de l'avenir des sous-préfectures**, tandis que le

¹ Les opérations les plus importantes portent sur la restructuration et la construction neuve (27,3 millions d'euros en AE et 28,4 millions d'euros en CP) : regroupement de l'ensemble des services sur le site principal de la sous-préfecture de Pontivy, restructuration des services de la préfecture à Mayotte et notamment de l'accueil du service des étrangers, restructuration du hall d'accueil des étrangers à Melun, réhabilitation de la sous-préfecture de Palaiseau, restructuration des services d'accueil des sous-préfectures de Saint-Nazaire et du Mans, transfert de l'état-major interministériel de zone (EMIZ) au sein de la préfecture de police de Marseille et restructuration globale du site Saint-Sébastien à Marseille.

² Sénat, rapport d'information n° 77 (2013-2014).

contrôle de légalité, recentré sur les actes les plus sensibles et à fort enjeu¹, entraîne un **risque accru d'insécurité juridique**.

Or les maires ont besoin de l'échelon de proximité que constitue la sous-préfecture, tout particulièrement en milieu rural et dans les zones péri-urbaines, pour être accompagnés dans les actes complexes tels que l'instruction des permis de construire.

Il ne saurait donc être question que les baisses d'effectifs conduisent à constituer des déserts sous-préfectoraux. Il convient donc d'être extrêmement attentif à l'évolution de la carte des sous-préfectures.

Le 4 septembre 2013, le ministre de l'intérieur a confié aux préfets des régions Alsace et Lorraine « *une mission de rénovation de la carte des sous-préfectures des départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, qui devra entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2015* »². Selon le ministère de l'intérieur, « *la conduite de cette expérimentation dans ces trois départements, qui comptent un grand nombre d'arrondissements pour des motifs historiques, a pour objectif de définir une méthodologie de rénovation de la carte des sous-préfectures qui pourrait être mise en œuvre progressivement dans les autres régions* ».

Début avril 2014, les deux préfets de région ont fait connaître leurs propositions au ministre, qui les a validées. Elles conduisent à :

- supprimer 8 arrondissements : 7 arrondissements sont fusionnés (en totalité ou en grande majorité) avec un autre arrondissement ; l'arrondissement de Strasbourg-campagne est réparti entre 4 arrondissements voisins ;

- adapter les limites des arrondissements aux limites des intercommunalités ;

- fermer 6 sous-préfectures : Wissembourg, Guebwiller, Ribeauvillé, Metz-campagne, Boulay-Moselle au 1^{er} janvier 2015, et Château-Salins au 1^{er} janvier 2016 ;

- créer 4 antennes (Boulay-Moselle, Château-Salins, Wissembourg, Guebwiller) dont une au sein d'une maison de l'État (Château-Salins).

Si la seule réponse doit être la diminution du nombre de sous-préfectures, certes historiquement important dans les trois départements expérimentateurs, **votre rapporteur spécial estime qu'elle ne répond pas efficacement au besoin de maintenir la présence de l'État** comme le premier des services publics dans les territoires. En outre, toute modification exige une large concertation préalable avec les habitants et les élus locaux ; or, **en l'espèce, les conclusions ont été rendues dans des délais courts, de seulement sept mois.**

¹ L'urbanisme, l'environnement, la commande publique, les actes budgétaires et à caractère financier, ainsi que les contrats des personnels des cabinets.

² Source : réponses au questionnaire budgétaire.

D'autres pistes méritent également d'être envisagées, en particulier **une gestion différente du corps des préfets et des sous-préfets**. Dans un référé sur la gestion des préfets en date du 9 juillet 2014¹, la Cour des comptes a observé que, en 2013, sur un effectif de 250 préfets gérés par le ministère, la moitié seulement (127) étaient affectés à un poste territorial ; 37 étaient détachés, 12 en disponibilité, 1 en dehors des cadres et 75 en situation dite « hors cadre », cette proportion suivant une évolution croissante (le nombre de préfets hors cadre s'élevait à 44 en 1987 et 69 en 2005). Si ces observations portent sur les seuls préfets au sein du corps des préfets et des sous-préfets, elles suggèrent néanmoins que **l'ensemble du corps pourrait être reconfiguré afin que l'affectation territoriale redevienne la norme**. Ces évolutions pourraient être conduites au moment où le Gouvernement envisage la création d'un nouveau cadre d'emplois fonctionnels qui, selon la réponse du Gouvernement au référé de la Cour des comptes², « *consisterait à supprimer le corps et donc la nomination par voie de détachement dans le corps des préfets suivie d'une éventuelle titularisation, au profit d'une nomination sur des fonctions de préfet territorial (...) Ce passage au statut d'emploi permettrait une affectation effective des préfets en poste territorial et mettrait fin à l'intégration systématique des intéressés dans un corps de hauts fonctionnaires relevant du ministère de l'intérieur. En effet, au terme de leur affectation, les hauts fonctionnaires nommés sur un emploi de préfet réintégreraient leur corps d'origine, sur le modèle de ce qui existe pour les ambassadeurs* ». Il pourrait aussi être envisagé **un passage accru au statut d'emploi pour les sous-préfets** – en amplifiant l'évolution actuelle : nombre d'administrateurs civils ne relevant pas du ministère de l'intérieur, où des fonctionnaires de catégorie A de niveau équivalent (militaires, policiers...), sont d'ores et déjà nommés sur des postes de sous-préfet territorial.

Par ailleurs, la réforme du réseau des préfetures a conduit à la montée en puissance du niveau régional, posant la question de l'avenir des préfets de département. Ces évolutions s'opèrent dans le cadre de la directive nationale d'orientation (DNO), qui fixe les priorités du réseau des préfetures et des sous-préfetures pour la période 2010-2015.

Le 11 septembre 2014, le Gouvernement a inscrit la revue des missions de l'État parmi les huit chantiers prioritaires de la réforme de l'administration territoriale de l'État, en vue de propositions devant être formulée en février 2015. Selon le Gouvernement, il s'agit de se « *réinterroger sur la pertinence des missions de l'État. Au nombre des orientations données à ces travaux, a été confirmé le fait que les responsabilités régaliennes et opérationnelles de l'échelon départemental seraient confortées et que le préfet de département verrait son rôle renforcé pour assurer la mise en œuvre des politiques publiques et améliorer la visibilité de l'État au niveau local* ». **Votre rapporteur spécial veillera à la place qui sera donnée au préfet de département** qui, comme cela s'opère

¹ Référé n° 70412 adressé le 9 juillet 2014 au Premier ministre, au ministre de l'intérieur et à la ministre de la décentralisation et de la fonction publique.

² Réponse du Premier ministre en date du 9 septembre 2014.

déjà dans certaines régions, a vocation à être toujours **consulté** par le préfet de région et à **se voir confier des missions opérationnelles répondant aux spécificités des territoires**.

3. L'ANTS : les enjeux de l'association des professionnels de la photographie au recueil des données pour les permis de conduire et de la revalorisation de la dotation versée aux communes pour l'enregistrement des demandes de passeport biométrique

Le rôle et le budget de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) sont examinés principalement ci-après, dans le cadre de l'examen de l'article 45 du présent projet de loi de finances, rattaché à la mission « Administration générale et territoriale de l'État », afin d'assurer le financement du nouveau permis de conduire au format européen (projet FAETON).

Au regard des **enjeux que représente la dématérialisation des titres pour la protection des données personnelles et la profession des photographes**, votre rapporteur spécial reprend à son compte la recommandation fournie par notre présidente Michèle André, alors rapporteure spéciale, dans le cadre de son rapport d'information « La marche en avant de l'administration préfectorale »¹ :

« Dans le cadre de « FAETON », ne confier la prise de vue et la collecte de données personnelles (photo et signature du demandeur du permis) aux professionnels de la photographie qu'après concertation et évaluation des enjeux techniques, juridiques et financiers ».

Or les professionnels de la photographie, dans un courrier que leur a adressé le préfet Etienne Guépratte, directeur de l'ANTS et dont votre rapporteur spécial a eu copie, ont appris qu'il leur appartiendrait de se rapprocher de la CNIL pour connaître les modalités de mise en œuvre du processus de recueil de la photographie et de la signature du demandeur du permis de conduire, ainsi que de communication sécurisée de ces données collectées auprès de l'administration. Compte tenu de l'expérimentation devant être conduite à cette fin, à partir de novembre, dans les Hauts-de-Seine et en Meurthe-et-Moselle, **il semble hautement improbable que la date de janvier 2015 puisse être respectée pour le déploiement de ce dispositif, si l'on veut conduire la concertation et l'évaluation dans des conditions satisfaisantes**. Par ailleurs, **il est surprenant que, selon toutes apparences, l'ANTS n'envisage pas de saisir préalablement la CNIL**. En effet, l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), en tant qu'opérateur de l'État ayant pour mission de développer et d'assurer la production de titres,

¹ Sénat, rapport d'information n° 753 (2013-2014).

peut davantage apporter une vision d'ensemble sur les conditions de recueil des données personnelles au regard des exigences posées par la CNIL.

S'agissant des autres titres, **le projet relatif à la carte nationale d'identité électronique (CNIe) reste toujours en suspens**, après la censure par le Conseil constitutionnel, dans sa décision DC n° 2012-652 du 22 mars 2012, de l'article 5 de la loi n° 2012-410 du 27 mars 2012 relative à la protection de l'identité¹. **La prorogation de dix à quinze ans de la durée de validité des cartes nationales d'identité (CNI), par le décret n° 2013-1188 du 18 décembre 2013 relatif à la durée de validité et aux conditions de délivrance et de renouvellement de la CNI, est une solution provisoire qui n'est pas satisfaisante.**

Par ailleurs, votre rapporteur spécial souligne la nécessité de **réviser le montant de l'indemnité versée aux mairies procédant à l'enregistrement des demandes de passeport et à la remise de ce titre**. L'indemnité forfaitaire annuelle par station d'accueil et d'enregistrement des demandes de **passeport biométrique** aux communes volontaires, créée par l'article 136 de la loi de finances pour 2009, est liée au traitement des demandes de titres présentées par les usagers extérieurs à la commune d'implantation. La dotation pour les titres sécurisés est versée aux communes équipées d'une ou plusieurs stations d'enregistrement des demandes de passeports et de cartes nationales d'identité.

