

N° 108

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2017

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2018, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 2

ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. Jacques GENEST

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 235, 264 *rect.*, 266 *rect.*, 273 à 278, 345 et T.A. 33

Sénat : 107 et 109 à 114 (2017-2018)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	7
 PREMIÈRE PARTIE ANALYSE GÉNÉRALE DE LA MISSION 	
I. RETOUR À LA SITUATION TENDANCIELLE D'UNE MISSION NON PRIORITAIRE.....	13
A. APRÈS UNE ANNÉE 2017 PLUTÔT DÉPENSIÈRE.....	13
1. <i>En 2017, le poids de charges « exceptionnelles »</i>	13
2. <i>... mais aussi d'une dynamique soutenue d'autres dépenses plus discrétionnaires</i>	14
3. <i>L'exécution budgétaire de 2017 reste entourée d'incertitudes</i>	14
B. ... LA PROGRAMMATION POUR 2018 TRADUIT, AU-DELÀ DES APPARENCES, UN RETOUR À UNE SITUATION PLUS TENDANCIELLE	15
C. UNE MISSION PLACÉE SOUS FORTE CONTRAINTE DANS LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES	18
II. LA RÉSISTANCE DES CRÉDITS DE PERSONNEL MALGRÉ UNE BAISSSE DU PLAFOND D'EMPLOIS	19
A. VUE D'ENSEMBLE SUR LES ÉVOLUTIONS DE CRÉDITS PAR NATURE	19
B. LES CRÉDITS DE PERSONNEL ENTRE AUGMENTATION ET INCERTITUDES	21
1. <i>Les crédits de personnel du programme 307 sont au même niveau qu'en 2015, année précédant la mise en œuvre du plan préfecture nouvelle génération</i>	22
a) <i>Une augmentation du coût par agent qui n'est que partiellement due à la revalorisation indiciaire</i>	22
b) <i>Une hypothèque à lever</i>	23
2. <i>Des dépenses de personnel du programme 2016 d'administration générale du ministère de l'intérieur plus dynamiques que celles du programme d'administration territoriale de l'État</i>	24
a) <i>L'augmentation du plafond d'emplois</i>	25
b) <i>Une augmentation des crédits de personnel à structure constante</i>	26
C. UNE MISSION VRAIMENT GÉNÉRALISTE	27

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

I. UN ÉTAT DE PROXIMITÉ EN PERTES DE MOYENS	32
A. UNE BAISSÉ GLOBALE DES EFFECTIFS QUI, POUR AVOIR PROFITÉ DE CERTAINS TRANSFERTS DE CHARGES, EST INSTALLÉE PARTICULIÈREMENT DANS LE RÉSEAU DES SOUS-PRÉFECTURES	32
B. LE DÉPLOIEMENT TERRITORIAL DE L'ADMINISTRATION PRÉFECTORALE, ENTRE VOLONTARISME PEU PROBANT ET LENTE MAIS RÉELLE ATTRITION	36
1. <i>Une réduction du nombre des préfectures de régions consécutive à la réforme territoriale aux effets limités et incertains</i>	37
2. <i>Quelle présence de l'État au niveau infradépartemental ?</i>	38
II. UNE DÉGRADATION SOURDE DE CERTAINES MISSIONS	44
A. QUELLE TRADUCTION DES PRIORITÉS AFFICHÉES ?	45
1. <i>Les priorités fixées au réseau préfectoral</i>	45
2. <i>Le projet de budget pour 2018 au rendez-vous de la directive nationale d'orientation des préfectures ?</i>	47
3. <i>Le contrôle de légalité et le conseil aux collectivités territoriales</i>	51
4. <i>Le renforcement des moyens de l'accueil des étrangers ?</i>	55
5. <i>Un programme marqué par les enjeux de sécurité ?</i>	60
B. LA DÉLIVRANCE DES TITRES SÉCURISÉS, UNE INÉVITABLE NUMÉRISATION AUX BÉNÉFICES ENCORE PEU APPARENTS	61
1. <i>Une modernisation coûteuse à ce jour</i>	61
2. <i>La fermeture presque complète des guichets du réseau préfectoral</i>	62
3. <i>Un raccourcissement des délais très relatif</i>	63
4. <i>La lutte contre la fraude documentaire, quels résultats ?</i>	65
5. <i>L'équilibre financier de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) reste, malgré certains progrès apparents, une source de perplexité</i>	67
a) <i>La situation financière de l'ANTS, débudgétisation et amélioration</i>	67
b) <i>Des problèmes structurels demeurent</i>	71

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

I. LE FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE	75
A. LE BUDGET D'UNE ANNÉE SANS RENDEZ-VOUS ÉLECTORAL SIGNIFICATIF SUR LE PLAN FINANCIER	75
1. <i>Un retour à des bases budgétaires de temps électoral calme</i>	75
2. <i>Le financement des partis politiques entre inertie et volatilité</i>	77
B. LES MOYENS DE LA COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES	80

II. UNE MAÎTRISE OPÉRATIONNELLE INSUFFISANTE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 216	82
A. UNE ACTION SOCIALE EN BUTTE À DE SÉVÈRES CRITIQUES.....	84
B. DES DÉPENSES DE CONTENTIEUX À NOUVEAU SOUS-BUDGÉTÉES ?	85
1. Une programmation budgétaire fragile.....	85
2. Les principales catégories de dépenses contentieuses illustrent la diversité des risques juridiques pesant sur le ministère de l'intérieur	87
3. Une sous-budgétisation aux effets très condamnables	88
4. Un ensemble de mesures correctrices aux suites encore aléatoires et qui ne doivent pas sacrifier certains principes	89
a) Une maquette de performances du projet annuel de performances qui ne renseigne qu'en partie sur les problèmes et les résultats	89
b) Un plan de maîtrise et l'organisation de pôles régionaux d'appui qui n'ont pas encore donné de résultats probants.....	91
5. Des pratiques de gestion des nids à contentieux qui doivent prévenir toute entorse au principe d'égalité	92
EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ	95
• ARTICLE 49 B (Article L. 375 du code électoral) Financement des campagnes audiovisuelles officielles pour l'élection des conseillers à l'assemblée de Corse	95
EXAMEN EN COMMISSION	97
ANNEXE	107

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. **2,8 milliards d'euros de crédits de paiement** (CP) sont demandés, en 2018, au titre de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », ce qui représente une baisse de plus de 11 % par rapport à 2017, année où les crédits ouverts s'étaient inscrits **en hausse prononcée** mais largement contingente puisque, pour avoir été la traduction de quelques mesures volontaristes (comme celles résultant de la politique salariale de la fin du précédent quinquennat) elle était principalement due à un calendrier électoral très dense.

2. La programmation budgétaire pour 2018 reste tributaire d'un certain nombre d'inconnues. Les crédits disponibles pour boucler l'exécution de l'année en cours, bien qu'ayant fait l'objet d'annulations en cours de gestion, sont insuffisants pour financer le dérapage de certaines lignes de dépenses (les dépenses de contentieux notamment) tandis que les dotations programmées au titre de 2018 sont entourées d'incertitudes sur les incidences de la politique salariale du Gouvernement mais aussi quant à d'autres dépenses, qui pourraient, inversement, se trouver sous-dotées (les dépenses de contentieux à nouveau, les dépenses immobilières nécessitées par certains événements climatiques, les dépenses d'organisation des élections, d'accueil des étrangers...).

3. Retournée à une situation au fil de l'eau en raison de l'épuisement de l'essentiel des effets budgétaires du cycle électoral, la mission apparaît clairement non-prioritaire. La budgétisation des programmes non directement concernés par l'organisation des élections retient une quasi-stabilité des crédits même si les changements de périmètre d'ampleur très modérée peuvent masquer une dynamique légèrement plus forte.

4. Le projet de loi de programmation des finances publiques en cours d'examen confirme cette relégation en inscrivant les dotations de la mission sur une base inchangée en valeur, une fois éliminé l'impact du calendrier électoral. En bref, la valeur réelle des moyens consacrés à l'administration territoriale de l'État est appelée à se réduire à nouveau, l'effort consacré par l'État à sa présence dans les territoires déclinant dans le total de ses interventions.

5. Les crédits de la mission font l'objet de déversements considérables vers d'autres missions matérialisant ainsi certains accommodements avec le principe de spécialité budgétaire et créant une certaine opacité quant aux politiques publiques conduites par le ministère de l'intérieur. Par ailleurs, le principal opérateur de la mission, l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) est financée par des recettes affectées, hors crédits, dont les montants, globalement et pour chacune des opérations concernées, excèdent des coûts de production que l'opérateur a pour mission de réduire, mais ne couvrent que difficilement les dépenses de l'opérateur, certaines productions gratuites pouvant peser sur ses équilibres financiers sollicités par des projets de développement aux coûts plus certains que leur réussite.

6. La relative résistance des crédits de personnel (73,2 % des dotations) dans le budget pour 2018 doit être relevée dans la mesure où le programme 307 d'administration territoriale de l'État comporte une nouvelle franche baisse des effectifs (- 415 ETP). Si l'augmentation du plafond d'emplois du programme 216 pour accompagner la création de la commission du contentieux du stationnement payant (+ 119 ETPT) doit être prise en compte, des mesures catégorielles sont, comme souvent, les facteurs les plus effectifs de la dynamique salariale de la mission AGTE. Par comparaison, la revalorisation du point d'indice mise en œuvre ces deux dernières années a entraîné une hausse plus modérée de la masse salariale de la mission.

7. Alors que le protocole PPCR prévoit un rééquilibrage du régime indemnitaire des agents publics par le renforcement de la composant indiciaire, le ministère de l'intérieur recourt à des majorations de primes qui contredisent l'inspiration d'un protocole qui, bien que suspendu, engage la parole de l'État et oblige les ministères.

8. Au demeurant, le projet de budget pour 2018 n'intègre pas la décision de suspension du PPCR si bien qu'en l'état, le Parlement est appelé à se prononcer sur des dotations frappées d'une certaine virtualité.

9. L'administration territoriale de l'État dont le programme 307 porte les moyens a fait l'objet d'importantes annonces ces dernières années, dans le cadre du plan préfecture nouvelle génération (PPNG), d'une nouvelle directive nationale d'orientation des préfectures et des sous-préfectures (DNO) pour les années 2016 à 2018 et d'une directive nationale d'orientation portant sur l'ingénierie territoriale. L'année 2018 est le terme fixé par le ministère de l'intérieur pour atteindre les objectifs correspondant au PPNG et à la DNO. En l'état, seule la réduction des emplois (1 300 ETP) envisagée dans le PPNG peut être considérée comme atteinte. Elle n'a fait que prolonger une tendance installée à la diminution des emplois du réseau d'administration générale de l'État déployés dans les territoires. Ils ont été amputés de plus de 11 % en dix ans.

10. En revanche, les objectifs plus qualitatifs des trois programmes mentionnés ne peuvent être considérés comme ayant reçu des prolongements probants.

11. En ce qui concerne la délivrance des titres sécurisés, la fermeture des guichets de l'État semble achevée mais votre rapporteur spécial ne voit pas en cette évolution le témoignage d'un progrès. Outre que les économies correspondantes ne se retrouvent pas dans la variation des crédits consacrés à cette mission qui ont même connu une certaine augmentation, il faut prendre en compte les difficultés créées aux usagers pour accéder au service, en particulier dans les zones rurales mal couvertes par les opérateurs de téléphonie et celles causées aux mairies, qu'elles gèrent les stations de recueil de documents ou n'aient pas été sélectionnées pour les accueillir. Par ailleurs, la numérisation n'a à ce jour pas permis le raccourcissement de délais de délivrance des titres sécurisés, certaines parties du territoire connaissant des délais insupportables, tandis que la réaffectation de certains effectifs à la lutte contre la fraude documentaire ne peut être considérée comme ayant été suivie d'une amélioration appréciable des résultats. La fraude documentaire semble encore bénéficier de nombres de failles dans les dispositifs de contrôle.