L'article 136 de la loi de finances pour 2009 prévoyait initialement un montant unitaire de dotation fixé à 5 000 euros et son indexation en fonction du taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement. L'article 48 de la loi de finances pour 2011 a modifié ce dispositif et porté le montant de la dotation forfaitaire, à compter de 2011, à 5 030 euros par an et par station en fonctionnement dans la commune au 1^{er} janvier de l'année en cours. En 2014, 2086 communes sont éligibles à la dotation « titres sécurisés » sur l'ensemble du territoire - collectivités d'outre-mer incluses - et dans lesquelles sont installées 3 528 stations réputées en fonctionnement au 1^{er} janvier 2014.

¹ L'article 5 prévoyait la mise en place d'un fichier commun aux cartes nationales d'identité et aux passeports, comportant des données biométriques. Ce fichier unique, principalement conçu pour garantir la fiabilité des documents délivrés et simplifier l'instruction des demandes, pouvait être consulté, à titre subsidiaire, à des fins policières ou judiciaires.

Le Conseil constitutionnel a considéré qu'eu égard à la nature des données enregistrées (données biométriques traçantes), à l'ampleur du traitement regroupant potentiellement la quasi-totalité des nationaux, à ses caractéristiques techniques (identification possible à partir des seules empreintes) et aux conditions de sa consultation, la création de la base unique envisagée a porté au droit au respect de la vie privée une atteinte disproportionnée par rapport au but poursuivi.

Cette censure n'autorise plus que la création d'une carte nationale d'identité dotée d'un composant contenant l'état-civil du titulaire avec sa photographie et ses empreintes digitales.

Il n'a pas été opéré de nouvelle **révision depuis 2011 du montant de la dotation forfaitaire. En cinq ans, celle-ci n'a été réévaluée que de 30 euros, soit 0,6 %, ce qui est très inférieur à l'inflation (8 % sur la période 2009-2014) et ne correspond donc qu'à la compensation partielle d'un transfert de charges qui ne dit pas son nom.**

4. Mesure de la performance : des résultats globalement stables

Le volet « performance » du programme « Administration territoriale » comprend cinq objectifs et dix indicateurs de performance.

L'indicateur n° 1 de l'objectif n° 5 relatif au taux de préfectures certifiées ou labellisées, pour lequel la cible de 100 % était atteinte, a été supprimé en 2015, parallèlement à la mise en place d'un nouvel objectif basé sur le référentiel Qualipref numérique 2.0. Ce nouveau référentiel prend en compte la dimension électronique de la relation à l'utilisateur avec des sites Internet normés, des informations administratives sécurisées, des systèmes de prises de rendez-vous en ligne, d'informations données par SMS, et une politique de présence sur les réseaux sociaux. La prévision de réalisation 2014 s'établit à 40 % et la cible 2015 s'élève à 100 %.

Pour mesurer l'objectif n° 1 « *Améliorer la prévention dans le domaine de la sécurité nationale* », l'indicateur n° 1 « *Taux d'élaboration des plans communaux de sauvegarde pour les communes soumises à obligation légale* » s'établit en prévision actualisée pour 2014 à 63 %, avec une prévision de 65 % en 2014, en vue d'atteindre la cible de 70 % en 2017.

L'objectif n° 2 « *Optimiser les conditions de délivrance de titres fiables et l'efficacité des services de délivrance de titres* » apprécie la qualité de délivrance des titres d'identité, assortie d'une garantie de sécurité juridique. Dans ce cadre, le pourcentage de passeports biométriques mis à disposition dans un délai de 15 jours, s'établit à 80 % en prévision actualisée pour 2014 et en prévision pour 2015, soit une révision à la baisse de l'objectif initial qui figurait dans le projet annuel de performances pour 2014 (90 %) et un niveau quasi-stable par rapport aux données réalisées en 2012 (82 %) et 2013 (75,1 %), qui reste éloigné de la cible pour 2017 (90 %).

LE PROGRAMME 232 « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE »

Le programme 232 « Vie politique, culturelle et associative » recouvre plusieurs finalités :

- la mise en œuvre de la législation sur le **financement de la vie politique** (financement de l'organisation des élections, des campagnes électorales et des partis politiques¹) ;

- le suivi des affaires relatives aux différents **cultes en Alsace-Moselle**, hors dépenses de personnel retracées dans le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » ;

- le respect des dispositions relatives à **la liberté d'association** et à la reconnaissance d'utilité publique (loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association), notamment la maintenance du répertoire national des associations.

1. Une diminution des crédits sous l'effet d'une baisse du financement public des partis politiques

Le présent programme enregistre **une diminution de 3,1 % de ses crédits, de 313 millions d'euros en 2014 à 303,1 millions d'euros en crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2015.**

Les principaux postes de dépenses sont constitués par l'organisation des élections (236 millions d'euros en CP), alors que les élections départementales et régionales se tiendront en 2015, puis par le financement des partis (58,3 millions d'euros en CP).

¹ Actions 1 à 3, soit respectivement : « Financement des partis », « Organisation des élections » et « Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques » (CNCCFP). L'existence d'une action spécifique pour la CNCCFP tient à sa qualité d'autorité administrative indépendante.

Les crédits du programme « Vie politique, culturelle et associative » par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2015	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2015	Part dans le programme
1 - Financement des partis	58,3	19,2%	58,3	14,8%
2 - Organisation des élections	236,0	77,9%	260,6	66,0%
3 - Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques	6,7	2,2%	6,7	1,7%
4 - Cultes	1,9	0,6%	69,3	17,5%
5 - Vie associative et soutien	0,1	0,1%	0,1	0,1%
Ensemble	303,1	100,0%	395,1	100,0%

+ 92 millions d'euros

+ 70,2 millions d'euros
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur
(mission « Administration générale et territoriale de l'État »)

+ 21,7 millions d'euros
Administration territoriale
(mission « Administration générale et territoriale de l'État »)

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2015

L'article 8 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique prévoit que « *le montant des crédits inscrits dans le projet de loi de finances de l'année pour être affecté au financement des partis et groupements politiques, peut, de la part des Bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat, faire l'objet de propositions conjointes au gouvernement* ».

De 2003 à 2013, le montant inscrit en loi de finances initiale pour cette aide composée de deux fractions¹ s'élevait à environ 76 millions d'euros de CP². Le complément de l'aide totale n'était en effet pas réparti au titre de la première fraction, en conséquence des sanctions prévues pour les partis n'ayant pas respecté les règles de parité fixées par la loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux³.

Les élections législatives de 2012 ont conduit à une nouvelle répartition de l'aide publique en 2013. Le décret n° 2013-430 du 27 mai 2013 a fixé le montant des sommes versées en 2013 aux partis politiques au titre de l'aide publique à 70,1 millions d'euros (après déduction des pénalités financières pour non-respect de la parité, à hauteur de 6,2 millions d'euros).

Le décret n° 2014-111 du 6 février 2014 a diminué le plafond de l'aide publique en 2014 de 7 millions d'euros, pour la porter à 63,1 millions d'euros, les pénalités financières ayant atteint 5,6 millions d'euros. Le montant de la première fraction des aides a été fixé à 28,8 millions d'euros (à raison de 1,4 euro par voix obtenue, hors pénalités), et le montant de la seconde fraction à 34,3 millions d'euros (à raison de 37 280,50 euros par parlementaire).

Pour 2015, le projet de loi de finances prévoit de porter le montant de l'aide publique à 58,3 millions d'euros, du montant duquel se déduiront les pénalités pour non-respect de la parité, sans précision à ce stade de la répartition entre les parts relevant de la première et de la deuxième tranches.

Votre rapporteur spécial s'interroge sur **la nette baisse des crédits inscrits par rapport à 2014 (10,4 millions d'euros, soit 15 %)** : le financement public des partis politiques participe en effet à l'exercice de la vie démocratique, qui a un coût, suivant un dispositif mis en place dans un but de plus grande transparence de la vie politique.

¹ La **première fraction de l'aide publique** est répartie proportionnellement au **nombre de suffrages** obtenus par les partis et groupements au premier tour des dernières élections législatives, dès lors qu'ils ont atteint 1 % des suffrages dans 50 circonscriptions. La **seconde fraction**, limitée aux bénéficiaires de la première fraction, est partagée selon leur **représentation parlementaire**. Ces répartitions sont soumises aux conditions fixées par l'article 9 de la loi du 11 mars 1988 précitée.

² D'une année à l'autre, ce montant peut varier légèrement. En effet, la répartition de la première fraction peut être affectée certaines années par les décisions de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) concernant certains partis politiques bénéficiaires de l'aide publique qui ne respectent pas leurs obligations légales.

³ **Les sanctions financières** prévues par l'article 9-1 de la loi du 11 mars 1988 précitée, modifiée par la loi n° 2000-493 du 6 juin 2000, sont applicables aux partis dont **l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe, pour les élections législatives, dépasse 2 %** du nombre total de ces candidats.

2. Le budget de l'organisation des élections en 2015

L'action n° 2 « *Organisation des élections* » est doté de **236 millions d'euros** en CP pour 2015. Ces crédits permettront l'organisation l'an prochain des élections départementales, régionales et territoriales en Martinique et en Guyane, ainsi que des élections partielles, et couvriront également des reliquats de frais d'organisation des élections qui se sont tenues en 2014.

Les dépenses induites par les scrutins majeurs en 2015

(en millions d'euros)

	Commission de propagande	Remboursement des frais de propagande des candidats	Acheminement de la propagande	Remboursement forfaitaire des dépenses de campagne des candidats	Frais divers*	Total
Élections départementales	3,6	6	2	53,6	20,2	85,5
Élections régionales	6,5	16,2	2,5	39,1	27,3	91,7
Élections territoriales en Martinique et en Guyane	0,3	0	0,4	0,4	3,5	4,6
Total	10,4	22,2	4,9	93,1	51	181,8

* Y compris campagne de communication audiovisuelle

Source : d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2015

Le budget des élections comporte **des éléments incontournables** : fabrication des enveloppes et des cartes électorales, remboursement des dépenses électorales des candidats dans les conditions fixées par les articles L. 52-4 à L. 52-18 du code électoral, prise en charge des frais de propagande officielle et d'acquisition de matériel électoral (urnes, bulletins de vote...) ainsi que des dépenses engagées par les communes pour la tenue des bureaux de vote.

S'agissant du remboursement des dépenses électorales, votre rapporteur spécial souligne la nécessité de **clarifier et de simplifier les règles qui s'imposent aux candidats** : des cas lui ont été rapportés quant à la méconnaissance des règles relatives, par exemple, à l'utilisation d'un véhicule personnel ou le paiement de cafés à des électeurs. Une information aisément accessible à tous les candidats est nécessaire pour éviter les contentieux.

La dématérialisation d'une partie de la propagande électorale, proposée à l'article 46 du présent projet de loi de finances, permet de réaliser des économies nettes de 131,5 millions d'euros. **Votre rapporteur spécial n'est pas favorable à ces dispositions**, dans la mesure où la réception de la propagande électorale constitue la principale information des électeurs sur l'organisation d'un scrutin. En outre, l'ensemble des citoyens ne sont pas reliés à Internet, ce qui entraînerait des inégalités d'accès à l'information (*cf. infra*, commentaire de l'article 46).

3. Une mesure du coût de l'organisation des élections qui ne reflète pas véritablement la performance de l'action publique

L'indicateur 1.1 « *Coût moyen de l'élection par électeur inscrit sur les listes électorales* » vise à apprécier la capacité à **organiser les élections au meilleur coût**.

Au regard de ce coût moyen par électeur inscrit, il est ainsi possible de dresser un « **classement** » des scrutins, du plus coûteux au moins onéreux :

1) **Présidentielles : 4,04 euros** (réalisation 2012) ;

2) Cantonales : 3,75 euros (réalisation 2011, mais seulement 2,17 euros dans la prévision 2015 compte tenu de la dématérialisation de la propagande électorale) ;

3) Législatives : 3,50 euros (réalisation 2012) ;

4) Régionales : 3,11 euros (réalisation 2010, mais seulement 2,30 euros dans la prévision 2015 compte tenu de la dématérialisation de la propagande électorale) ;

5) Municipales : 2,86 euros (prévision pour 2014, les restes à payer ne permettant pas encore d'établir le coût définitif) ;

6) Européennes : 2,48 euros (réalisation 2014) ;

7) Sénatoriales : 0,32 euro (prévision pour 2014)¹.

¹ Élections au suffrage universel indirect, les élections sénatoriales nécessitent toutefois par nature moins d'opérations électorales que les autres catégories de scrutin.

Les évolutions du coût des élections à droit constant, hors économies prévues au titre de la dématérialisation de la propagande électorale, sont contrastées : en 2014, le coût prévisionnel par électeur des élections municipales (2,86 euros) est supérieur de 0,29 euro au coût constaté aux élections municipales de 2008 (2,57 euros), soit une hausse de 11 % en six ans ; en revanche, le coût par électeur des élections européennes est resté stable entre 2009 et 2014 (à 2,48 euros).

Cet indicateur ne mesure toutefois pas véritablement la performance de l'action publique, puisque l'administration ne dispose cependant pas de tous les leviers d'action pour maîtriser la dépense électorale : le coût de l'élection résulte en partie du nombre de candidats et du nombre de ceux qui ont obtenu le seuil requis de suffrages ouvrant droit à un remboursement de leurs dépenses de campagne électorale, ainsi que du nombre de candidats s'étant maintenus au second tour.

Si cet indicateur offre une information utile, il serait toutefois souhaitable de compléter les données disponibles en introduisant des indicateurs relatifs à la satisfaction des citoyens, des mairies et des commissions de propagande, ainsi qu'en effectuant un suivi du nombre d'incidents liés à un défaut avéré d'organisation du scrutin et ayant entraîné la tenue de nouvelles élections ou l'invalidation de tout ou partie des résultats.

LE PROGRAMME 216 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR »

Le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » porte les fonctions de pilotage du ministère de l'intérieur au travers des **activités d'état-major, d'expertise, de conseil et de contrôle**, non seulement pour les différents programmes de la mission, mais plus largement pour le ministère.

Les crédits des actions qui composent ce programme se « déversent » ainsi dans les autres programmes du ministère, qu'ils appartiennent à la mission « Administration générale et territoriale de l'État » ou à d'autres programmes relevant du ministère de l'intérieur.

1. Une baisse globale des crédits de paiement malgré une hausse des dépenses immobilières

Le présent programme comporte, hors fonds de concours¹, **718,9 millions d'euros en AE**, contre 882,5 millions en 2014 (- 18,5 %).

Cette évolution traduit le cycle d'investissements du ministère, alors que l'année 2014 avait été marquée par la rationalisation du pôle judiciaire à Nanterre et la poursuite du regroupement des directions transversales et des services de soutien du ministère sur le deuxième site parisien de l'immeuble Garance. Le montant des AE en 2015 retrouve ainsi un niveau proche de celui de la loi de finances initiale pour 2013 (673 millions d'euros).

Les CP du présent programme s'élèvent, hors fonds de concours¹, à **758,8 millions d'euros**, en baisse de 2,9 % par rapport à 2014.

La baisse des CP est entièrement imputable à l'évolution des dépenses de personnel, en baisse de 31,5 millions d'euros (soit un recul de 6,7 %), de 472,6 millions d'euros en 2014 à 441,1 millions d'euros en 2015, et de 332,4 millions d'euros à 307,9 millions d'euros hors dépenses de pensions. Cette forte réduction correspond principalement à l'impact de mesures de transfert et de périmètre (- 27,7 millions d'euros), tandis que les schémas d'emplois 2014 et 2015 (impact : - 4,3 millions d'euros) freinent l'évolution à la hausse des mesures catégorielles (+ 0,9 million d'euros), des mesures générales (+ 1,8 million d'euros) et du GVT solde (+ 3,9 millions d'euros).

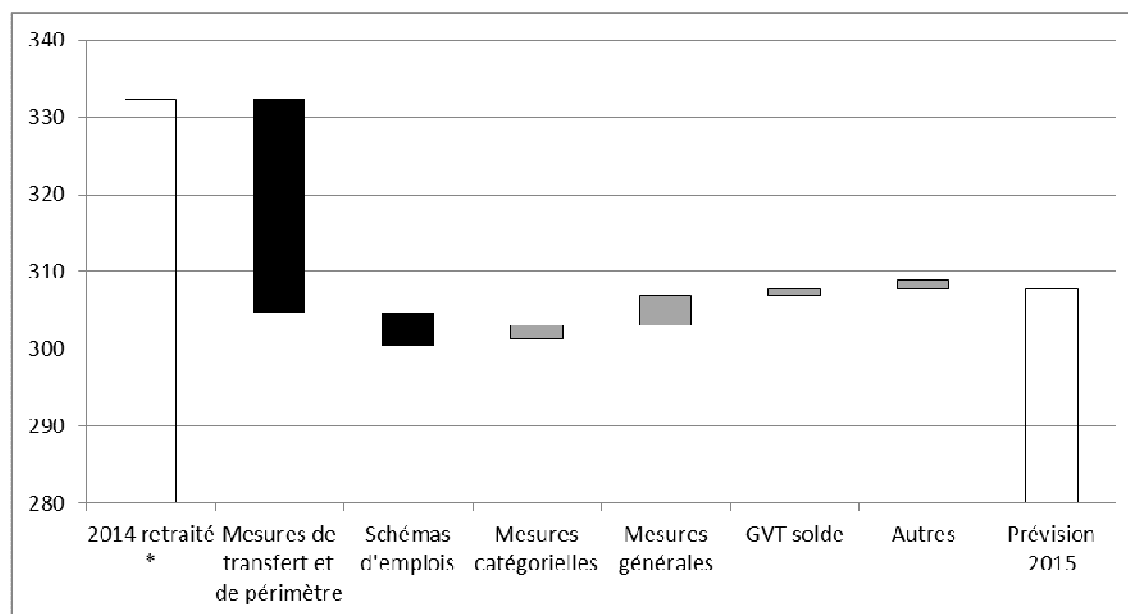
¹ Les fonds de concours du programme sont estimés pour 2015 à 6,6 millions d'euros en AE et en CP.

En 2015, il est proposé la suppression de 85 emplois, correspondant à 41 % des départs en retraite. Le plafond d'emplois du programme s'élève à 6 585 ETPT¹ en 2015, contre 7 331 ETPT dans la loi de finances initiale pour 2014 – l'essentiel de cette diminution traduisant l'effet de mesures de transfert d'agents précédemment affectés dans les services régionaux du ministère de l'intérieur.

Hors dépenses de personnel, les CP s'établissent à **317,8 millions d'euros**, en hausse de 3 % par rapport à 2014 (308,7 millions d'euros). D'une part, les efforts de rationalisation se poursuivent sur les crédits de fonctionnement courant des services (- 2,2 millions d'euros, soit - 7 %) et portent également sur les crédits relatifs aux systèmes d'information et de communication (SIC) (- 2,4 millions d'euros, soit - 5 %). D'autre part, les crédits destinés aux dépenses d'immobilier et à l'action sociale progressent respectivement de 13,5 millions d'euros (+ 12 %) et 0,3 million d'euros (+ 1 %), **la hausse des dépenses immobilières s'expliquant par le remboursement du capital de deux opérations de location avec option d'achat (LOA) : l'installation de la direction générale de la sécurité intérieure à Levallois-Perret, ainsi que la construction et l'entretien du siège de la direction générale de la gendarmerie nationale à Issy-les-Moulineaux, pour des montants s'élevant respectivement à 5,7 millions et 2,7 millions d'euros.** Enfin, la dotation pour les crédits de contentieux est maintenue au niveau de 2014 (*cf. infra*).