12. Malgré l'abandon de la mission de guichet du réseau, les autres priorités qui lui ont été fixées n'ont pas fait l'objet d'un renforcement appréciable de leurs moyens si bien que, plus ou moins explicitement, l'ampleur des missions correspondantes a dû être réduite. Il en est allé ainsi du contrôle de légalité et du conseil aux collectivités territoriales. Mission constitutionnelle des préfets, le contrôle de légalité n'a cessé de voir son périmètre réduit le nombre d'actes devant faire l'objet d'un contrôle obligatoire ayant été très resserré sans pour autant que les objectifs soient atteints. La mission de conseil aux collectivités territoriales, qui est intriquée à la mission de contrôle, subit le contrecoup d'un débordement des capacités locales affectées au contrôle des actes et des opérations budgétaires. Si le projet de budget accroît les crédits réservés à ces missions, celle-ci est encore la moins bien dotée dans le programme 307. La priorité donnée à l'ingénierie territoriale ne trouve de son côté pas de prolongement budgétaire appréciable, dans un contexte marqué par l'attrition des moyens localisés dans les territoires par les administrations spécialisées. Quant au pilotage des politiques gouvernementales, qui est également tributaire de ces derniers moyens, ses dotations s'inscrivent en baisse, la délégation de la gestion des fonds européens aux régions permettant certaines économies que le ministère ne réaffecte pas plus au renforcement de ses autres missions que celles résultant de la modeste économie dégagée par la réorganisation des régions.

13. La hausse des moyens dédiés à la coordination de la sécurité des personnes et des biens (4,20 %) ne saurait qu'être approuvée dans le contexte actuel de fortes tensions. Ni le PPNG, ni la DNO n'en avaient fait une priorité et les besoins correspondants peuvent être l'une des explications d'une sorte d'abandon des priorités alors affichées allant dans le sens d'un renforcement de l'attention portée aux projets de développement locaux, en lien avec les collectivités territoriales. Pour autant, les recrutements programmés ces dernières années (185 ETP en 2016 et 2017) semblent avoir pris un certain retard et ressortent pour solde de tous comptes du projet de budget pour 2018.

14. Il en va presque de même des moyens destinés à l'accueil des étrangers, l'ouverture de 30 postes pour pourvoir les services d'éloignement des préfetures, qui ont pu être gravement mis en cause dans le contexte de l'attentat de Marseille, étant la seule évolution notable sur ce point alors que des déficits de moyens élevés se sont creusés.

15. La baisse des crédits d'animation du réseau ne laisse pas augurer une amélioration de l'entretien d'un parc de bâtiments qui compte plus de 1 500 implantations et est évalué à une valeur patrimoniale de 1,5 milliard d'euros. Ces locaux sont le plus souvent délégués par les collectivités territoriales, en particulier, les conseils départementaux, qui peuvent nourrir quelques inquiétudes sur les conditions de leur conservation.

16. La détérioration des moyens d'exercice des missions du réseau s'est accompagnée au fil du temps d'une forte réduction des effectifs unitaires des entités qui a particulièrement touché les sous-préfectures. Près de 60 sous-préfectures disposent de moins de 10 emplois. Jusqu'à présent peu de sous-préfectures ont été fermées (deux sous-préfectures par fusion) mais la poursuite de la baisse des effectifs conduirait à relancer la problématique du déploiement du réseau. Les Maisons de l'État et les Maisons de services au public ne sauraient constituer de réelles alternatives à une présence de l'État assurée par le réseau préfectoral.

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

18. Le redécoupage des arrondissements pour mieux épouser la carte de la France décentralisée a pris une ampleur particulière ces deux dernières années.

18. L'ANTS qui bénéficie de recettes affectées stabilisées à un haut niveau provenant d'une série de droits de timbre doit veiller à réduire ses coûts de production afin de baisser les tarifs imposés aux usagers ou de restituer davantage des recettes correspondantes à l'assainissement des finances publiques. La croissance des recettes liées au centre d'appels téléphoniques de l'agence est un symptôme de certaines difficultés résultant de la dématérialisation des procédures de délivrance des titres sécurisés.

19. La programmation budgétaire du financement de la vie politique culturelle et associative (programme 232) est dépendante du cycle électoral, qui, chargé en 2017, n'aurait plus qu'un impact budgétaire modéré en 2018. Les crédits se replient de 344,6 millions d'euros. Votre rapporteur spécial rappelle les enjeux d'un remboursement rapide des frais de campagne électorale aux candidats éligibles. Par ailleurs, il observe que le financement des partis et groupements politiques est maintenu à son niveau de l'an dernier. Ce financement n'a pas été revalorisé depuis 2014 si bien que la valeur réelle des dotations s'érode petit à petit. Par ailleurs, sa répartition se trouve sensible à des résultats électoraux dont la volatilité s'est considérablement accrue en 2017 avec des effets très déstabilisants pour certaines formations politiques traditionnelles. Les critères de référence utilisés pour répartir cette aide pourraient faire l'objet d'une réflexion afin de mieux prendre en compte dans sa durée la contribution des partis politiques à la vie démocratique. Les moyens prévus pour assurer le financement de la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), déjà très mesurés, paraissent trop modestes pour que la loi pour la confiance dans la vie politique, qui donne de nouvelles compétences à cette instance trouve dans le projet de budget pour 2018 du programme 232 les prolongements budgétaires permettant d'en garantir pleinement l'effectivité. Enfin, votre rapporteur spécial relève qu'une fois encore, le Gouvernement projette de dématérialiser la propagande électorale (une économie de 0,7 million d'euros est programmée) alors même que le Parlement rejette systématiquement de telles initiatives.

20. Les frais généraux du ministère de l'intérieur paraissent à peu près inchangés mais cette stabilisation à niveau élevé est tributaire d'amples mouvements. La création de la commission du contentieux du stationnement payant entraîne la création de 156 ETPT et matérialise une situation assez inhabituelle avec le financement d'une juridiction par le ministère de l'intérieur. Compte tenu du stock considérable d'affaires à traiter, les moyens pourraient être insuffisants, les collectivités territoriales devant connaître de leur côté une surcharge créée par les demandes préalables qu'elles seront appelées à traiter. La baisse des crédits réservés au fonds interministériel de prévention de la délinquance ressort comme notable. Elle est expliquée par une réduction du format des centres de réinsertion et de prévention de la délinquance dans le contexte de la mise en place d'une nouvelle stratégie, qui, à ce stade, reste à préciser. Les crédits du programme sont largement préemptés par des engagements précédents correspondant à des opérations immobilières très significatives dont la transparence n'est pas la marque première. L'action sociale du ministère de l'intérieur a fait l'objet de critiques très sévères de la part de la Cour des comptes dont votre rapporteur spécial s'attachera à suivre les prolongements. Certaines irrégularités ont été relevées. La charge des dépenses de contentieux du ministère a été spectaculairement sous-budgétée en 2017, comme c'est la tradition, avec une insuffisance de financement proche de 100 millions d'euros. Votre rapporteur spécial relève certaines initiatives prises pour résoudre les difficultés récurrentes rencontrées par le ministère. Il souhaite qu'elles apportent des résultats mais, se référant aux orientations prises dans le domaine du contentieux pour refus de concours de la force public, il alerte solennellement pour que la sélectivité recherchée en ce domaine n'aboutisse pas à sacrifier l'égalité de nos compatriotes au nom des seuls enjeux financiers.

Au 10 octobre 2017, date limite fixée par la LOLF, 98 % des réponses au questionnaire budgétaire étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

PREMIÈRE PARTIE ANALYSE GÉNÉRALE DE LA MISSION

I. RETOUR À LA SITUATION TENDANCIELLE D'UNE MISSION NON PRIORITAIRE

Dotée de **2,757 milliards d'euros** en crédits de paiement, la mission AGTE comprend trois programmes poursuivant des objectifs diversifiés et d'ampleur inégale :

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

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

- le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » est un programme réservoir qui finance les moyens généraux du ministère de l'intérieur et certaines interventions de ce dernier (**941,1 millions d'euros**).

Les dotations de la mission s'inscrivent en nette diminution (- 349,6 millions d'euros), cette évolution traduisant essentiellement la fin du cycle électoral chargé de l'année en cours.

A. APRÈS UNE ANNÉE 2017 PLUTÔT DÉPENSIÈRE...

Les crédits budgétaires ouverts en 2017 extériorisaient une **hausse de 21,9 %** des moyens de la mission par rapport à la loi de finances initiale pour 2016 (+ **557,4 millions d'euros**) et avaient atteint **3,106 milliards d'euros**.

Par rapport à la consommation effective des dotations constatée en 2016, qui avait bénéficié de reports de crédits élevés, la programmation pour 2017 conduisait à **une augmentation des charges de la mission un peu inférieure mais atteignant encore près de 15,1 %** (soit un supplément de près de **406 millions d'euros**).

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

Une grande partie de l'augmentation des crédits pouvait être attribuée à des charges exceptionnelles, résultant d'abord de changements de périmètre d'une année sur l'autre (près de 100 millions d'euros), avec notamment l'inclusion dans la mission du **fonds interministériel de**

prévention de la délinquance, pour 80,4 millions d'euros, mais aussi, et surtout, du calendrier électoral.

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

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

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

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

3. L'exécution budgétaire de 2017 reste entourée d'incertitudes

Le premier projet de loi de finances rectificative pour 2017, déposé par le Gouvernement au début du mois de novembre, propose la ratification d'annulations de crédits intervenues dans le cadre du décret d'avances du 20 juillet 2017 pour un montant limité (31,8 millions d'euros en autorisations d'engagement - AE - et 26 millions d'euros en crédits de paiement - CP). Votre rapporteur spécial relève qu'une fois de plus c'est le programme d'administration territoriale de l'État qui subit la plus grande part des ajustements prévus (21,5 millions d'euros en AE et 21 millions d'euros en CP).

Ces mouvements de crédits qui matérialisent quelques économies pourraient ne pas constituer le dernier mot de l'exécution budgétaire. Du fait des impasses financières caractérisant la ligne prévue pour acquitter les indemnités contentieuses (89,6 millions d'euros), des moyens supplémentaires pourraient devoir être dégagés sauf à ce que le Gouvernement finance une fois de plus ces déficits de crédits par ponction sur les autres moyens de la mission.

Votre rapporteur spécial consacre de plus amples développements aux conditions dans lesquelles le ministère de l'intérieur pourvoit aux dépenses de contentieux mises à sa charge mais souhaite d'emblée signaler l'impact significatif qu'elles ont par le désordre qu'elles créent dans la programmation budgétaire et dans l'exécution des crédits de la mission.

B. ... LA PROGRAMMATION POUR 2018 TRADUIT, AU-DELÀ DES APPARENCES, UN RETOUR À UNE SITUATION PLUS TENDANCIELLE

Le projet de budget pour 2018 extériorise une très forte réduction des crédits qui reculent de plus de 11 %.

Cette évolution est due au programme 232 dont les dotations se replient de 344 millions d'euros (soit une baisse de 73 %), somme à mettre en regard d'une diminution globale des crédits de 349,7 millions d'euros.

Ainsi, la quasi-totalité des économies de la mission est attribuable au programme 232 dont les dépenses se trouvent principalement déterminées par un cycle électoral lourd d'événements en 2017 et dénué de rendez-vous significatifs d'un point de vue budgétaire en 2018.

**Évolution des crédits de la mission AGTE
(2018/2017)**

(en milliers d'euros)

	Ouverts en LFI pour 2017	Demandés pour 2018	Évolution 2018-2017
307 - Administration territoriale	1 690 738	1 690 130	-0,04%
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	1 510 488	1 511 584	0,01%
232 - Vie politique, culturelle et associative	470 072	125 567	-73%
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	45 185	5 579	-87,70%
216 - Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	945 672	941 128	-0,40%
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	483 544	501 669	3,8%
Total mission	3 106 482	2 756 825	-11,30%
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	2 039 217	2 018 832	-1,00%

Source : commission des finances du Sénat

De fait, les dotations des deux autres programmes sont marquées par une grande stabilité, le niveau des crédits demandés subissant une légère baisse en valeur, toutefois plus accusée en volume une fois prises en compte les perspectives d'inflation.

Quant aux changements de périmètre, s'ils conduisent à relever les dotations de la mission, ils ne modifient que marginalement l'appréciation sur la dynamique des crédits.

Tout juste peut-on observer qu'ils aboutissent à une légère minoration, en affichage, de la dynamique des crédits du programme 216. À périmètre constant, ceux-ci progresseraient de 1,7 % contre un repli de 0,4 % à périmètre courant (pour un écart de 19,5 millions d'euros).