Facteurs d'évolution de la masse salariale (hors pension) du programme 216

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances pour 2015

¹ Emplois équivalent temps plein travaillés.

Opérateur du présent programme, le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) bénéficie d'une subvention pour charges de service public d'un montant de **16,8 millions d'euros**, inchangé par rapport à 2014. Le fonds de roulement du CNAPS s'établissait à 5 004 557 euros fin 2013. Il devrait diminuer, fin 2014, à 4 020 826 euros (soit près de trois mois de fonctionnement), compte tenu d'un prélèvement de 736 000 euros sur le fonds de roulement dans le budget prévisionnel 2014.

2. La sous-évaluation des frais de contentieux : une atteinte à la sincérité de la prévision budgétaire

La dotation de l'action n° 6 « *Affaires juridiques et contentieuses* » reste une nouvelle fois stable - à 77,4 millions d'euros entre 2014 et 2015 -, alors que les exécutions 2013 et 2014 s'établissent respectivement à 100,6 millions d'euros et 101 millions d'euros (en prévision). Des abondements doivent être opérés en cours d'exercice, notamment dans le cadre du décret d'avance de fin d'exercice.

Cette sous-dotation, chronique, n'est pas satisfaisante et traduit un manque de sincérité de la prévision budgétaire. Certes, certaines dépenses liées aux contentieux sont contenues, voire en baisse, ce qui ralentit la dynamique d'évolution de ce poste, mais les hypothèses retenues apparaissent particulièrement optimistes. En particulier, **les dépenses prévues au titre de refus de concours de la force publique s'établissent à 40 millions d'euros, en forte baisse** par rapport à la prévision 2014 et au tendancier retenu dans le triennal 2013-2015 (55 millions d'euros). Après la forte baisse (de 55 millions à 50 millions d'euros, hors report de charges) enregistrée entre 2013 et 2014¹, peut-on envisager un nouveau recul de 10 millions d'euros (de 50 millions à 40 millions d'euros) entre 2014 et 2015 ? Une telle prévision d'évolution comporte une part de volontarisme. Par ailleurs, elle ne suffit pas à expliquer la différence de 24 millions d'euros entre les niveaux constatés en exécution en 2013 et en 2014 et la prévision de dépenses inscrite dans le projet de loi de finances pour 2015.

¹ Les autres principaux postes ont porté en 2013 sur les dépenses d'avocat, au titre de la protection juridique des fonctionnaires et de l'externalisation (18,2 millions d'euros), le contentieux des étrangers (13 millions d'euros) et les accidents (12 millions d'euros).

3. Mesure de la performance : le point noir du non-respect des délais de livraison

L'indicateur relatif au délai moyen de publication des textes d'application des lois a été déplacé vers le programme 129 de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », correspondant effectivement davantage à l'une des priorités des services du Premier ministre relevant de cette mission. Le nouvel indicateur mesurant l'atteinte de l'objectif n° 1 « Optimiser la fonction juridique du ministère » porte sur le taux de dossiers gagnés en matière de contentieux des étrangers : les prévisions pour 2014 et 2015 s'établissent l'une et l'autre à 77 %, en vue d'atteindre une cible de 79 % en 2017.

Parmi les indicateurs portant sur l'« efficacité immobilière », il faut relever **une performance dégradée dans le domaine du respect des délais**. Ainsi, le taux de livraison dans les délais prévus connaît un recul de 18 points depuis 2012 : 54 % en réalisation pour 2012, 43 % en prévision actualisée pour 2013 et 36 % en prévision actualisée pour 2014, alors que les cibles à atteindre s'établissaient à 60 %. Ainsi que l'indique le projet annuel de performances (PAP), « 5 opérations sur 14 devraient être livrées dans les délais. Pour 4 d'entre elles, les retards sont dus à des appels d'offres infructueux (gendarmerie nationale). Les autres retards sont imputables au décès d'un maître d'œuvre qui a imposé la réinitialisation de la procédure d'appel d'offres (administration territoriale), au retard pris dans la notification et le démarrage des travaux (police nationale), au délai de publication de l'ordonnance d'expropriation pris par le service des hypothèques (gendarmerie nationale), à des aléas de chantier en réhabilitation (administration territoriale) et à une non-conformité au moment de la réception (sécurité civile) ». Le Gouvernement pense que ces difficultés, conjoncturelles, devraient progressivement être résorbées (prévision 2015 : 44 %) pour réatteindre la cible fixée pour 2017 (60 %).

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 45

Prélèvement sur le fonds de roulement de l'Agence nationale du traitement automatisé des infractions (ANTAI) au profit de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)

Commentaire : le présent article propose d'opérer un prélèvement en 2015 de 14 millions d'euros sur les ressources disponibles sur le fonds de roulement de l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) au profit de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS).

I. LE DROIT EXISTANT

Établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère de l'intérieur, l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) a pour mission de contribuer à la lutte contre l'insécurité routière, en procédant à la gestion du message d'infraction (flash du radar et procès-verbal électronique, envoi de l'avis de contravention, facilitation des paiements et traitements des contestations).

Le budget de l'ANTAI est alimenté par deux programmes du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » : le programme 751 « Radars » (à hauteur de 93,62 millions d'euros en AE et en CP dans le projet de loi de finances pour 2015), et le programme 753 « Contrôle et modernisation de la politique de circulation et du stationnement routiers » (à hauteur de 30 millions d'euros en AE et en CP dans le projet de loi de finances pour 2015), soit un budget de 123,62 millions d'euros en 2015.

Ayant également le statut d'établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère de l'intérieur, l'Agence nationale des titres

sécurisés (ANTS) a pour mission de développer et d'assurer la production de titres tels que le passeport, la carte nationale d'identité et le permis de conduire¹.

Les ressources de l'ANTS sont constituées de taxes affectées (budget prévisionnel 2014 : 187,2 millions d'euros ; prévisions 2015 : 219,2 millions d'euros) et de ressources propres (budget prévisionnel 2014 : 5,6 millions d'euros, portant le montant total des ressources en 2014 à 192,8 millions d'euros).

Les plafonds des taxes affectées à l'ANTS en 2014 et en 2015

(en millions d'euros)

Taxes et redevances	Base juridique	Produit attendu par l'établissement		
		Prévisions 2014	Prévisions 2015	Évolutions 2014-2015 (en %)
Droit de timbre sur les passeports	Art. 953-1 du CGI Art. 46 de la LFI 2007	96,75	118,75	+ 22,7 %
Droit de timbre sur les titres de voyage biométrique délivrés aux réfugiés et apatrides	Art. 953-4 du CGI Art. 77 de la LFI 2011	0,9	0,9	0
Taxe perçue à l'occasion de la délivrance, du renouvellement, du duplicata ou du changement d'une carte de séjour	Art. 311-16 du CESEDA Art. 77 de la LFI 2011	13,59	13,59	0
Droit de timbre sur la carte nationale d'identité en cas de non présentation de l'ancienne carte lors de son renouvellement	Art. 1628 du CGI	11,25	11,25	0
Droit de timbre sur les certificats d'immatriculation des véhicules	Art. 1628-0 bis du CGI	38,7	38,7	0
Redevance d'acheminement	Décret n° 2008-850 du 26 août 2008	26	26	0
Droit de timbre sur le permis de conduire pour non présentation lors du renouvellement	Art. 10 de la loi de finances rectificative pour 2014	4	10	+ 150 %
Total		191,2	219,2	

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2015

¹ La mission de l'ANTS recouvrait initialement 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. Les attributions de l'ANTS ont été étendues en 2011 à d'autres documents : le feuillet pour l'apposition d'un visa délivré par les autorités françaises compétentes aux titulaires d'un document de voyage non reconnu par la France, le titre de voyage délivré aux réfugiés et aux apatrides titulaires d'une carte de résident ou d'une carte de séjour, les cartes professionnelles des agents de l'État, le permis de conduire des bateaux de plaisance à moteur, le permis de conduire et la carte nationale d'identité. Depuis 2014 le titre d'identité et de voyage et la carte de frontalier figurent également parmi la liste des titres sécurisés relevant de l'ANTS.

Les taxes affectées à l'ANTS (à l'exception notable de la redevance d'acheminement) sont incluses dans le plafond des taxes affectées, ce qui signifie qu'en cas de recettes supérieures au plafond, l'excédent est reversé au budget général de l'État¹ :

- le droit de timbre sur les passeports (plafond 2015 : 118,75 millions d'euros ; rendement prévisionnel 2015 : 107,5 millions d'euros ; pas de reversement prévu au budget de l'État) ;

- le droit de timbre sur les titres de voyage délivrés aux réfugiés et apatrides et la taxe sur la carte de séjour (plafond 2015 : 14,49 millions d'euros ; rendement prévisionnel 2015 : 17,81 millions d'euros ; reversement prévisionnel au budget de l'État : 3,32 millions d'euros) ;

- le droit de timbre sur la carte nationale d'identité (plafond 2015 : 11,25 millions d'euros ; rendement prévisionnel 2015 : 19,25 millions d'euros ; reversement prévisionnel au budget de l'État : 8 millions d'euros) ;

- le droit de timbre sur les certificats d'immatriculation des véhicules (plafond 2015 : 38,7 millions d'euros ; rendement prévisionnel 2015 : 46 millions d'euros ; reversement prévisionnel au budget de l'État : 7,3 millions d'euros) ;

- le droit de timbre sur le permis de conduire en cas de perte ou de vol (plafond 2015 : 10 millions d'euros ; rendement prévisionnel 2015 : 10 millions d'euros ; pas de reversement prévu au budget de l'État).

Au total, les reversements prévisionnels 2015 des taxes affectées à l'ANTS s'élèvent à 18,62 millions d'euros.

Par ailleurs, le rendement de la fraction des droits de timbre sur les passeports sécurisés affectée à l'ANTS (107,5 millions d'euros) est nettement inférieur au plafond de reversement à l'ANTS (118,75 millions d'euros). Dans la construction du budget 2015 de l'ANTS, les plafonds des ressources affectées à l'ANTS, telles qu'elles figurent dans le tableau plus haut, ne sont donc pas équivalents à ses prévisions de ressources.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le déploiement, en 2015, du nouveau permis de conduire au format européen (*cf.* encadré ci-après) entraînera un besoin de financement de 46 millions d'euros pour l'ANTS, déjà confrontée en 2013 et 2014 à une insuffisance de ressources par rapport à ses charges.

¹ Source : annexe « Évaluation des voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2015, tome I, p. 146.

Les charges de l'ANTS se sont établies à 207,5 millions d'euros dans le compte financier 2013 et sont estimées à 245,9 millions d'euros dans le budget prévisionnel 2014, soit des pertes de 1,8 million d'euros en 2013 et de 53,1 millions d'euros en 2014.

Le déséquilibre entre les ressources et les charges de l'ANTS avait été couvert jusqu'en 2013 par des prélèvements sur le fonds de roulement de cet opérateur, qui avait diminué de 115,2 millions d'euros fin 2011 à 63,1 millions d'euros fin 2013 et à seulement 8,5 millions d'euros fin 2014, soit en-deçà du montant minimum estimé à 16,3 millions d'euros (correspondant à quatre semaines de fonctionnement).

Il convenait donc de trouver d'autres ressources pour financer l'ANTS et, en particulier, répondre à la mise en œuvre du nouveau permis de conduire au format européen, dans le cadre du projet dit FAETON – pour lequel plus de 2,3 millions de permis de conduire ont d'ores et déjà été produits et remis aux usagers.

Les enjeux et les modalités du nouveau permis de conduire au format européen

La directive européenne n° 2006/126/CE du 20 décembre 2006 relative au permis de conduire, transposée par le décret n° 2011-1475 du 9 novembre 2011, dans un objectif de sécurité routière, de lutte contre la fraude et vise à favoriser la libre circulation des automobilistes, a imposé les obligations suivantes aux États membres à compter du 19 janvier 2013¹ :

- produire un permis de conduire sécurisé, au format unique au sein de l'Union européenne (UE). En France, ce permis sécurisé au format carte bancaire est désormais produit par l'Imprimerie nationale et envoyé au domicile de l'utilisateur ;

- rendre ce titre renouvelable. La France a choisi la durée la plus favorable aux usagers, soit quinze ans maximum, pour les catégories A et B. Ce renouvellement est une simple formalité administrative, sans examen médical ni contrôle de l'aptitude à la conduite. Les permis de conduire des catégories dites « lourdes » (C et D) ou soumises à un avis médical doivent être renouvelés tous les cinq ans ;

- harmoniser les catégories de droits à conduire. Ainsi six catégories de catégories ont été créées en droit français ;

- reprendre l'ensemble des permis au format papier pour janvier 2033.

Source : ministère de l'intérieur

¹ Pour des raisons techniques liées à la mise en place de la nouvelle application informatique FAETON conçue en vue de la délivrance du nouveau permis de conduire sécurisé, la France n'a pleinement appliqué la directive qu'à compter du 16 septembre 2013.

Dans ce contexte, afin de répondre au besoin de financement de l'ANTS sans ouvrir de crédits budgétaires supplémentaires, le présent article a pour objet de mobiliser les ressources disponibles sur le fonds de roulement de l'ANTAI, autre opérateur placé sous la tutelle du ministère de l'intérieur.

À cette fin, il est proposé un **prélèvement de 14 millions d'euros sur les ressources disponibles sur le fonds de roulement de l'ANTAI, au profit de l'ANTS.**

Selon les informations obtenues par votre rapporteur spécial auprès de l'ANTAI, le fonds de roulement de cet opérateur devrait dépasser 28,5 millions d'euros fin 2014, et un prélèvement de 14 millions d'euros au profit de l'ANTS devrait maintenir le fonds de roulement au-delà du niveau prudentiel du fonds de roulement (estimé à 14,5 millions d'euros, soit 40 à 45 jours de dépenses de fonctionnement). L'augmentation attendue du fonds de roulement en 2014 de l'ANTAI résulte de dépenses inférieures aux prévisions au titre notamment du procès verbal électronique (PVE), un certain nombre de communes ne s'étant pas dotées des matériels nécessaires, dont l'acquisition est facultative, à l'établissement des PVE - les élections municipales de mars 2014 ayant conduit certaines municipalités à reporter leur décision après le scrutin.

Pour couvrir intégralement le besoin de financement à hauteur de 46 millions d'euros au titre du nouveau permis de conduire en année pleine en 2015¹, l'article 10 de la loi de finances rectificative pour 2014 a par ailleurs mis en place un droit de timbre sur le renouvellement des permis de conduire en cas de non-présentation du permis de conduire lors de son renouvellement (rendement attendu en année pleine en 2015 : 10 millions d'euros) et les crédits inscrits à la mission « Administration générale et territoriale de l'État » dans le présent projet de loi de finances prévoient **un rehaussement (de 22 millions d'euros) du plafond du droit de timbre sur les passeports affecté à l'ANTS** - alors que les plafonds des droits de timbres acquittés lors de la délivrance des autres titres sont inchangés par rapport à 2014 (*cf. supra*, le tableau des ressources de l'ANTS en 2013 et 2014) - ce qui souligne l'enjeu majeur que constitue le nouveau titre de permis de conduire pour le financement et les activités de l'ANTS en 2015, dont les effectifs sont par ailleurs en légère diminution dans le projet de loi de finances pour 2015 (110 ETPT, contre 112 ETPT dans la loi de finances initiale pour 2014, soit une baisse de 2 ETPT). En d'autres termes, **sur le plan des**

¹ Dans le cadre du dispositif transitoire, dit FAETON I, mis en place le 16 septembre 2013, le surcoût s'élève à environ 40 millions d'euros. Il correspond à des dépenses informatiques (pour plusieurs millions d'euros) et surtout au coût de production et de fabrication par l'Imprimerie nationale, ainsi que d'acheminement par voie postale, des nouveaux passeports. Le nouveau dispositif FAETON II, qui sera déployé en 2015, a un coût légèrement supérieur, traduisant la montée en puissance du nouveau permis de conduire et l'engagement de nouvelles dépenses informatiques. FAETON II doit être mis en application en juillet 2015, à l'expiration du marché actuel conclu par l'ANTS.

ressources humaines, des redéploiements internes sont effectués vers les priorités que constituent le projet FAETON et, dans une moindre mesure, le développement de l'identité numérique et la perspective de généralisation de l'application de vérification dématérialisée des données d'état civil (COMEDDEC¹)².

*

* *

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le nouveau permis de conduire européen poursuit des objectifs de lutte contre la fraude et la violence routière et d'amélioration de la qualité de service. Sa mise en place justifie les moyens qui lui sont alloués au sein de l'ANTS.

Les prélèvements successifs sur le fonds de roulement de l'ANTS ont fait ressortir, de manière criante, un déséquilibre structurel entre les ressources et les charges de cet opérateur confronté à la montée en puissance de la dématérialisation de titres.

Au regard de la charte de budgétisation, le prélèvement sur le fonds de roulement de l'ANTAI au profit de l'ANTS n'a pas d'impact. En effet, ce mouvement n'est pas directement lié au budget général de l'État, il n'impacte donc la norme ni à la hausse ni à la baisse. La nouvelle charte de budgétisation de la loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019 énonce la règle suivante concernant les prélèvements sur les fonds de roulement :

« Une contribution exceptionnelle d'un opérateur ou d'un autre organisme public au budget général (hors administrations de Sécurité sociale ou collectivités territoriales), peut aboutir à une diminution de la dépense publique, puisqu'elle s'apparente à une baisse des ressources attribuées à cet organisme. Compte tenu du caractère ponctuel d'une telle mesure, son impact sur la norme ne peut être pris en compte que l'année de la perception par l'État de ces ressources ».

¹ Communication électronique des données de l'état civil.

² Début octobre, 53 communes étaient raccordées à COMEDDEC, dont Strasbourg, Brest, Angers, Mulhouse et Nice. Une cinquantaine de nouveaux participants devraient intégrer ce dispositif dans les prochains mois, dont les communes de Lille, Ajaccio et Grenoble et le Service Central de l'état civil de Nantes qui tient les registres d'état civil des Français nés hors de France.

À terme, le dispositif COMEDDEC devrait également permettre de dématérialiser les échanges de mentions entre les communes et les envois d'actes d'état civil aux études notariales, ce qui aura pour effet de simplifier le travail réalisé par les agents d'état civil.

Le fonds de roulement de l'ANTS ayant été porté à un niveau critique suite à des prélèvements continus, il est à présent proposé d'opérer un prélèvement sur le fonds de roulement d'un autre opérateur, l'ANTAI.

La réunion sur un même site de l'ANTS et de l'ANTAI, avant une éventuelle fusion à terme de ces deux agences qui ont actuellement le même directeur, est par ailleurs de nature à justifier l'opération financière entre l'ANTAI et l'ANTS.

Ces solutions de court terme exigent cependant de **définir un nouvel équilibre des ressources de l'ANTS**, comme l'avait déjà observé notre collègue Michèle André, alors rapporteure spéciale des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2014 :

« L'insuffisance du fond de roulement pour 2014 et ses conséquences sur l'équilibre financier de l'ANTS lors de l'exercice budgétaire à venir amènent à se poser la question du financement de cette agence (...).

« Tout d'abord, votre rapporteure spéciale a déjà souligné à plusieurs reprises le décalage entre le montant du droit de timbre à la charge du demandeur d'un passeport biométrique et le coût complet de ce titre (...) Alors que le droit de timbre s'élève à 89 euros pour un adulte, 45 euros pour un mineur de quinze ans et plus et 20 euros pour un mineur de moins de quinze ans¹, le coût moyen du passeport biométrique est de 55 euros et son coût moyen pondéré en fonction de l'âge du demandeur s'établit à 69 euros. (...)