**Évolution des crédits du programme 307
à périmètre constant**

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

Source : ministère de l'intérieur

**Évolution des crédits du programme 307
à périmètre courant**

Evolution LFI 2017 - PLF 2018 à périmètre courant, intégrant les évolutions de périmètre						
	LFI 2017			PLF 2018		
	T2	HT2		T2	HT2	
	AE/CP	AE	CP	AE/CP	AE	CP
Action 1	165 478 918	0	0	172 518 164	0	0
Action 2	676 811 189	10 020 178	10 020 178	678 373 941	9 940 178	9 940 178
Action 3	150 016 970	0	0	153 375 078	0	0
Action 4	511 271 389	12 082 655	11 830 518	502 338 492	11 839 792	11 830 518
Action 5	6 909 526	173 710 779	158 398 849	4 977 689	161 097 062	156 776 170
Total	1 510 487 992	195 813 611	180 249 545	1 511 583 364	182 877 032	178 546 866

Source : ministère de l'intérieur

Évolution des crédits du programme 216 à périmètres courant et constant

Périmètre courant	LFI 2017						PLF 2018					
	Titre 2		Hors Titre 2		Total		Titre 2		Hors Titre 2		Total	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 – État-majr et services centraux	318,66	318,66	37,96	37,95	356,62	356,62	334,45	334,45	39,21	39,21	373,66	373,66
03 – Système d'information et de communication			80,40	82,49	80,40	82,49			57,53	57,69	57,53	57,69
04 – Action sociale et formation			40,61	40,61	40,61	40,61			40,19	40,19	40,19	40,19
05 – Affaires immobilières			111,19	145,61	111,19	145,61			89,15	149,48	89,15	149,48
06 – Affaires juridiques et contentieuses			55,00	55,00	55,00	55,00			80,00	80,00	80,00	80,00
08 – Immigration, as le et intégration	40,09	40,09	0,05	0,05	40,14	40,14	41,01	41,01			41,01	41,01
09 – Sécurité et éducation routières	124,79	124,79	-	-	124,79	124,79	126,21	126,21			126,21	126,21
10 – Fonds interministériel de prévention de la délinquance			110,42	100,42	110,42	100,42	0,00	0,00	72,90	72,90	72,90	72,90
Total	483,54	483,54	435,62	462,13	919,16	945,67	501,67	501,67	378,98	439,46	880,65	941,13

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

Source : ministère de l'intérieur

C. UNE MISSION PLACÉE SOUS FORTE CONTRAINTE DANS LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES

Le projet de loi de programmation pluriannuelle des finances publiques prolonge la stabilisation des dotations de la mission AGTE pour la période qu'il recouvre (2018-2020). Les crédits seraient inchangés en 2019 et progresseraient de 150 millions d'euros en 2020.

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

2018	2019	2020
2,14	2,14	2,29

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

Ces plafonds placent la mission au rang des **missions non prioritaires appelées à financer la dynamique d'autres dépenses des administrations publiques centrales** telle qu'elle ressort des objectifs d'évolution de la dépense publique énoncés à l'article 7 du projet de loi de programmation pluriannuelle. Ceux-ci tablent sur une progression des dépenses en question de 2 % en volume au cours de la période 2019-2020.

On relèvera sans doute qu'avec un niveau de dépenses supérieur de 7 % en 2020 à celui de début de période, la programmation de la mission AGTE semble dépasser la norme de dépense. Mais, il faut compter avec les échéances électorales programmées d'ici 2020. D'importants rendez-vous électoraux sont prévus parmi lesquels, les principaux scrutins à venir sont les élections européennes (2019), les élections municipales (2020) et les élections sénatoriales (2020 également). **Celles-ci paraissent budgétées sur des bases historiques alors qu'il est vraisemblable que certains facteurs, les frais d'adressage de la propagande électorale par exemple, joueront à la hausse des dépenses électorales.**

En somme, **la programmation pluriannuelle, en tablant sur la modération de dépenses difficilement pilotables, trace un cadre budgétaire dont la mise en œuvre fait peser d'emblée sur les autres dépenses de la mission la perspective de redéploiements accentuant encore la contrainte financière qu'elle place comme horizon de leur gestion.**

Il est vrai que le Gouvernement annonce une dématérialisation de la propagande électorale, qui devrait selon lui permettre une économie de 414,3 millions d'euros sur la période 2018-2022. Mais, quoi qu'il en soit de sa concrétisation, en toute hypothèse, cette perspective ne toucherait pas les élections municipales selon les projets du Gouvernement aujourd'hui connus si bien qu'elle n'impacte que fort modérément la programmation à l'horizon 2020.

Dans ces conditions, **c'est bien une baisse en volume des moyens de la mission que recèle la programmation triennale.**

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

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

La mission AGTE est majoritairement une mission d'effectifs ce dont témoigne le poids des dépenses de personnel dans le total des crédits en 2017 (65,7 % du total). Cette caractéristique s'accroît en 2018, la part des crédits de personnel dans le total de la mission atteignant 73,2 %.

Cette déformation de la structure des crédits est en réalité un retour à une situation habituelle aux exercices budgétaires sans rendez-vous électoraux majeurs.

Évolution des crédits par nature de dépenses (2018/2017)

(en millions d'euros et en %)

	2017	2018	2018-2017	2018/2017
Crédits de personnel	2 039,20	2 018,80	-20,40	-1,0%
Crédits de fonctionnement	782,6	487,6	-295,00	-37,7%
Crédits d'investissement	104,1	112,3	8,20	7,8%
Crédits d'intervention	180,5	138,1	-42,40	-23,5%
Total	3 106,40	2 756,80	-349,60	-11,2%

Source : commission des finances du Sénat

La dynamique des différentes dotations verrait les évolutions suivantes.

Pour les **crédits de fonctionnement** de la mission, ils se replieraient de 295 millions d'euros (- 37,7 %), soit un peu plus que la baisse des crédits de fonctionnement portés par le programme 232 (- 277 millions d'euros) résultant du cycle électoral, qui contribueraient toutefois à plus de 90 % du repli des dépenses prévues à ce titre ; les autres programmes de la mission auraient à économiser 18 millions d'euros de frais de fonctionnement.

Cumulés, **les crédits d'investissement et d'intervention** (un peu plus de 9 % des dotations de la mission) subiraient un repli de plus de 34 millions d'euros (plus de 13 %).

Pour les **crédits de personnel**, ils suivraient un repli beaucoup plus modéré, de 1 % (soit une économie de 20,4 millions d'euros), très sensiblement inférieur à la baisse des dotations de la mission (- 11 %).

Les crédits de personnel de la mission relèvent des trois programmes qu'elle regroupe mais leurs poids respectifs dans ces programmes, comme, à un moindre titre, les évolutions programmées pour 2018, sont très contrastés.

C'est également au programme 232 que la baisse des crédits de personnel se trouve liée (- 39,6 millions d'euros), tandis que les deux autres programmes de la mission verraient une certaine progression de ces dotations (+ 19,3 millions d'euros).

On note qu'au terme d'un différentiel d'évolution entre les dépenses de personnel du programme 307 d'administration territoriale (AT) et du programme 216 de conduite et de pilotage des politiques de l'intérieur (CPPI) celui-ci verrait renforcé son poids relatif dans les dépenses de personnel de la mission.

Données relatives aux crédits de personnels de la mission

(en millions d'euros et en %)

	2017 (1)	Part dans le total des crédits de personnel de la mission (A)	2018 (2)	Part dans le total des crédits de personnel de la mission (B)	(2)-(1)	(B)-(A)
Programme 307 (A T)	1 510,50	74,1%	1 511,60	74,9%	1,10	0,8%
Programme 232 (VPCA)	45,20	2,2%	5,60	0,3%	-39,60	-1,9%
Programme 216 (CPPI)	483,50	23,7%	501,70	24,9%	18,20	1,1%
Total	2 039,20	100,0%	2 018,90	100,00%	-20,30	0,0%

Source : commission des finances du Sénat

B. LES CRÉDITS DE PERSONNEL ENTRE AUGMENTATION ET INCERTITUDES

Les crédits de personnel atteignent au total 2 018,8 millions d'euros. Une fois neutralisée la diminution des crédits de titre 2 programmés au titre du programme 232 du fait des besoins apparus en 2017 pour traiter les opérations électorales, les crédits de personnel extériorisent une hausse très modérée pour le programme 307 (+ 0,7 %) mais plus dynamique pour le programme 216 (+ 3,7 %). Ces évolutions sont assez largement indépendantes des variations d'emplois. Elles demeurent incertaines dans un contexte où demeure un besoin de clarification des impacts de la politique salariale du Gouvernement.

1. Les crédits de personnel du programme 307 sont au même niveau qu'en 2015, année précédant la mise en œuvre du plan préfecture nouvelle génération

a) *Une augmentation du coût par agent qui n'est que partiellement due à la revalorisation indiciaire*

Malgré sa modération, on note que **l'augmentation des dépenses de personnel du programme 307 contrasterait avec la nouvelle (voir *infra*) franche réduction des effectifs.**

Le projet de loi de finances pour 2018 est fondé sur un schéma d'emplois comportant la suppression de 415 ETP mais l'effet des schémas d'emplois de 2017 et 2018 (- 8,8 millions d'euros) serait compensé par l'impact du glissement-vieillesse technicité pour 6,7 millions d'euros et par des mesures catégorielles pour 8 millions d'euros. Celles-ci se décomposent en des mesures statutaires (+ 4,2 millions d'euros), dont 2,7 millions d'euros au titre de l'application du protocole PPCR, et en mesures indemnitaires (3,7 millions d'euros) dont 3,2 millions d'euros au titre du « régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel » dit « RIFSEEP » du corps préfectoral.

La dynamique des dépenses de personnel résulte de la coexistence de mesures de logique opposée, les unes visant à accroître la part indiciaire des rémunérations (le PPCR), les autres accentuant l'influence des primes (le RIFSEEP), qui manifeste une certaine souplesse dans la détermination des principes de rémunération suivis par le ministère.

Votre rapporteur spécial observe encore **qu'à l'échéance du plan préfecture nouvelle génération, qui aura vu supprimés 1 300 ETP (soit 5 % des effectifs de 2015), les crédits de personnel du programme pour 2018 seraient légèrement supérieurs au niveau de 2015.** En bref, le coût par agent aura augmenté de 5 % sur période triennale d'application du PPNG.

Cette augmentation ne peut être attribuée que pour une faible part à la revalorisation du point d'indice de la fonction publique. Mise en œuvre en deux temps (1^{er} juillet 2016 et 1^{er} février 2017) pour 1,2 % au total, en année pleine cette revalorisation a alourdi les charges de 14,8 millions d'euros (estimation sur la base des effectifs de 2016) contre un supplément de dépenses de 75,5 millions d'euros par rapport à un coût par agent constant depuis 2015.

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

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

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

D'autres éléments jouent parmi lesquels il faut prendre en considération les mesures d'accompagnement du plan préfecture nouvelle génération.

Elles consistent à modifier la structure d'emplois du programme en remplaçant des emplois de catégorie C par des postes de catégories A et B. Les cibles de ce repyramidage sont à l'horizon 2020 pour la filière administrative de 23 % de catégorie A, 35 % de catégorie B et 42 % de catégorie C. Elles demanderont des moyens supplémentaires par rapport à la situation actuelle où la répartition des emplois des préfectures suit le schéma suivant : 19,6 % de catégorie A ; 32,3 % de catégorie B et 48,12 % de catégorie C. En tout état de cause, les surcoûts liés aux seules promotions internes atteindraient plus de 1 million d'euros en 2018 par rapport à la situation de 2017. Le surcoût du repyramidage sur la période 2016-2020 devrait atteindre 6,7 millions d'euros hors contribution aux pensions.

b) Une hypothèque à lever

La politique salariale du Gouvernement pour 2018 comporte quelques imprécisions qui relativisent la programmation des crédits de personnel. Dans ce contexte, se dessine une mécanique par laquelle la suspension annoncée du PPCR pourrait financer au niveau macro budgétaire les mesures prises pour compenser l'alourdissement de la contribution sociale généralisée (CSG).

La suspension du PPCR pourrait conduire à une économie de 4,97 millions d'euros en 2018 pour le programme 307 en comptant les cotisations au compte d'affectation spéciale « Pensions ».