« Par ailleurs, il convient de relever que le permis de conduire, dont le coût de production est à la charge de l'ANTS, ne donne lieu à aucune contrepartie en termes de ressources pour l'agence.

« Pour le permis de conduire des bateaux de plaisance à moteur, la délivrance est conditionnée par un droit fixe de 70 euros en application de l'article 963 du code général des impôts (CGI). Toutefois, l'ANTS ne bénéficie d'aucune affectation de cette recette, alors même qu'elle assume le coût de fabrication de ce titre².

« Au total, votre rapporteure spéciale considère qu'il est désormais temps de remettre à plat le mode de financement de l'ANTS afin de le rendre plus en phase avec l'activité réelle de cette agence. Ne faudrait-il pas aller vers une politique de « vérité des prix » ? »³.

Toujours d'actualité, ces observations montrent la nécessité d'établir des solutions pérennes pour le financement de l'ANTS.

¹ Article 953 du code général des impôts (CGI). Une décote de 3 euros est appliquée si le demandeur fournit lui-même ses deux photographies d'identité.

² Le produit de ce droit fixe est actuellement directement affecté, en totalité, au budget de l'État.

³ Sénat, rapport général n° 156 (2013-2014), tome III, annexe 2, sur le projet de loi de finances pour 2014 (mission « Administration générale et territoriale de l'État »).

Votre rapporteur spécial vous propose par conséquent d'**adopter le présent article** au regard de l'urgence à mettre en œuvre le nouveau permis de conduire, **tout en entendant travailler sur un financement pérenne de l'ANTS**, en faisant mieux coïncider le coût réel d'établissement des titres et les droits à la charge des usagers.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 46

(Art. 19 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral ; art. L. 354, L. 356 et L. 558-26 du code électoral)

Réforme de la propagande électorale dans le cadre des élections régionales, départementales et des assemblées de Guyane et de Martinique

Commentaire : le présent article propose de modifier les dispositions applicables à l'envoi de la propagande électorale dans le cadre des élections régionales, départementales et des assemblées de Guyane et de Martinique.

I. LE DROIT EXISTANT

Aux termes des articles L. 212 du code électoral pour les élections départementales, L. 354 pour les élections régionales et L. 558-26 pour l'élection des conseillers à l'Assemblée de Guyane et des conseillers à l'Assemblée de Martinique, **des commissions sont chargées, dans les circonscriptions électorales, d'assurer l'envoi et la distribution des documents de propagande électorale** aux électeurs et aux mairies.

Les électeurs reçoivent à leur domicile une enveloppe comprenant une circulaire ainsi qu'un bulletin de vote du binôme de candidats (pour les élections départementales) ou de la liste de candidats (pour les élections régionales et des assemblées de Guyane et de Martinique). **L'État prend en charge les frais liés à la mise sous pli de ces documents de propagande officielle et à l'affranchissement des enveloppes de propagande** et **rembourse** le coût du papier, de l'impression des bulletins de vote, circulaires et affiches et les frais d'affichage aux binômes de candidats ou aux listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés¹.

En outre, les commissions de propagande assurent **l'envoi et la distribution des paquets de bulletins de vote aux mairies** pour l'approvisionnement des bureaux de vote.

Les dépenses relatives à la propagande électorale représentent un coût d'organisation des élections estimé à 112,9 millions d'euros pour les élections régionales, 79,9 millions d'euros pour les élections départementales et 0,8 million d'euros pour l'élection des conseillers à l'Assemblée de Guyane

¹ Ces dispositions résultent des articles L. 216 du code électoral, pour les élections départementales, L. 355, pour les élections régionales et L. 558-27 pour l'élection des conseillers à l'Assemblée de Guyane et des conseillers à l'Assemblée de Martinique.

et à l'Assemblée de Martinique, soit au total 193,6 millions d'euros pour l'ensemble de ces scrutins.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à **supprimer l'envoi à domicile de la propagande électorale sous format papier pour les élections régionales, départementales et des assemblées de Guyane et de Martinique qui seront organisées au cours de l'année 2015.**

Il est proposé de **substituer à l'envoi par courrier de la propagande électorale une série de mesures d'information :**

- la publication sur des sites Internet publics désignés par le ministère de l'intérieur des circulaires¹ et des bulletins de vote des candidats ;

- la mise à disposition pour consultation de la propagande électorale au format papier dans les préfetures, les sous-préfetures et les mairies ;

- une campagne médiatique renforcée pour informer les électeurs de ces modifications.

Le dispositif proposé vise à limiter les coûts d'organisation des élections – les dépenses relatives à la propagande électorale représentant 63 % du coût des élections régionales, 52 % du coût des élections départementales et 35 % du coût des élections aux assemblées de Guyane et de Martinique – ainsi que l'impact environnemental de l'envoi de ces documents à 46 millions d'électeurs.

Les postes de dépenses suivants relatifs à l'envoi de la propagande électorale sont maintenus :

- l'impression par les candidats des bulletins de vote pour les bureaux de vote des mairies, et des affiches ;

- l'envoi ou la distribution, par les commissions de propagande, des bulletins de vote aux mairies ;

- le remboursement aux candidats éligibles des frais d'impression de leurs bulletins de vote et des affiches ainsi que des frais d'apposition des affiches ;

- le remboursement aux candidats éligibles des frais d'impression des circulaires à destination des seules préfetures, sous-préfetures et des mairies pour consultation par les électeurs.

¹ Le terme de « circulaire » désigne officiellement les professions de foi actuellement envoyées par les candidats à l'ensemble des électeurs.

Par ailleurs, les postes suivants liés à la propagande électorale seront créés :

- l'impression par les candidats des circulaires pour mettre à disposition un exemplaire dans les préfetures, sous-préfetures et mairies ;

- l'envoi ou la distribution, par les commissions de propagande, de ces circulaires aux préfetures, sous-préfetures et mairies ;

- la maintenance des sites Internet hébergeant les circulaires et bulletins de vote des candidats.

- la mise en place d'une campagne de communication (décrite dans l'évaluation préalable de l'article comme « *massive* ») à l'attention des électeurs sur les nouvelles modalités de diffusion de la propagande électorale afin de sensibiliser au mieux l'électorat ;

- la mise en place des sites Internet hébergeant les circulaires et bulletins de vote des candidats.

Les **économies** nettes résultant de la mesure proposée sont estimées à **131,5 millions d'euros** (dont 18,2 millions d'euros de dépenses de personnel de titre 2, correspondant à une moindre activité des commissions de propagande), soit 68 % du coût des dépenses relatives à la propagande électorale pour les élections territoriales et régionales prévues en 2015, se répartissant comme suit (et correspondant à 141,5 millions d'euros d'économies, diminuées de dépenses nouvelles pour un coût évalué à 10 millions d'euros) :

- une diminution de 32 millions d'euros (de 55,6 millions à 23,6 millions d'euros) du remboursement de la propagande électorale imprimée par les candidats ;

- un abaissement de 78,1 millions d'euros (de 82,8 millions à 4,7 millions d'euros) des frais d'affranchissement et d'envoi, le coût résiduel restant à la charge de l'État correspondant à l'acheminement des paquets de bulletins de vote par la Poste aux communes et à la mise à disposition des circulaires imprimées par les candidats dans les services publics ;

- une réduction de 29,4 millions d'euros des frais de mise sous pli (de 53,2 millions d'euros à 23,8 millions d'euros) ;

- une baisse de 2 millions d'euros des frais d'achat d'enveloppes de propagande pour l'envoi des documents de propagande aux électeurs ;

- en sens inverse, une dépense supplémentaire de 2 millions d'euros sera liée aux nouveaux développements informatiques ;

- la campagne d'information prévue a un coût de 8 millions d'euros.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Avec l'avis défavorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté huit amendements identiques de suppression du présent article, présentés par la commission des finances, la commission des lois, les membres du groupe écologiste, les membres du groupe de la gauche démocrate et républicaine, les membres du groupe radical, républicain, démocrate et progressiste, notre collègue député Jérôme Chartier et plusieurs membres du groupe Union pour un mouvement populaire, notre collègue député François Sauvadet et plusieurs membres du groupe Union des démocrates et indépendants, et nos collègues députés Nicolas Dupont-Aignant et Véronique Besse.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Un dispositif d'inspiration analogue, visant à la dématérialisation partielle de la propagande électorale pour les élections européennes, avait déjà été proposé à l'article 61 du projet de loi de finances pour 2014. Cet article avait été supprimé par l'Assemblée nationale, et le Sénat avait confirmé sa suppression.

Votre rapporteur spécial réitère la position déjà exprimée l'an passé par les députés et les sénateurs, **contre la dématérialisation de la propagande électorale** :

- la réception de la propagande électorale constitue la principale, et parfois, la seule **information des électeurs** sur l'organisation d'un scrutin ; la supprimer ferait encourir un risque accru de détournement d'une partie des électeurs de la participation à la vie démocratique, alors même que les élections départementales et régionales sont marquées par un taux d'abstention supérieur à celui observé lors d'autres scrutins ;

- l'ensemble des citoyens ne sont pas reliés à Internet, et les « zones blanches » affectant la couverture d'une partie du territoire accroissent encore les **inégalités d'accès à l'information** qui résulteraient du dispositif proposé, notamment pour les personnes âgées et celles qui maîtrisent mal le français.

L'exercice de la démocratie a un coût qu'il convient d'accepter. Le seul motif budgétaire ne saurait justifier la création d'inégalités entre les citoyens dans la participation à la vie politique.