**Estimation des effets du PPCR sur le programme 307
en régime sans suspension**

À effectifs constants et sur la base des hypothèses cumulées sur la période 2016-2020, le PPCR se traduirait par un surcoût annuel employeur de 21,5 millions d'euros par an sur le programme 307 à compter de 2021, dont 9,93 millions d'euros de cotisations patronales supplémentaires au CAS « Pensions » (cotisations à hauteur de 74,6 % de l'assiette en 2021). Sur la base des mêmes hypothèses, les cotisations salariales au CAS « Pensions » augmenteraient de 1,48 million d'euros par an (cotisations à hauteur de 11,10 % de l'assiette en 2021).

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

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

La suspension du PPCR est contemporaine des mesures envisagées pour compenser aux fonctionnaires l'alourdissement de la CSG.

Le bilan global de ces ajustements appelle des précisions mais, d'ores et déjà, force est de relever le lien entre la compensation de la hausse de la CSG et le report du protocole PPCR et de sa contribution à l'amélioration de la situation indiciaire des agents.

Il conviendrait que le Gouvernement dépose un amendement de crédits afin de tirer les conséquences de ses décisions afin que le Parlement ne soit pas conduit à voter sur des propositions de crédits virtuelles.

2. Des dépenses de personnel du programme 2016 d'administration générale du ministère de l'intérieur plus dynamiques que celles du programme d'administration territoriale de l'État

En loi de finances initiale pour 2017, la masse salariale du programme 216 s'élevait à 483,54 millions d'euros. Le projet de loi de finances pour 2018 la porte à 501,67 millions d'euros, soit une augmentation des crédits de titre 2 de 18,13 millions d'euros qui contraste avec la stabilité des crédits de même titre prévus pour le programme 307 d'administration territoriale de l'État.

a) L'augmentation du plafond d'emplois

Le plafond d'emplois du programme se trouve augmenté de 156 ETPT (2,1 %) correspondant pour l'essentiel à un transfert de 119 ETPT du fait de la création de la commission du contentieux du stationnement payant. Cette nouvelle juridiction administrative spécialisée résulte d'une réorganisation du système de sanctions pour infractions au stationnement.

**La modification du régime des infractions
au stationnement payant**

Prévue à l'article 63 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, la **dépénalisation du stationnement payant est la conséquence du remplacement du paiement spontané de l'utilisateur par une redevance d'occupation du domaine public appelée « forfait de post-stationnement »**, dont le montant est déterminé par la collectivité.

L'**ordonnance n° 2015-45 du 23 janvier 2015** a organisé la création d'une nouvelle juridiction administrative spécialisée, la commission du contentieux du stationnement payant, qui sera saisie des recours contre les avis de forfait de post-stationnement, après recours préalable obligatoire devant la collectivité compétente. Présidée par un magistrat administratif ayant le grade de président, cette commission sera composée de magistrats administratifs et de magistrats judiciaires.

L'incidence financière de cette réforme, qui présente une singularité budgétaire forte, avec le rattachement d'une juridiction au budget du ministère de l'intérieur, est encore incertaine.

Le volume d'affaires est très élevé. D'après le ministère de l'intérieur, 559 654 contestations étaient enregistrées en 2013 devant les officiers du ministère public. **Il n'est pas certain dans ces conditions que les effectifs prévus, malgré leur déjà forte ampleur, suffiront à traiter ce stock contentieux.** Par ailleurs, même si les collectivités territoriales sont appelées à exercer désormais davantage de responsabilités dans la police de l'occupation de leur domaine, elles devraient faire face à des charges nouvelles très lourdes du fait du traitement préalable des demandes gracieuses.

En dehors de ce transfert, on peut relever le transfert de 7 ETPT au titre de la prévention de la délinquance et de la radicalisation, dont 4 ETPT pour le seul secrétariat général du comité interministériel éponyme.

La répartition des emplois du programme est marquée par la prédominance des emplois d'administration centrale qui se renforce du fait de la création de la commission susmentionnée.

**Répartition du plafond d'emplois
par niveau de service**

Service	LFI 2017 ETPT	PLF 2018 ETPT
Administration centrale	4 018	4 179
Services régionaux	178	192
Services départementaux	1 790	1 786
Opérateurs	18	18
Services à l'étranger		
Autres	1 326	1 311
Total	7 330	7 486

Source : programme annuel de performances pour 2018

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

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

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

La ligne « Opérateurs » regroupe 18 agents portés par le programme 216 en poste à l'office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), service rattaché au programme 303 « Immigration et asile ».

b) Une augmentation des crédits de personnel à structure constante

L'augmentation des crédits de personnel excède légèrement celle du plafond d'emplois. Une fois neutralisés les changements de périmètre du programme, les crédits de personnel connaissent une dynamique de 2,9 %.

Hors transferts, les principaux facteurs d'évolution des dépenses de personnel pour 2018 sont les suivants :

- l'impact d'un schéma d'emplois qui prévoit la réduction de 35 ETP (- 1,8 million d'euros) ;

- l'enveloppe catégorielle (+ 1,9 million d'euros hors CAS) qui permet notamment le financement de mesures statutaires ministérielles et interministérielles ;

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

- le solde net du GVT (5 millions d'euros) qui détermine une hausse des coûts salariaux de 0,9 % (hors cotisations au CAS « Pensions »).

Comme pour les crédits du programme 307, des inconnues pèsent sur l'issue des annonces du Gouvernement évoquées précédemment.

C. UNE MISSION VRAIMENT GÉNÉRALISTE

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

Ils ont pour effet de **préempter près d'un cinquième des dotations ouvertes au titre de la mission AGTE** même si celle-ci bénéficie, de son côté, de quelques ressources supplémentaires en provenance d'autres missions.

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

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

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

Source : projet annuel de performances pour 2018

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

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

Source : projet annuel de performances pour 2018

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

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

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

Le projet de budget pour le programme d'administration territoriale pour 2018 prévoit une quasi-stabilité des moyens de l'administration territoriale tout en témoignant de quelques nuances, certaines actions (le pilotage des politiques gouvernementales, en particulier) se trouvant plus contraintes que d'autres (la coordination de la sécurité des personnes et des biens, le contrôle de légalité).

Ainsi, le renforcement des moyens correspondant à certaines des missions financées par le programme est réalisé par des redéploiements internes qui peuvent être jugés paradoxaux compte tenu des priorités affichées par le ministère ces dernières années.

Par ailleurs, il reste à vérifier que le relèvement du niveau d'effort réalisé pour surmonter les faiblesses constatées dans certaines des missions d'administration territoriale atteindra effectivement les objectifs qu'il paraît poursuivre.

Évolution des crédits de paiement des actions du programme 307

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

	Ouverts en LFI pour 2017	Demandés pour 2018	Évolution 2018-2017
Action 01 - Coordination de la sécurité des personnes et des biens	165,5	172,5	4,20%
Action 02 - Réglementation générale, garantie de l'identité et de la nationalité et délivrance des titres	686,8	688,3	0,20%
Action 03 - Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	150	153,4	2,30%
Action 04 - Pilotage des politiques gouvernementales	523,1	514,2	-1,70%
Action 05 - Animation et soutien du réseau	165,3	161,7	-2,20%
Total programme 307	1690,7	1690,1	-0,04%

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2018

I. UN ÉTAT DE PROXIMITÉ EN PERTES DE MOYENS

Programmant une diminution des effectifs du programme, le projet de budget pour 2018 prolonge une tendance bien installée de réduction des effectifs du réseau territorial d'administration générale de l'État, qui s'est traduite par une perte de substance de pans entiers du réseau et a conduit à une révision à la baisse de ses ambitions.

A. UNE BAISSÉ GLOBALE DES EFFECTIFS QUI, POUR AVOIR PROFITÉ DE CERTAINS TRANSFERTS DE CHARGES, EST INSTALLÉE PARTICULIÈREMENT DANS LE RÉSEAU DES SOUS-PRÉFECTURES

Le **projet de loi de finances pour 2018** est fondé sur un schéma d'emplois comportant la **suppression de 415 ETP**, décomposé comme suit :

- - 415 ETP au titre de PPNG ;
- - 30 ETP au titre de la mesure « externalisation des fonctions logistiques, immobilières et résidentielles » (EFLIR) ;
- + 30 ETP au titre du renfort des services de l'éloignement.

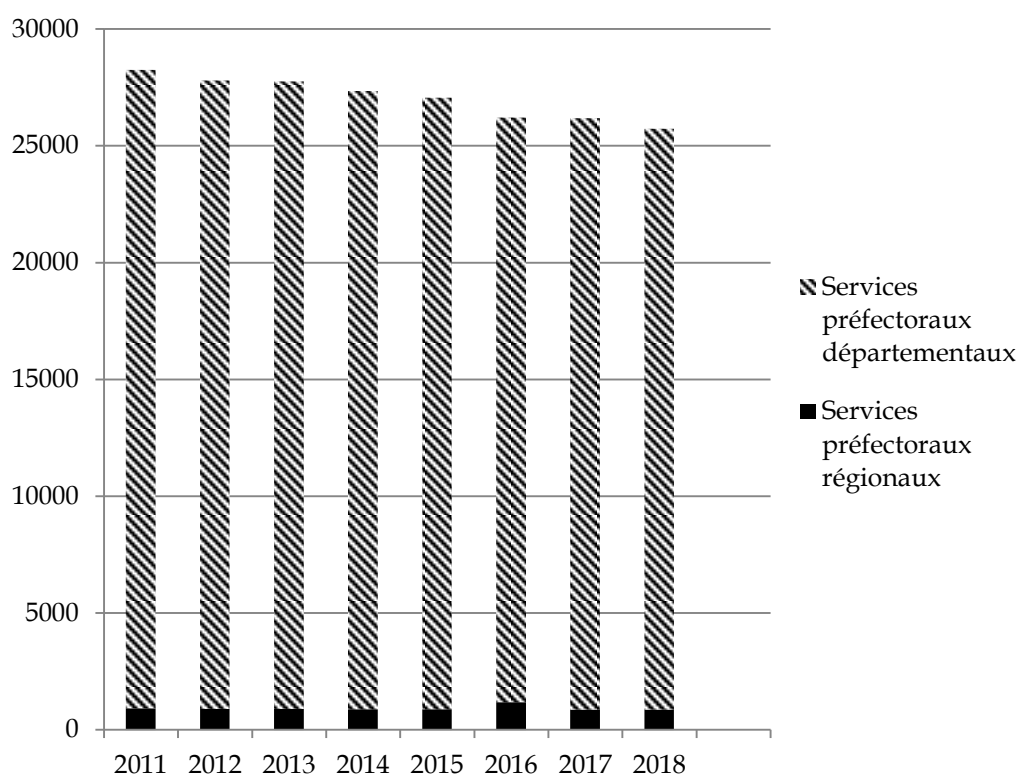
Il doit être resitué dans **une tendance installée de baisse continue des effectifs du réseau préfectoral**, qui a conduit à **réduire ses missions et son déploiement sur le territoire dans des conditions parfois équivoques et avec des effets peu probants sur la qualité de l'action de l'État**.

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

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

Il n'en reste pas moins que les effectifs du réseau préfectoral ont subi des ajustements répétés que précise l'encadré ci-après.

Évolution des emplois du programme 2011-2018



Source : commission des finances du Sénat

Chronique des réductions d'emploi du réseau préfectoral

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

1- Les mandats RGPP1

Rappel des cibles RGPP 1

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

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

B) Réalisation des mandats RGPP 1

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

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

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

2- Les mandats RGPP 2

Rappel de la cible

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

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

Réalisation

La réduction d'effectifs liée au schéma d'emplois (- 380 ETP) a été inférieure à la baisse du plafond d'emplois (- 475 ETPT). Le programme 307 a réalisé un schéma d'emplois de - 383 ETP en 2012. En effet, un renfort de + 110 ETP a bénéficié au programme 307 par « atténuation » du schéma d'emplois ainsi ramené à - 365 ETP, afin de renforcer les équipes dans le cadre du déploiement du logiciel dit « Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France » (AGDREF).

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

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

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

3- Les réductions d'effectifs en 2013

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

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

4- Les réductions d'effectifs en 2014

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

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

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

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

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

5- Les réductions d'effectifs en 2015

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

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

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

6- La mise en œuvre du plan préfetures nouvelle génération (2016-2018)

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

En 2016, le schéma d'emplois s'est élevé à + 31 ETP, décomposé comme suit :

- 200 ETP au titre de PPNG ;
- + 30 ETP au titre du plan d'accueil des migrants ;
- + 185 ETP au titre des renforts du pacte de sécurité ;
- + 16 ETP au titre de l'augmentation de la demande d'asile.

En 2017, le schéma d'emplois s'élève à - 485 ETP, décomposé comme suit :

- 685 ETP au titre de PPNG ;
- + 185 ETP au titre du 2nd volet du pacte de sécurité ;
- + 15 ETP au titre du renfort « asile ».

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

B. LE DÉPLOIEMENT TERRITORIAL DE L'ADMINISTRATION PRÉFECTORALE, ENTRE VOLONTARISME PEU PROBANT ET LENTE MAIS RÉELLE ATTRITION

Les suppressions d'emplois prévues pour 2018 touchent principalement l'échelon départemental.

Cette situation n'est pas nouvelle, la rationalisation du déploiement régional liée à la diminution du nombre des régions ayant eu peu d'effets sur le niveau des effectifs régionaux tout en suscitant des inquiétudes sur l'impact de la régionalisation de l'administration générale de l'État sur sa capacité à demeurer à l'écoute des territoires (voir *infra*).

La présentation de la politique d'emploi du ministère comme concernant l'échelon départemental est équivoque, les documents budgétaires ne décomposent pas les évolutions d'emplois entre préfetures et sous-préfetures. Or, dans le passé, les baisses d'effectifs ont principalement touché le niveau infradépartemental d'administration territoriale de l'État, les sous-préfetures, au point de poser avec une acuité très forte la question de la carte des sous-préfetures.

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

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

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

À compter du 1^{er} janvier 2016, **sept nouvelles régions se sont substituées à seize régions actuelles**¹. La réforme de la carte territoriale implique une réorganisation des services déconcentrés de l'État en régions. Des **préfets préfigureurs** ont été nommés le 22 avril 2015 afin d'élaborer des **propositions d'organisation des services régionaux**.

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

Certes, **le nombre de préfectures de région a été réduit**². Il n'y a plus en France métropolitaine que 13 préfectures de région au lieu de 22.

Certaines missions exercées actuellement dans les préfectures de département chef-lieu de région ont été progressivement centralisées au siège de la nouvelle région, comme la gestion des ressources humaines des agents en préfecture et la gestion des budgets opérationnels du programme 307 (BOP) correspondant aux crédits du programme délégués aux services déconcentrés, c'est-à-dire aux préfets de région³. Cette régionalisation des missions aura des impacts budgétaires plutôt modérés et concentrés sur une faible proportion des effectifs du réseau.

Jusqu'à présent, les réorganisations liées à la fusion des régions ont essentiellement impacté les agents des secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR) et les agents affectés dans des services de préfectures à vocation régionale. Il a en effet été décidé de rapprocher les SGAR des régions fusionnées et positionner la nouvelle organisation du SGAR auprès du nouveau Préfet de région. La nouvelle organisation des SGAR est en place depuis la fin du premier semestre 2016.

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

² Depuis son institution en 1964, le préfet de région est le préfet du département où se trouve le chef-lieu de la région.

³ La gestion des crédits déconcentrés du programme 307, c'est-à-dire les crédits dédiés aux dépenses de personnel et de fonctionnement des préfectures, est confiée aux préfets de région, qui les répartit ensuite entre les différentes unités opérationnelles (UO).

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

D'un point de vue fonctionnel, les réformes mises en œuvre appellent une réelle vigilance. En premier lieu, la concentration de la mission de conception dans les préfectures régionales crée un **risque d'éloignement par rapport aux réalités locales et, peut-être, de concentration de l'attention sur les grandes métropoles où ces centres de coordination se trouvent localisés.** La constitution de grandes directions régionales des ministères spécialisés alimente cette inquiétude. Par ailleurs, paradoxalement, la régionalisation peut **aggraver les difficultés de coordination des services**, le préfet de région devant lui-même s'adresser à des interlocuteurs plus nombreux et, parfois, difficilement accessibles, le maintien de la spécificité, voire d'une complète autonomie des services ministériels résistant, ou même profitant de la fiction d'une intégration dans de grandes directions. Des coûts supplémentaires de coordination pourraient en résulter, sans doute variables selon les capacités de délégation manifestées par chacun des responsables, coûts d'autant plus élevés que les directions régionales ont conservé des déploiements sur plusieurs sites faute de pouvoir réellement mettre en œuvre des mobilités géographiques très exigeantes en moyens d'accompagnement.

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

2. Quelle présence de l'État au niveau infradépartemental ?

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

Jusqu'à présent, cette volonté s'est principalement traduite par un **redécoupage des arrondissements** qui a pris une certaine ampleur. Il s'est agi principalement d'assurer une plus grande cohérence entre la carte des arrondissements et celle des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Présentation des mesures portant sur les arrondissements

Les mesures relatives à la carte des arrondissements ont, depuis la déconcentration de la procédure par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, deux sources possibles, selon qu'elles sont prises par les préfets de région ou par décret.

1. Modifications de limites d'arrondissement réalisées par les préfets de région ces trois dernières années :

Jusqu'en février 2016, douze ans après l'adoption de la loi susmentionnée, 33 modifications de limites d'arrondissement ont été mises en France par les préfets de région. Elles concernaient 72 arrondissements dans 29 départements (dont 1 en outre-mer).

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

L'instruction du 12 février 2016 a été suivie d'évolutions plus nombreuses :

- la carte des arrondissements a été remaniée par arrêté préfectoral dans 63 départements¹, entraînant un changement d'arrondissement pour 2 064 communes ;

- 5 autres modifications sont prévues dans les prochains mois : Aube, Doubs, Oise, Deux-Sèvres, Vosges.

2. Modifications de limites d'arrondissement réalisées par le Gouvernement depuis 2015 :

À ces modifications effectuées par les préfets de région, s'ajoutent plusieurs modifications de limites effectuées par décret :

- réforme de la carte des arrondissements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin (décrets n°2014-1720, 2014-1721 et 2014-1722 du 29/12/2014) : **huit arrondissements** (soit un tiers des arrondissements de ces trois départements) ont été **supprimés** et les limites des arrondissements ont été adaptées à celle des intercommunalités,

¹ Ain, Aisne, Allier, Alpes-de-Haute-Provence, Ardèche, Ariège, Aude, Aveyron, Bouches-du-Rhône, Calvados, Charente, Charente-Maritime, Corrèze, Corse-du-Sud, Côte-d'Or, Côtes-d'Armor, Creuse, Dordogne, Drôme, Eure, Finistère, Gard, Haute-Garonne, Gers, Hérault, Ile-et-Vilaine, Indre, Indre-et-Loire, Isère, Jura, Loir-et-Cher, Loire, Loiret, Lot, Maine-et-Loire, Manche, Mayenne, Morbihan, Nièvre, Orne, Pas-de-Calais, Puy-de-Dôme, Pyrénées-Atlantiques, Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Orientales, Haut-Rhin, Rhône, Haute-Saône, Saône-et-Loire, Seine-Maritime, Seine-et-Marne, Yvelines, Somme, Var, Vaucluse, Vendée, Vienne, Yonne, Essonne, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Val-d'Oise.

- modification de limites départementales ayant emporté modification des limites d'arrondissements : pour permettre la création de communes nouvelles, une commune de Loire-Atlantique a été rattachée au Maine-et-Loire et une commune de l'Aisne a été rattachée à la Marne ;

- réforme de la carte des arrondissements de la Loire-Atlantique et de la Marne : la **fusion de Châteaubriant & d'Ancenis** (Loire-Atlantique) a été prononcée par décret du 29/12/2016 (entrée en vigueur au 1^{er}/01/2017, le nouvel arrondissement « Châteaubriant-Ancenis » se substituant aux deux précédents) et la **fusion de Châlons-en-Champagne & de Sainte-Menehould** (Marne) a été prononcée par décret du 29/03/2017 (entrée en vigueur au 1^{er}/04/2017, par suppression de Sainte-Menehould).

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Les adaptations mises en œuvre n'ont entraîné la **suppression que de dix arrondissements, dont huit dans le cadre de l'expérimentation conduite en 2014** dans un contexte particulier marqué par l'histoire. **Les simples modifications de limites d'arrondissements n'entraînent pas d'économies** : elles induisent des reports de charge entre sites (préfecture et sous-préfectures), que le préfet de département gère par une modulation des moyens ou des missions entre ces sites.

Si les implantations territoriales ont été globalement préservées ce dont il faut se féliciter, il reste qu'ainsi qu'a pu le souligner notre collègue, Hervé Marseille, en tant que précédent rapporteur spécial des crédits de la mission dans son rapport¹ consacré à la situation des sous-préfectures, celles-ci n'ont pas moins à faire face à des ambiguïtés concernant leurs missions, dont elles pâtissent, mais aussi à la lente attrition de leurs moyens et à ses incidences sur le contour de leurs missions et les performances obtenues.

La vocation et la relance des sous-préfectures reposent sur des bases et des conditions faiblement documentées que traduit un réel décalage entre les ambitions et les moyens.

D'un côté, l'échelon infradépartemental se trouve consacré au nom de sa nature de niveau de proximité, de l'autre, ses moyens subissent un sourd déclin au terme duquel certaines situations locales ressortent comme particulièrement inquiétantes sans que les organisations alternatives mises en œuvre n'apportent de solution acceptable.

Certaines sous-préfectures disposent d'effectifs quasiment « symboliques ». Ainsi, 58 sous-préfectures ont 10 ETPT ou moins et 136 entre 10 et 30 ETPT parmi lesquelles 40 disposent de moins de 12 ETPT. Seules 25 sous-préfectures dépassent un contingent d'effectifs de plus de

¹ « Sous-préfectures : l'État à proximité » Rapport d'information d'Hervé Marseille, fait au nom de la commission des finances n° 420 (2016-2017) - 15 février 2016.

40 ETPT, si l'on ajoute aux personnels des sous-préfectures ceux postés dans les centres d'expertise et de ressources titres (CERT) qui ont été déployés pour centraliser le traitement de la chaîne numérisée de délivrance des titres sécurisés.

Ces données ne préjugent pas de la pertinence du déploiement du réseau. Celle-ci paraît sans détermination bien claire. Le rapport de notre collègue Hervé Marseille a pu montrer qu'il existait une grande hétérogénéité dans les situations si bien que, ni le nombre des habitants, ni celui des services de l'État ne sont des facteurs explicatifs d'une carte des sous-préfectures inerte face aux changements multiples du contexte des territoires. Par ailleurs, en-deçà d'un certain niveau de moyens le maintien des unités concernées ne peut que se poser.

Votre rapporteur spécial veut souligner que, dans ce domaine, l'essentiel est bien que, dans les territoires, les différents usagers et partenaires de l'État puissent trouver une qualité de service répondant à leurs attentes.

En toute hypothèse, les budgets consacrés aux dispositifs préfectoraux dans les territoires ressortent comme très hétérogènes sans que toujours des données de contexte ne semblent le justifier.

La présence infra-territoriale de l'État est indispensable tant pour les usagers que pour les élus, en territoire rural comme en territoire urbain. **Votre rapporteur spécial rappelle son attachement à garantir l'accès de tous à des services publics de proximité**, dans un contexte où le « besoin d'État » s'exprime fortement de la part des citoyens.

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

Il s'agit de créer **des points de contact de proximité**, à travers la mise en place de **Maisons de l'État (MdE)** et de **Maisons de services au public (MSAP)**.

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

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

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

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

Les MSAP¹ peuvent **regrouper des services publics relevant de l'État ainsi que des d'opérateurs et entreprises de service public** comme Électricité de France (EDF), la Société nationale des chemins de fer (SNCF), La Poste, ainsi que des organismes de sécurité sociale comme les Caisses d'allocation familiale (CAF) ou les caisses de Mutualité sociale agricole (MSA). Mais ces structures n'impliquent pas nécessairement des services de l'État.

Les MdE, créées par arrêté préfectoral, sont souvent localisées sur le site de la sous-préfecture, et **regroupent en priorité des services de proximité de l'État** – soit totalement, soit par l'organisation de permanences périodiques – comme des administrations déconcentrées (par exemple des directions départementales des territoires ou des directions départementales des finances publiques) ou des opérateurs nationaux (par exemple des délégations territoriales de l'Office national des forêts, de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage ou des Agences régionales de santé). **Elles**

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

ont pour principale vocation d'assurer un service de conseil et d'ingénierie territoriale à destination des porteurs de projets locaux comme les collectivités territoriales, les entreprises ou les associations. Elles permettent également une rationalisation des implantations immobilières de l'État.