Si une réorganisation devait être envisagée, il ne semble pas opportun qu'elle soit menée à l'occasion d'élections – dans les départements et aux assemblées de Guyane et de Martinique – dont les modalités seront profondément modifiées en 2015. Comme pour le vote électronique, il serait d'abord utile de mener des expérimentations locales dans les communes

volontaires. Le ministère de l'intérieur pourrait aussi réfléchir à un envoi par mél de la propagande électorale aux électeurs qui en auront formulé la demande, même si l'expérience prouve qu'une telle solution nécessiterait une concertation, dans la mesure où les courriers électroniques sont moins lus que les lettres reçues par voie postale et que ceux-ci peuvent être classés comme indésirables.

Pour ces différentes raisons, la commission des finances propose de **confirmer la suppression du présent article.**

Décision de la commission : votre commission vous propose de confirmer la suppression de cet article.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première délibération, l'Assemblée nationale a supprimé l'article 46 (cf. *supra*, commentaire des articles rattachés) et adopté deux amendements portant sur les crédits de la mission.

D'une part, sur l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable du rapporteur spécial de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté **un amendement** tendant à **majorer de 22,04 millions d'euros les autorisations d'engagement (AE)** du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » correspondant au **renouvellement de la prise à bail du site d'Asnières-sur-Seine** pour accueillir une partie des effectifs supplémentaires de la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI). Le site d'Asnières-sur-Seine est situé à proximité de celui de Levallois-Perret, siège de la DGSI.

Le site d'Asnières-sur-Seine héberge actuellement la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) et la direction centrale des compagnies républicaines de sécurité (DCCRS), qui doivent rejoindre le site principal de l'administration centrale du ministère de l'intérieur (site Garance) au quatrième trimestre de l'année 2015. Le nouveau bail signé avec le propriétaire du site d'Asnières-sur-Seine pour accueillir la DGSI permet de réduire de 28 % le loyer acquitté pour un bail ferme de neuf ans (soit une économie annuelle de l'ordre de 1 million d'euros), ainsi que de faire l'économie d'un curage (estimé à 1 million d'euros) qui aurait sinon dû être réalisé lors du départ de l'immeuble.

Le montant de 22,04 millions d'euros inscrit en AE correspondant au coût du loyer sur neuf ans. Le renouvellement du bail doit ainsi intervenir en janvier 2015, alors que son échéance normale était fixée en mars 2015.

D'autre part, l'Assemblée nationale a adopté **deux amendements identiques** de notre collègue député Christophe Borgel et de la commission des lois, tendant à majorer de 10,33 millions d'euros en AE et en CP les crédits du programme « Vie politique, culturelle et associative », et à minorer d'un montant équivalent les crédits du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ». Ces amendement visent à **maintenir au même niveau qu'en 2014 les crédits consacrés au financement public des partis politiques**, qui avaient déjà été réduits de 5 % en 2012 et 10 % en 2013.

Ces amendements ont reçu un avis de sagesse du Gouvernement et un avis favorable de notre collègue député Romain Colas, rapporteur spécial de la commission des finances. Votre rapporteur spécial partage les observations selon lesquelles la vie politique a un coût qu'il convient s'assumer pour le bon fonctionnement de nos institutions, et que les

économies de fonctionnement devraient porter sur d'autres postes de dépenses.

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement, avec l'avis favorable de la commission des finances, qui, d'une part, a tiré les conséquences des votes intervenus lors de la discussion des crédits de la mission et, d'autre part, a minoré les crédits de la mission pour garantir le respect de la norme de dépense en valeur de l'État.

S'agissant des conséquences des votes intervenus lors de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances, les crédits du programme « Vie politique, culturelle et associative » ont été majorés de 131,5 millions d'euros en AE et en CP (dont 18,2 millions d'euros de dépenses de personnel de titre 2) suite à la suppression de l'article 46 relatif à la dématérialisation de la propagande électorale, et les crédits du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » ont été majorés de 10,33 millions d'euros afin de répartir sur l'ensemble des missions du budget général de l'État (et pas sur le seul programme « soutien » du ministère) le coût du maintien du financement public des partis politiques au même niveau qu'en 2014.

Pour garantir le respect de la norme de dépense, les crédits de paiement de la mission ont été réduits de 20,78 millions d'euros en AE et en CP, répartis entre les programmes « Administration territoriale » (à hauteur de 3 millions d'euros), « Vie politique, culturelle et associative » (5,28 millions d'euros), « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » (12,5 millions d'euros).

L'amendement du Gouvernement en deuxième délibération a ainsi globalement augmenté les crédits de la mission de 121,05 millions d'euros en AE et en CP, correspondant à une hausse nette de 126,22 millions d'euros des crédits du programme « Vie politique, culturelle et associative », et à des diminutions nettes de 3 millions d'euros des crédits du programme « Administration territoriale » et de 2,17 millions d'euros des crédits du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 22 octobre 2014 sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Hervé Marseille, rapporteur spécial, sur la mission « Administration générale et territoriale de l'État » (et articles 45 et 46).

M. Hervé Marseille, rapporteur spécial. – La mission « Administration générale et territoriale de l'État » comprend le programme 307 « Administration territoriale », qui a pour objet les moyens alloués aux préfetures, aux hauts commissariats et aux sous-préfetures, pour la métropole et l'outre-mer. Elle comporte également le programme 232 « Vie politique, culturelle et associative », composé principalement des crédits relatifs au financement de la vie politique. Enfin, elle comprend aussi le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » qui correspond aux moyens logistiques de plusieurs missions pilotées par le ministère de l'intérieur. Dans son ensemble, la mission bénéficie d'une enveloppe de 2,78 milliards d'euros de crédits de paiement, en diminution de 1,4 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2014, sous l'effet principalement d'une réduction des dépenses de personnel.

S'agissant du programme 307, il est proposé de supprimer 180 postes en 2015, compte tenu des changements mis en œuvre dans le cadre de la réorganisation de l'administration territoriale de l'État (Réate). Plusieurs remarques s'imposent. Les baisses d'effectifs ne sauraient conduire à des déserts sous-préfectoraux ; la distinction accrue du grade et de la fonction devrait permettre de pourvoir davantage de postes de sous-préfets territoriaux par les administrateurs civils, qu'ils relèvent ou non du ministère de l'intérieur, ou qu'il s'agisse de hauts fonctionnaires de police ou de gendarmerie. Dans le cadre du recueil des données personnelles relatives au permis de conduire, il est prévu une saisine de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) par les photographes, alors qu'elle pourrait être effectuée par l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) en tant qu'opérateur de l'État ayant pour mission de développer et d'assurer la production de titres. Enfin, le montant de la dotation versée aux mairies pour l'enregistrement des demandes de passeport et la remise de ce titre n'a été réévalué que de 30 euros (soit 0,6 %) en cinq ans, ce qui est très inférieur à l'inflation (8 % sur la période 2009-2014) et ne correspond donc qu'à la compensation partielle d'un transfert de charges important pour les collectivités territoriales.

Le programme 322 enregistre une baisse de 3,1 % de ses crédits de paiement qui s'établissent à 303,1 millions d'euros en 2015, sous l'effet d'une baisse de plus de 10 millions d'euros des crédits de financement public des partis qui soulève des interrogations, au regard des nécessités du bon

exercice de la vie démocratique. C'est ce programme qui porte les crédits des élections prévues en 2015 – principalement les élections départementales et régionales.

Le programme 216 est doté, hors fonds de concours, de 718,9 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit une baisse de 18,5 %. Cette diminution traduit le cycle d'investissements du ministère, alors que l'année 2014 avait été marquée par la rationalisation du pôle judiciaire à Nanterre et la poursuite du regroupement des directions transversales et des services de soutien du ministère. Les crédits de paiement du programme s'établissent à 758,5 millions d'euros, en baisse de 2,9 % du fait d'une réduction des dépenses de personnel traduisant l'effet de mesures de transfert et de périmètre et la suppression de 85 postes. On relève, une nouvelle fois, la sous-dotation des frais de contentieux (stables par rapport à 2014), ce qui pose un problème de sincérité budgétaire. Certes, des économies sont attendues pour les dépenses prévues au titre des refus de concours de la force publique, mais elles ne suffisent pas à expliquer la différence de 24 millions d'euros entre les niveaux constatés en exécution en 2013 et en 2014 et la prévision de dépenses inscrite dans le projet de loi de finances pour 2015.

Deux articles sont rattachés à cette mission. L'article 45 opère un prélèvement de 14 millions d'euros sur les ressources disponibles sur le fonds de roulement de l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) au profit de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS). L'ANTAI contribue à la lutte contre l'insécurité routière, en procédant à la gestion du message d'infraction. L'ANTS, quant à elle, développe et assure la production de titres tels que le passeport, la carte nationale d'identité et le permis de conduire. L'ANTS a un besoin de financement de 46 millions d'euros au titre du nouveau permis de conduire au format européen. Il s'agit de dépenses informatiques et surtout du coût de production et de fabrication par l'Imprimerie nationale, ainsi que d'acheminement par voie postale, des nouveaux passeports.

De son côté, le fonds de roulement de l'ANTAI va augmenter, en raison de moindres dépenses au titre du procès-verbal électronique (PVE), un certain nombre de communes ne s'étant pas dotées des matériels nécessaires, dont l'acquisition est facultative, à l'établissement des PVE.

Le transfert de 14 millions d'euros du fonds de roulement de l'ANTAI vers l'ANTS est donc financièrement supportable pour l'ANTAI et nécessaire pour l'ANTS. Mais cette solution de court terme exige de définir un nouvel équilibre des ressources de l'ANTS, comme l'avait déjà observé notre collègue Michèle André, alors rapporteure spéciale des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2014. Comme elle, je pense qu'il convient de faire mieux coïncider le coût réel d'établissement des titres et les droits à la charge des usagers.