Il existe 77 MdE créées ou en cours de création et 1 068 MSAP, avec des formes de mutualisation de services très hétérogènes selon les territoires¹.

S'agissant des « Maisons de l'État » l'échantillon des 22 Maisons de l'État créées entre 2014 et 2015 enseigne que le coût moyen d'un projet est de 320 000 euros. Les services concernés sont essentiellement les sous-préfectures, les unités territoriales des directions départementales des territoires (et de la mer, UT-DDT(M)) et les services des inspecteurs de l'éducation nationale (IEN) :

- 95 % des Maisons de l'État accueillent une sous-préfecture, 86 % une UT-DDT(M), les services des IEN (27 %) étant les troisièmes les mieux implantés ;

- les délégués du défenseur des droits (36 %), les unités départementales de l'architecture et du patrimoine (32 %) et les directions départementales de la protection des populations (23 %) sont aussi représentés dans les Maisons de l'État, plus particulièrement pour des permanences ;

- d'autres services participent aux Maisons de l'État, soit en les intégrant physiquement, soit en y tenant des permanences : centres d'information et d'orientation, unités ou agences territoriales de l'Office national des forêts, centres des finances publiques, unités départementales des DIRECCTE ou des DREAL, Douanes, services de la protection judiciaire de la jeunesse, Points d'accès au droit, Pôle emploi, mission locale, CPAM, CAF, UDAF...

Ces 22 implantations représentent un coût total de travaux de 6 958 000 euros qui ont été financés par des crédits locaux, et au niveau national à hauteur de 72 %, soit 5 022 000 euros, par des sources interministérielles.

¹Le CIMAP du 17 juillet 2013a décidé de la généralisation des MSAP sur l'ensemble du territoire, avec un objectif de 1 000 maisons d'ici 2017. Lors du comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015, le Gouvernement a avancé cette date à la fin d'année 2016. La loi « NOTRe » prévoit que les schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public fassent l'objet d'une refonte à compter du 1^{er} janvier 2016, ce qui sera l'occasion de revoir les modalités d'accès aux services publics dans les territoires.

II. UNE DÉGRADATION SOURDE DE CERTAINES MISSIONS

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

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

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

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

Or, le projet de budget pour 2018 ne traduit que de très loin ces orientations. Certaines priorités paraissent en déshérence quand d'autres reçoivent un meilleur traitement mais dans un contexte qui ne laisse pas présager d'un renforcement décisif.

La fin des opérations de guichet des unités du réseau, qui concerne essentiellement la délivrance des titres sécurisés, sans encore engendrer les économies financières attendues, profite d'une extension de la numérisation des procédures dont les bénéfices n'apparaissent pas encore clairement.

A. QUELLE TRADUCTION DES PRIORITÉS AFFICHÉES ?

1. Les priorités fixées au réseau préfectoral

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

Le plan « Préfectures nouvelle génération » (PPNG)

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

Le plan repose sur plusieurs principes directeurs :

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

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

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

Le renforcement de la gestion locale de crises

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

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

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

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

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

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

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

Celles-ci consistent à :

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

L'approfondissement de la coordination territoriale des politiques publiques

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Le projet de budget pour 2018 au rendez-vous de la directive nationale d'orientation des préfectures ?

Le projet de budget pour 2018, s'il comporte des réductions d'effectifs liées à la fermeture des guichets préfectoraux, ne donne guère d'autres prolongements significatifs à cet ensemble de priorités.

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

On relève ainsi le **maintien des crédits de réglementation générale et de délivrance des titres sécurisés comme premier chapitre de dépenses**. Ils connaissent même une légère progression au terme de laquelle ils absorbent 40,7 % des crédits, ce qui **est pour le moins surprenant compte tenu des réorganisations massives intervenues** ces dernières années.

Quant aux **moyens de pilotage territorial des politiques gouvernementales, ils accusent une baisse de 8,9 millions d'euros** (près de 11 millions d'euros pour les seuls personnels) expliquée selon le Gouvernement par les réductions d'effectifs des SGAR.

Votre rapporteur spécial relève que les économies correspondantes, qui auraient pu être affectées au renforcement des capacités localement très insuffisantes conformément aux priorités affichées ne le sont pas, les seules enveloppes un peu croissantes correspondant à des frais de maintenance et d'acquisition de véhicules.

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

Malgré la constitution d'une administration déconcentrée resserrée, il semble que les différents services intégrés dans les nouvelles directions départementales ou régionales continuent pour l'essentiel à se sentir relever d'une logique verticale dans laquelle l'administration centrale de leurs ministères de rattachement compte davantage que des chefs de service qui ne maîtrisent pas les affectations ou les carrières et ne filtrent pas les instructions.

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

Enfin, **force est de reconnaître que les moyens de l'État dans les territoires ont eu tendance à se réduire, évolution qui n'est pas toujours compatible avec le maintien des missions qu'il entend assurer.**

Hors personnels de l'enseignement, et hors Paris, **la France de province ne dispose plus que de 766 300 agents publics** (sur un total de 1 041 700 hors enseignement pour la France métropolitaine et 2 394 100 en comptant les personnels de l'enseignement).

Un sentiment de vide administratif se répand ainsi dans nombre de nos territoires, qu'il convient de prendre pleinement en compte dans une perspective de retour à une politique d'aménagement du territoire qu'il conviendrait de relancer.

Répartition régionale des effectifs de la fonction publique

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

Source : commission des finances du Sénat

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

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

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

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

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

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

En toute hypothèse, le budget pour 2018 ne porte pas la trace du renouveau annoncé par la DNO.

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

Par ailleurs, **la gestion des ressources humaines du réseau semble recourir de plus en plus à des emplois précaires**. Interrogé sur les situations de vacances d'emplois dans le réseau sous-préfectoral, le ministère indique que « *le responsable du programme n'a pas de vision des situations de vacance en sous-préfecture* ». Il ajoute cependant que pour assurer la continuité de la présence dans les arrondissements, le recours à des agents non-titulaires a justifié de déléguer 14 millions d'euros en 2016 au titre de la rémunération des contractuels infra-annuels pour une consommation finale de 17,53 millions d'euros. Pour 2017, la consommation prévisionnelle des contractuels infra-annuels à fin juin est en nette hausse par rapport à 2016.

Elle s'élève à 29,39 millions d'euros (dont 11,10 millions d'euros au titre du PPNG). Ces tendances se retrouvent dans l'augmentation du poids financier représenté par les aides au retour à l'emploi, prévu en hausse de 1 million d'euros, à 5,7 millions d'euros. Il n'est pas certain que ces crédits suffisent à couvrir les besoins programmés sur la base d'un nombre de bénéficiaires de 1 465 que les données d'exécution provisoires pour 2017 conduisent à estimer trop chichement mesuré.

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

Enfin, **la baisse des crédits d'animation et de soutien du réseau mérite d'être prise en compte**. Elle s'inscrit dans un contexte de besoins non couverts, en particulier au regard de l'immobilier du réseau.

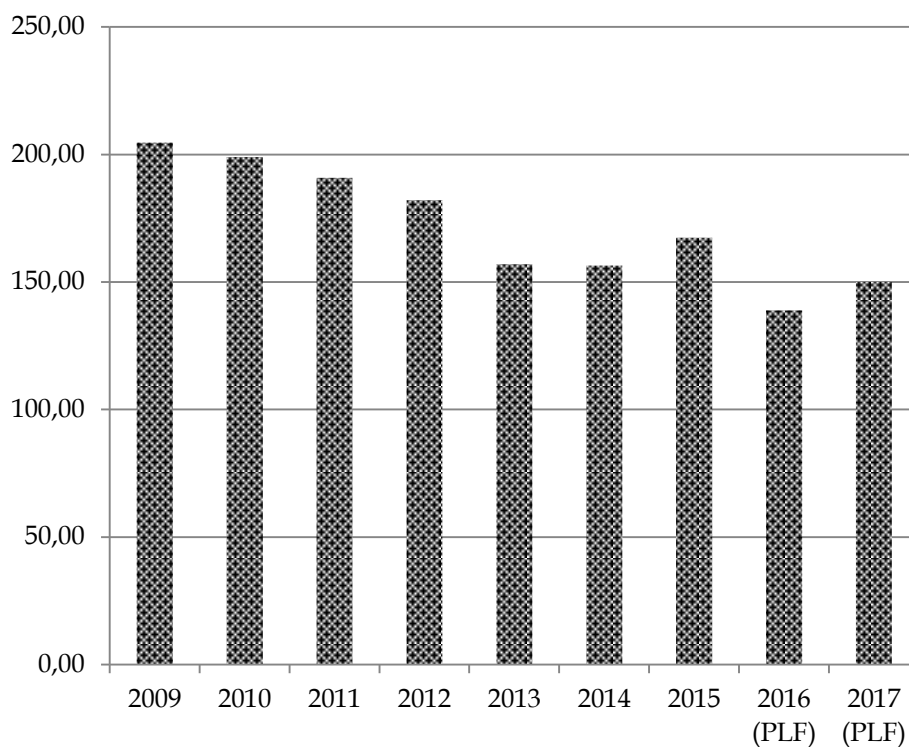
Le parc immobilier de l'administration territoriale (1 500 bâtiments) représente une surface de plus de 1.800.000 m² pour une valeur patrimoniale estimée à 1,5 milliard d'euros. Plus de 70 % de ce parc relèvent du régime de la mise à disposition, régime dans lequel les collectivités territoriales, essentiellement les départements, conservent la nue-propriété des bâtiments, le ministère de l'intérieur garantissant la maintenance durable du parc. Or, force est de s'interroger sur les conditions d'entretien de ces bâtiments. Selon les données budgétaires, hors mise aux normes et dépenses dites « développement durable », les crédits prévus à ce titre sont limités à 7,9 millions d'euros auxquels s'ajoutent 1,4 million d'euros pour les bâtiments qu'occupe le réseau sous le régime classique de la location.

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

Le projet de budget dote les moyens du contrôle de légalité d'une **enveloppe en hausse de 2,3 %**. Cette évolution contraste avec les réductions successives de moyens enregistrées ces dernières années. En effet, les crédits de l'action 03 « Contrôle de la légalité et conseil aux collectivités territoriales ont connu une très **forte décreue depuis 2009 jusqu'en 2016** (-71 millions d'euros).

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

(en millions d'euros)



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

Mais, cette progression doit être mise en rapport avec **un niveau de ressources dédiées au contrôle particulièrement étroit** (150 millions d'euros en 2017) s'agissant de l'exercice d'une mission constitutionnelle des préfets à forts enjeux. **Le projet de renforcer les moyens du contrôle de légalité par la création de 136 postes de 2017 à 2020 reste à concrétiser.**

Le projet de budget pour 2018 compte moins d'ETPT au titre du contrôle de légalité et du conseil aux collectivités territoriales (2 619 ETPT) que le budget exécuté en 2015 (2 763 ETPT).

Outre les enjeux en rapport avec l'application de la loi, il convient de prendre en compte la sécurité juridique des opérations des collectivités territoriales mais aussi de l'État, compte tenu de la mise en œuvre d'actions communes, et de leurs partenaires.

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

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

affadissement dans l'exercice de cette compétence. Trois niveaux de contrôle ont été définis : un contrôle obligatoire, un contrôle répondant à des priorités locales et le contrôle des actes non prioritaires.

Par ailleurs, pour éviter la consommation de moyens excessifs, la chaîne du contrôle a été simplifiée avec l'instruction donnée aux sous-préfectures de réduire considérablement leur implication matérielle mais aussi analytique dans les processus et la poursuite d'un objectif consistant à développer la transmission dématérialisée des actes des collectivités soumis au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire.

Les résultats escomptés n'ont pas tous été atteints.

La transmission électronique des actes passe par l'application « ACTES ». Le taux de collectivités enregistrées dans l'application augmente chaque année de façon significative. Le recours à la dématérialisation devrait s'intensifier dans les années à venir. La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi « NOTRe »¹, a prévu d'étendre la transmission dématérialisée des documents budgétaires soumis à contrôle à toutes les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants dans un délai de cinq ans.

En outre, si le **taux d'actes transmis par l'intermédiaire d'ACTES** rapportés au nombre total d'actes transmis au titre du contrôle de légalité était, avec 53,2 % en 2016, très supérieur au taux atteint en 2014 (40 %), une partie de cette progression peut être imputée à la **baisse du nombre d'actes reçus au titre du contrôle de légalité**.

De la même manière, alors que les directives nationales d'orientation ont régulièrement évoqué un effort de rationalisation du rôle des sous-préfectures dans la chaîne de traitement du contrôle de légalité, l'engagement des sous-préfectures dans cette mission demeure. Le personnel dédié au contrôle de légalité dans les sous-préfectures a même connu une hausse ces dernières années. Il représentait 178,44 ETPT en 2016 et encore 167 ETPT en 2017 si bien qu'environ 20 % des effectifs affectés au contrôle de légalité se situent en sous-préfecture.

Il faut donc constater que le processus de centralisation en préfecture, n'a pas été intégral. Il peut être justifié de maintenir des moyens s'ils sont utiles mais les missions de pure interface comme celle consistant à assurer le tri des actes en fonction des priorités nationales et locales de contrôle, présente une contribution au contrôle de légalité, qui, pour n'être pas sans utilité, reste très « préalable ».

Quant aux cibles du contrôle, elles sont loin d'être atteintes.

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

**Bilan des actes contrôlés
selon la hiérarchie du contrôle**

	2015	2016
Actes contrôlés relevant des priorités nationales	415 498	409 550
Commande publique	161 575	136 892
Fonction publique territoriale	79 098	81 281
Urbanisme	174 825	191 377
Actes relevant des priorités locales	442 055	443 165
Actes non prioritaires	202 303	186 710
Total	1 059 856	1 039 425

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Selon les informations du ministère de l'intérieur seuls 4 % des actes non prioritaires sont contrôlés contre une cible de 5 %. Quant aux actes soumis à un contrôle systématique, la cible de 100 % figurant au dispositif de performances du projet annuel de performances est désormais considérée comme irréaliste au point qu'elle a été abaissée de 8 points. L'objectif est donc de contrôler 92 % d'actes pourtant compris dans le champ des actes soumis à un contrôle obligatoire. Au total, la baisse du nombre d'actes effectivement contrôlés reste notable même si, en ce domaine, les données purement quantitatives peuvent être relativisées.

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

Votre rapporteur spécial veut souligner l'importance qui s'attache dans un contexte de complexification juridique de l'action publique et de transferts de missions d'intérêt général aux collectivités territoriales à promouvoir une véritable fonction juridique au sein de l'administration générale territorialisée de l'État. La professionnalisation du contrôle de légalité devrait bénéficier de la création de pôles d'expertise nationaux. Les « pôles d'appui », dont deux seront mis en place à l'automne 2016, l'un à Dijon et l'autre à Orléans, pour répondre aux besoins dans les domaines de la police administrative et de la sécurité routière, sont présentés comme destinés à conforter la position juridique du ministère, tant au moment de l'édiction des actes que de leur défense contentieuse.

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

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

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

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

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

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

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

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

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Les recrutements effectués au titre du pacte de sécurité en 2016 ont en réalité été fléchés vers les services d'éloignement selon les informations communiquées à votre rapporteur spécial, conduisant ceux-ci à bénéficier pour 2016 et 2017 de 56 ETP (pour une réalisation supérieure de 6 unités aux prévisions) supplémentaires. Les 30 ETP prévus pour 2018 porteraient le total à 86 ETP nouveaux en 2018 par rapport à 2015.

Ces recrutements paraissent particulièrement nécessaires au vu des conclusions tirées du retour d'expérience conduit par l'inspection générale de l'administration (IGA) à l'occasion du tragique attentat de Marseille le 1^{er} octobre dernier.

On rappelle que les agents du bureau de l'éloignement de la préfecture examinent les dossiers qui leur sont transmis et, selon la situation administrative de l'étranger au regard du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), préparent une décision portant obligation de quitter le territoire français (OQTF) et, le cas échéant, une assignation à résidence ou un arrêté de placement en rétention ; ce bureau relève de la direction des migrations et de l'intégration, placée sous la responsabilité du préfet, secrétaire général de la préfecture. Ce service exerce ainsi un rôle d'analyse tout à fait déterminant pour vérifier la régularité de la situation des étrangers et préparer les mesures que peuvent nécessiter des situations irrégulières. Le mauvais fonctionnement de la chaîne décisionnelle

ayant contribué à laisser libre de mouvements le terroriste ayant commis les crimes de Marseille a illustré les pathologies que les dysfonctionnements du service d'éloignement peuvent engendrer. De trop faibles effectifs peuvent naturellement y contribuer. On rappelle que le rapport de l'IGA a pu indiquer que : « *Le samedi, un seul agent est de permanence à la préfecture pour préparer les documents d'éloignement* », suggérant ainsi une forme d'inadéquation entre les moyens et les besoins. Votre rapporteur spécial n'a pas pu vérifier si d'autres facteurs que la disponibilité théorique des effectifs trop faibles par rapport aux besoins ont pu jouer dans cette affaire. Mais, sous réserve que les emplois supplémentaires prévus pour 2018 soient mobilisés avec pertinence, il lui semble que **ces créations de postes pourront au moins contribuer à réduire un déficit qui s'est creusé sourdement ces dernières années.**

Les autres emplois créés en 2016 l'ont été au profit de l'accueil des migrants (+46 ETP), un volume d'emplois analogue, essentiellement prélevés sur les réserves nationales et régionales ayant été affectés à cette même fonction en 2017. Par ailleurs, les guichets uniques d'accueil des demandeurs d'asile ont, dans ce cadre, fait l'objet d'une certaine attention, profitant en plus de près de 40 ETP au titre du « plan 1 000 mois vacataires ». **Le projet de budget pour 2018 ne prolonge pas cet effort**, ce qu'il convient de regretter au vu de son ampleur toute relative et des **déficits considérables de moyens existant en la matière.**

C'est de façon plus globale qu'il faut apprécier les moyens dédiés à la politique d'accueil des étrangers.

La mission « étrangers » recouvre cinq sous-missions :

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

Le tableau ci-après présente le nombre d'emplois affectés pour chaque procédure, leur évolution entre 2016 et 2017 ainsi que les coûts associés. Il permet de faire ressortir plusieurs évolutions significatives. En premier lieu, en lien avec les données précédemment exposées, **l'augmentation des ETPT d'une année sur l'autre ressort comme plutôt modérée (+ 210,6 soit une progression de 7 %) compte tenu de certains besoins, en particulier dans le domaine de l'asile.**

Les effectifs consacrés aux différentes fonctions ont été inégalement renforcés, la plupart des renforts ayant été affectés à la fonction de traitement des demandes d'asile (+ 86 ETPT, soit un supplément de moyens de 28,3 % par rapport à 2016). Cette augmentation doit être mise en regard de la forte élévation de la charge de travail. Une forte hausse de la demande

d'asile s'est amorcée au troisième trimestre 2015 et s'est intensifiée au quatrième trimestre, conduisant à une hausse globale de 24 % pour l'année 2015. Ce phénomène s'est poursuivi tout au long de l'année 2016, mais dans une moindre mesure (+ 7 %). Cette accélération de la demande résulte pour l'essentiel du contexte de crise de l'asile que connaît l'Europe dans son ensemble depuis la mi-2015, la France étant toutefois moins touchée que certains de ses homologues (Allemagne, Suède, Autriche, etc.). Sur l'ensemble de la période entre 2007 et 2016 la demande de protection internationale a ainsi augmenté de 141 % en France.

Les guichets uniques d'accueil des demandeurs d'asile

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

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

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

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

La deuxième fonction ayant connu un renforcement particulier a été la fonction contentieuse (+ 31 ETPT, soit un supplément de moyens de 11,5 %), évolution sans doute inévitable compte tenu des importants risques contentieux liés au droit des étrangers, qui se matérialisent par des coûts élevés (voir *infra*), mais qui ne peut être considérée comme contribuant à un renforcement des moyens de premier rang de la politique d'accueil des étrangers conduite par la France.

En revanche, les trois autres sous-missions ont été peu dotées en effectifs supplémentaires.

Répartition des renforts en ETPT par fonction

Séjours	53	+ 3,1%
Naturalisations	23	+ 5,9%
Éloignement	18	+ 5,6%
Asile	86	+ 28,3%
Contentieux	31	+ 11,5%

Source : commission des finances du Sénat

Le renforcement des effectifs consacrés aux naturalisations, dont les modalités de traitement ont été profondément modifiées, ne s'est pas traduit par une augmentation du nombre des demandes traitées. En lien avec la baisse des demandes de naturalisation (- 30 887 demandes entre 2009 et 2016), une certaine réduction du stock des demandes à traiter par les préfectures est intervenue (- 20 580 demandes en stock) mais celui-ci demeure élevé (25 566 demandes) et le nombre des demandes traitées a baissé de 41 254 unités entre 2009 et 2016.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	1 ^{er} semestre 2017
Demandes de naturalisation	93 381	80 245	83 042	50 705	67 633	70 499	67 665	62 494	31 959
Demandes traitées	98 878	89 499	85 725	69 188	65 053	65 621	69 483	57 624	30 916
Stock des demandes à traiter :									
- en préfecture	46 146	60 556	41 136	28 855	31 145	33 839	26 708	25 566	24 001
- à la SDANF	29 899	15 563	3 234	3 075	5 331	9 536	18 634	7 848	6 652
TOTAL	76 045	76 119	44 370	31 930	36 476	43 375	45 342	33 414	30 653
Nombre de naturalisations et réintégrations	63 513	65 305	46 479	32 875	38 093	40 941	43 494	48 833	26 480
Effets collectifs	28 435	29 268	19 794	13 128	14 114	16 669	18 070	19 234	10 126
TOTAL	91 948	94 573	66 273	46 003	52 207	57 610	61 564	68 067	36 606

Source : ministère de l'intérieur

De leur côté, les coûts associés aux emplois mobilisés dans le cadre de l'accueil des étrangers sont passés de 146 millions d'euros en 2016 à 146,7 millions d'euros en 2017, marquant une faible progression (+ 700 000 euros). Celle-ci paraît traduire une politique de recrutement

fondée sur le recours à des emplois faiblement rémunérés, incluant sans doute un nombre important de contractuels.

Évolution de certains éléments représentatifs de la gestion des étrangers entre 2016 et 2017

Données 2016		
Service	ETPT	Montant correspondant
Séjours	1 700,66	80 272 211,14
Naturalisations	391,25	19 384 953,29
Éloignement	322,22	17 250 195,95
Asile	304,64	14 006 758,54
Contentieux	270,28	15 046 062,27
TOTAL	2 989,049	145 960 181,2
Données 2017 (prévisions)		
Service	ETPT	Montant correspondant
Séjours	1 753,49	79 466 052,37
Naturalisations	414,67	19 162 977,21
Éloignement	340,30	17 676 855,89
Asile	390,05	15 027 463,96
Contentieux	301,09	15 379 185,29
TOTAL	3 199,60097	146 712 534,7

Source : ministère de l'intérieur

5. Un programme marqué par les enjeux de sécurité ?

Les déversements massifs de crédits - 21 % des dotations de la mission à destination de la mission « Sécurités » ne sont qu'un élément d'une recomposition tendancielle des moyens de la mission AGTE vers des actions de sécurité publique, qui engage le programme 307 mais aussi le programme 216 (voir *infra* les développements relatifs à ce dernier programme).

Des moyens supplémentaires destinés à répondre aux attentats terroristes ont été dégagés. Mais, l'effort fourni en 2016 et 2017 semble ressortir du projet de budget pour 2018 comme pour « solde de tous comptes ».

**Évolution des effectifs en réponse aux actes terroristes commis en France
(2016-2018)**

	2016			2017			PLF 2018		ETPT Renforts contractuel infra-annuel en gestion 2017 « plan 1000 mois vacataires »
	ETP	T2	HT2	ETP	T2	HT2	ETP	T2	
Réponses apportées aux actes terroristes commis en France									
Pacte de sécurité (F)	185ETP**	4,48M€	0,43M€	185 ETP	-	0,85 M€	-	-	
PLAT (sécurisation des préfectures, téléphonie) (G)	-	-	1M€	-	-	0,50M€	-	-	-
Délégation supplémentaire du RPROG en cours de gestion au titre du PLAT (H)	-	-	0,24M€	-	-	1,5M€	-	-	-
Total	185 ETP	4,48M€	1,67M€	185 ETP		2,85M€	-	-	

(**): 185 ETP notifiés dont 50 ETP pour les services étrangers (B) pour une réalisation de 200 ETP

Source : ministère de l'intérieur

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

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

1. Une modernisation coûteuse à ce jour

D'un point de vue budgétaire, les crédits de l'action « Réglementation générale, garantie de l'identité et de la nationalité et délivrance des titres » (688,3 millions d'euros) restent inertes malgré les réformes. Par rapport à 2015, les économies effectuées n'apparaissent pas supérieures à 6 millions d'euros (moins de 1 % des dépenses) pour une restructuration des emplois de 497 ETPT (4,1 % des effectifs). Face à ces économies, il faut prendre en compte les investissements nécessaires et les compensations versées aux communes sélectionnées pour recueillir les données. Leur montant (près de 40 millions d'euros) excède à ce jour largement des économies qui, de leur côté, il faut le noter sont récurrentes.