L'article 46 supprime l'envoi à domicile de la propagande électorale sous format papier pour les élections régionales, départementales et des assemblées de Guyane et de Martinique qui seront organisées au cours de l'année 2015. Comme pour un dispositif d'inspiration analogue, visant à la dématérialisation partielle de la propagande électorale pour les élections européennes, déjà rejeté par l'Assemblée nationale et le Sénat l'an passé, je vous propose de supprimer cet article car la réception de la propagande électorale constitue la principale, et parfois, la seule information des électeurs sur l'organisation d'un scrutin. La supprimer risque d'encourager l'abstention. En outre, nos concitoyens n'ont pas tous Internet, et les zones blanches affectant la couverture d'une partie du territoire accroissent encore les inégalités d'accès à l'information électorale qui résulteraient de ce dispositif, notamment pour les personnes âgées et celles qui maîtrisent mal le français. L'exercice de la démocratie a un coût qu'il convient d'accepter. Le seul motif budgétaire ne saurait justifier la création d'inégalités entre les citoyens dans la participation à la vie politique. J'ajoute que le mode de scrutin des élections départementales sera modifié.

Sous le bénéfice de ces observations, je vous propose d'adopter sans modification les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », ainsi que l'article 45 rattaché et de supprimer l'article 46 rattaché.

M. Roger Karoutchi. – J'allais moi aussi demander la suppression de l'article 46. Nous nous plaignons tous de l'abstentionnisme lors des élections locales et comme les élections départementales et régionales n'auront pas lieu le même jour, la mobilisation sera d'autant plus difficile. Enfin, je crains que les électeurs n'aient pas compris les subtilités du scrutin pour les départementales avec l'élection d'un binôme dans chaque canton élargi. Face à ces changements, le Gouvernement veut supprimer la propagande papier : est-ce pour proposer, lorsque plus personne ne votera, la suppression des départements et des régions ? Pour gagner quelques dizaines de millions d'euros, nous risquons de remettre en cause les élections elles-mêmes. C'est inacceptable.

Mme Michèle André, présidente. – L'année dernière, j'ai proposé le même amendement alors qu'était envisagée la suppression de l'envoi à domicile de la propagande électorale pour les élections européennes. La position de la commission des finances est constante : les électeurs doivent être informés, quelles que soient les élections.

M. Marc Laménie. – Des sous-préfectures du Bas-Rhin et de Moselle seront supprimées. A-t-on une idée des autres sous-préfectures menacées ? De telles disparitions se font au détriment de la nécessaire proximité de l'État avec les habitants mais aussi avec les élus.

Le maintien des documents électoraux est nécessaire pour que vive La Poste : le virtuel a pris trop d'importance, ce qui se fait au détriment des services publics de proximité.

M. Vincent Capo-Canellas. – Comme Roger Karoutchi, j'estime impossible de mener cette réforme à l'heure actuelle. Cela dit, nous devons proposer des solutions à moyen terme afin d'adapter notre démocratie aux évolutions de la technologie. Certains électeurs le demandent, d'ailleurs. Entre le tout papier et le zéro papier, il y a peut-être des voies moyennes à explorer.

M. Éric Bocquet. – Lors des élections sénatoriales, l'inquiétude des territoires ruraux a été manifeste devant la cure d'amaigrissement prévue par le Gouvernement. La semaine prochaine, le Premier ministre viendra nous présenter la réforme territoriale qui se caractérise, aujourd'hui, par son flou. Disposons-nous d'indications concernant l'avenir des sous-préfectures et des départements ruraux ?

On ne peut pas opposer des arguments comptables à l'expression de la démocratie. Ou alors, on fera bientôt comme à la télévision, en votant de chez soi et en appuyant sur les touches 1 ou 2.

L'activité courrier de La Poste diminue d'année en année : il ne faut pas en rajouter en supprimant la propagande électorale.

M. Richard Yung. – J'exprimerai un point de vue différent : l'envoi papier ne résout pas tous les problèmes et ce n'est pas parce que l'électeur reçoit des professions de foi qu'il va voter. D'ailleurs, pour les élections des représentants des Français de l'étranger, les envois papier ont été supprimés et la propagande électorale a été adressée par Internet. Nous n'avons pas encore pu tirer le bilan de ces élections, mais je suis persuadé que c'est l'avenir.

Mme Michèle André, présidente. – Nous attendons avec impatience ce bilan.

M. Vincent Delahaye. – Il est bien trop tôt pour cette réforme et il serait malvenu de priver aujourd'hui les électeurs des documents papier.

Le permis de conduire européen doit entrer en vigueur, mais il en coûtera 46 millions d'euros : est-ce vraiment une priorité ?

M. Philippe Dallier. – Dans certaines régions, l'État a essayé de faire des économies en faisant sous-traiter les mises sous pli lors des dernières élections : les résultats ont été catastrophiques. Pourquoi ne pas continuer à faire travailler les employés municipaux ? Cela leur permet de gagner un petit peu d'argent et les résultats sont corrects.

Il faut, comme le dit Richard Yung, envisager des évolutions, mais pas à l'occasion des élections départementales : ce serait le pire moment.

J'ai entendu dire que l'enveloppe consacrée au remboursement des dépenses électorales n'était pas suffisante, ce qui explique l'avalanche de questions anodines posées par les préfetures, afin de faire basculer les remboursements sur l'année prochaine. Des crédits suffisants sont-ils prévus pour l'année des élections ?

Mme Michèle André, présidente. – Ce décalage n'est pas nouveau.

M. Jean-Claude Requier. – La prolongation de la durée de validité de la carte d'identité a été annoncée, mais allez expliquer à un douanier grec que votre carte est périmée mais qu'elle est encore valable ! Résultat, de plus en plus de nos concitoyens déclarent le vol de leur carte d'identité pour en obtenir une nouvelle, si bien que les économies escomptées ne sont pas au rendez-vous.

M. Michel Bouvard. – Le Sénat avait demandé en son temps à l'ANTS d'améliorer son modèle économique afin de diminuer le coût du passeport biométrique. Qu'en est-il ?

Mme Michèle André, présidente. – J'avais demandé à la Cour des comptes de se pencher sur le coût des passeports biométriques. Si j'ai bonne mémoire, le droit de timbre s'élève à 89 euros pour un adulte, mais le coût réel est de l'ordre de 50 euros. Le vrai problème, c'est que le passeport est payant, mais pas les autres titres que l'ANTS produit, notamment la carte d'identité.

M. Philippe Dominati. – L'an dernier, j'ai fait voter un amendement par le Sénat pour réduire le droit de timbre sur les passeports, mais comme l'examen du budget n'a pas été mené à son terme, il n'a pas eu de suite et le problème demeure.

M. André Gattolin. – J'avais soutenu cet amendement, car le coût des passeports en France est plus élevé que dans les autres pays de l'Union, mais l'ANTS est obligée de se rattraper puisque les autres documents sont gratuits. Aujourd'hui, les enfants mineurs ne peuvent plus être inscrits sur les passeports de leurs parents et même s'ils sont facturés moitié moins, ils ne sont valables que cinq ans. De nombreuses préfetures sont engorgées si bien qu'à Paris, par exemple, vous devez attendre cinq semaines avant de déposer votre dossier puis encore cinq semaines pour obtenir votre passeport. C'est inadmissible.

M. Claude Raynal. – Ce matin, nous avons eu un vif débat sur les quelques millions d'euros consacrés à l'aide médicale d'État (AME) ; maintenant, nous sommes prêts à annuler une économie de 131,5 millions d'euros.

Pourquoi ne proposerions-nous pas une date pour passer de la propagande papier à la mise à disposition sur Internet ? Dans beaucoup de villes, les journaux municipaux sont diffusés sur Internet ; le tirage papier, envoyé notamment aux retraités, est devenu marginal : les économies

réalisées sont considérables. Nous ne pouvons en rester à un simple rejet de l'article 46.

M. Hervé Marseille, rapporteur spécial. – Nous sommes quasi-unanimes pour dire que le moment n'est pas venu de supprimer la propagande électorale sous forme papier. Pourquoi ne pas expérimenter à l'occasion de certaines élections, comme pour la présidentielle, ce qui nous permettrait de réaliser des économies ? À l'évidence, nos concitoyens sont informés à l'occasion de cette élection, ce qui n'est pas toujours le cas pour les élections locales.

En outre, le haut débit est présent dans les zones urbaines, mais moins à la campagne. Pas de problèmes à Lyon, à Marseille, à Lille ou à Paris. En revanche, les choses sont plus compliquées à Saint-Flour, dans le Cantal ou le Larzac.

Le cas des Français de l'étranger évoqué par Richard Yung ? Mais la participation est de l'ordre de 23 % pour les élections à l'Assemblée des Français de l'étranger ! L'Association des maires de France (AMF) et toutes les grandes associations d'élus sont opposées à ce que ce changement intervienne aujourd'hui.

Pour ce qui est des suppressions des sous-préfectures, j'indique que le Gouvernement a procédé à des expérimentations et le ministre estime que « l'objectif est de définir une méthodologie de rénovation de la carte des sous-préfectures qui pourrait être mise en œuvre progressivement ». En clair, la réforme va avoir lieu, mais nous ne savons pas à quel rythme ni où. Reste que 75 préfets sont hors cadre et qu'il est indispensable que l'État soit représenté *a minima* dans certains territoires. Nous questionnerons le ministre.

Le coût du permis de conduire européen, qui doit éviter la falsification et les fraudes, est élevé, mais nous ne pouvons pas nous affranchir de sa mise en œuvre puisqu'il s'agit de la mise en œuvre d'une directive européenne.

En attendant la mise en place de la carte nationale d'identité électronique, il a été décidé de prolonger la durée de vie de l'actuelle carte d'identité. Il appartenant au Quai d'Orsay de signer des conventions avec les pays concernés, ce qui n'a pas été encore le cas, notamment avec la Turquie, si bien que des touristes ont été refoulés cet été.

Pour ce qui est de la fabrication des passeports, le droit de timbre doit correspondre au coût d'établissement du document et abonder à due concurrence le budget de l'ANTS.

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » et de l'article 45 du projet de loi de finances pour 2015.

La commission a adopté l'amendement de suppression de l'article 46 proposé par M. Hervé Marseille, rapporteur spécial.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 20 novembre 2014, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission ainsi que de l'article 45 et a confirmé la suppression de l'article 46.