2. La fermeture presque complète des guichets du réseau préfectoral

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

Ce processus s'est accompagné de la fermeture de nombreux points d'accès auparavant accessibles dans les communes et, par conséquent, d'un **report de charges sur les usagers et certaines mairies.**

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

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

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

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

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

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

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

Dans ce contexte, l'inspection générale de l'administration a préconisé le **déploiement de 228 dispositifs de recueils complémentaires**, qui viennent s'ajouter au parc déjà existant. Le déploiement effectif a concerné 278 nouveaux dispositifs de recueil auprès de communes déjà équipées et de communes souhaitant maintenir ce service aux usagers. Par ailleurs, 250 nouveaux dispositifs de recueil sont en cours de déploiement.

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

Selon les données transmises par le ministère, **le total des compensations versées aux communes atteindrait 39,78 millions d'euros**.

S'agissant du passeport, l'article 136 de la loi de finances pour 2009 a complété le code général des collectivités territoriales (CGCT) par la création d'un article L. 2335-16 instituant une dotation relative à l'enregistrement des demandes et à la remise des titres sécurisés. Elle s'élève à **5 030 euros par an** par station de recueil, ce qui représente en 2015, une **dotation de 18,28 millions d'euros, pour 2 088 communes et 3 526 dispositifs de recueil**.

L'extension du dispositif à la carte nationale d'identité a conduit à augmenter la compensation à hauteur de 3 550 euros par dispositif de recueil soit 8 580 euros au total. **Le coût de cette revalorisation s'élève à 12,9 millions d'euros** pour les 3 526 dispositifs installés avant la réforme, 2,4 millions d'euros pour les 278 stations déployées en 2016/2017 et 2,2 millions d'euros pour les 250 dispositifs qui seront déployés entre la fin de l'année 2017 et le début de l'année 2018.

Pour compenser la charge d'activité des communes dont les dispositifs sont les plus sollicités, le montant sera porté à 12 130 euros pour les communes ayant enregistré plus de 1 875 titres par dispositif (soit plus de 50 % de la capacité des installations) au cours de l'année précédente. Cette mesure représente une indemnisation supplémentaire de 4 millions d'euros par an.

3. Un raccourcissement des délais très relatif

Le **projet annuel de performances présente le raccourcissement du délai moyen de délivrance des titres** (passeports biométriques, cartes nationales d'identité, permis de conduire) **comme l'un des trois objectifs les plus représentatifs de la mission**. Quoiqu'on puisse penser de ce choix de priorité, il est naturellement **important que les titres permettant l'exercice**

de grandes libertés publiques et, tout simplement, l'existence quotidienne, puissent être remis aux demandeurs dans les meilleurs délais.

Force est de constater que **les performances atteintes en la matière ne sont pas au niveau attendu.** À titre d'exemple, alors que le PAP présenté dans le cadre du projet de loi de finances pour 2017 prévoyait que 90 % des passeports biométriques soient mis à disposition dans les 15 jours, cette cible a dû être revue à la baisse pour ne plus concerner que 80 % des titres en cause. C'est cette même cible qui était fixée pour les cartes nationales d'identité.

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

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

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

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

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

Il peut être intéressant d'observer que **les délais de traitement des demandes ne sont pas nécessairement plus courts dans le cadre de processus marqués par une plus forte dématérialisation et régionalisation et qu'en outre, ils peuvent varier d'une année à l'autre sans raison évidente**. On est conduit à supposer l'effet de tensions techniques mais aussi des évolutions d'effectifs qui peuvent atteindre une grande ampleur. Par ailleurs, la transition entre deux types d'organisation est probablement à l'origine de perturbations.

En toute hypothèse, votre rapporteur spécial souhaite que l'impact sur la qualité du service aux usagers de la dématérialisation de la délivrance des titres sécurisés et de leur régionalisation en termes de délai fasse l'objet d'un suivi dans des conditions plus satisfaisantes qu'aujourd'hui. Par ailleurs, il insiste pour que les points noirs territoriaux de la délivrance des titres soient au plus vite résorbés.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dans sa réponse au questionnaire du rapporteur spécial, le ministère évoque les données relatives aux titres perdus ou volés versées dans les fichiers de police internationaux (système d'information Schengen (SIS) et Interpol) ainsi que l'application DOCKERIF déployée depuis le 1^{er} septembre 2016, qui permet aux services de police et de gendarmerie de vérifier la validité des CNI et des passeports présentés lors des contrôles d'identité.

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

Enfin, un nouvel outil d'aide à la **détection automatisée des tentatives de fraude au certificat d'immatriculation (CIV)**, dénommé **SELFIM** (système expert de lutte contre la fraude à l'immatriculation), permettrait de renforcer significativement l'expertise des cellules spécialisées dans les CERT CIV en matière de lutte contre la fraude. Il s'agirait d'un *« outil innovant utilisant des algorithmes détectant les dossiers qui présentent des risques de fraude aux certificats d'immatriculation »*.

Dans ce **contexte de développement technologique et d'expansion des fichiers**, l'automatisation des processus n'empêche pas la **programmation d'un renforcement des personnels** dédiés à la lutte contre la fraude, le nombre de personnes dédiées à la lutte contre la fraude documentaire devant être multiplié par cinq pour atteindre près de **220 agents spécialisés** au terme de la mise en œuvre du PPNG dans le cadre de la création de cellules de lutte contre la fraude dans les CERT.

Votre rapporteur spécial rappelle qu'il partage pleinement les préoccupations exprimées par la commission des lois du Sénat que la lutte contre la fraude n'aboutisse pas à la constitution de fichiers qui, soit par leur vulnérabilité, soit par une accessibilité insuffisamment encadrée se retourneraient contre les libertés de nos compatriotes et produiraient des effets inverses à ceux recherchés.

L'un des points importants de la lutte contre la fraude réside dans l'utilisation de l'application COMEDEC. Or, celle-ci demeure plutôt confidentielle à ce jour. Au 31 août 2017, seules 366 communes sont raccordées à ce dispositif. Même si 700 communes supplémentaires sont en cours de raccordement, après avoir signé une convention avec l'ANTS et le ministère de la justice, il reste donc beaucoup de « trous dans la raquette ». À ce titre, il convient de mentionner la **loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle**. Elle a rendu obligatoire (au 1^{er} novembre 2018) le dispositif COMEDEC pour les communes qui sont ou ont été siège d'une maternité. Dans ce contexte, une nouvelle aide aux communes utilisatrices de la plateforme, sera effective au 1^{er} juin 2018. Le projet de budget n'en fait pas ressortir clairement la programmation.

Par ailleurs, l'actualité montre, hélas, que des fraudes documentaires apparemment relativement simples et rustiques persistent dans le contexte des migrations internationales.

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

a) La situation financière de l'ANTS, débudgétisation et amélioration

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 sécurisés**. Initialement compétente pour les passeports électronique et biométrique, le certificat d'immatriculation des véhicules, le titre de séjour électronique, la carte nationale d'identité électronique (CNIe) et le visa biométrique, l'Agence a vu ses **attributions progressivement étendues à d'autres documents** comme le permis de conduire ou, plus récemment, le titre d'identité et de voyage et la carte de frontalier¹.

Le projet de loi de finances ne rend pas bien compte de la mobilisation des finances publiques au service de l'ANTS. Le budget n'assure qu'une partie minoritaire des ressources de l'ANTS sous la forme du reversement à l'agence du produit de la redevance d'acheminement des certificats d'immatriculation des véhicules (28,7 millions d'euros pour 2018,

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

comme en 2017). Ces sommes ne sont pas inscrites dans les crédits initiaux du projet de loi de finances mais rattachées en cours de gestion selon un circuit très complexe.

Surtout, le financement de l'agence sollicite les finances publiques au-delà de cette redevance puisqu'il repose sur des recettes affectées¹. Leur produit s'élève à près de 13 % des dotations du programme 307 dont il convient donc d'apprécier le niveau sur une base augmentée par rapport aux seuls crédits.

Les taxes affectées s'élèveraient en 2018 à 223,7 millions d'euros (en incluant la redevance susmentionnée), comme en 2017. Ces produits ont augmenté de 4,5 millions d'euros depuis 2015 soit une hausse de 2 %.

Par ailleurs, l'agence dégage quelques ressources propres², pour un montant de 5,8 millions d'euros dans le budget initial de 2017. Elles paraissent en voie d'expansion, ce dont il faut se féliciter, sous certaines réserves. Même s'il n'entre pas dans la vocation d'un établissement public administratif de développer une activité commerciale, il n'apparaît que souhaitable que les savoir-faire de l'agence soient mieux valorisés.

Votre rapporteur spécial s'interroge cependant sur la mention des téléservices en tant qu'explication de la dynamique de ces ressources dans le projet annuel de performances. Il faut remarquer que la fermeture de nombre de services assurés aux guichets des préfectures (mais aussi des mairies) s'accompagne d'une progression significative des appels téléphoniques adressés au centre de contact de l'ANTS, de la part des usagers mais aussi des mairies. Ainsi l'agence a-t-elle reçu 3 000 appels par jour concernant les demandes de certificats d'immatriculation (contre 2 000 avant la dématérialisation), le nombre d'appels quotidiens ayant également doublé à 400 pour les cartes nationales d'identité. **Cette inflation de communications, outre qu'elle pèse sur le pouvoir d'achat des usagers et sur les budgets des communes, traduit certaines difficultés d'adaptation aux nouvelles procédures.**

¹ Hormis pour la redevance d'acheminement, le produit des taxes attribuées à l'ANTS est plafonné comme c'est le cas général des taxes affectées dans le cadre des normes budgétaires appliquées aux opérateurs. En cas de recettes supérieures au plafond fixé chaque année en loi de finances, l'excédent est reversé au budget général de l'État.

² Ces recettes propres sont par exemple liées à la fabrication des cartes d'agents pour différents ministères ou à l'utilisation du système de transmission électronique des données d'état civil COMEDec.

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

Les **taxes affectées à l'ANTS** sont des **droits de timbre acquittés lors de la délivrance de certains titres** dont elle a la charge. La recette la plus productive provient du droit de timbre relatif à la délivrance des **passesports biométriques** (126,1 millions d'euros en 2018, soit plus de la moitié des recettes), sur la délivrance des **certificats d'immatriculation des véhicules** (36,2 millions d'euros) et de la **carte nationale d'identité** (11,25 millions d'euros). Les **titres de séjour et de voyage des étrangers** engendrent une somme très significative (14,6 millions d'euros) au vu du volume qui est le leur, nettement inférieur à celui impliqué par les autres opérations.

**Les plafonds des taxes affectées à l'ANTS
en 2015, 2016, 2017 et 2018**

(en millions d'euros)

Taxes et redevances	Produit attendu par l'établissement			Prévision 2018
	Réalisation 2015	Réalisation 2016	Prévision 2017	
Droit de timbre sur les passeports	118,80	118,75	126,10	126,10
Droit de timbre sur les titres de voyage biométrique délivrés aux réfugiés et apatrides	0,90	0,90	0,90	0,90
Taxe perçue à l'occasion de la délivrance, du renouvellement, du duplicata ou du changement d'une carte de séjour	13,60	13,59	13,59	13,600
Droit de timbre sur la carte nationale d'identité en cas de non présentation de l'ancienne carte lors de son renouvellement	11,25	11,25	11,25	11,25
Droit de timbre sur les certificats d'immatriculation des véhicules	38,70	36,20	36,20	36,20
Redevance d'acheminement ⁽¹⁾	26,00	36,30	28,70	28,70
Droit de timbre sur le permis de conduire pour non présentation lors du renouvellement	10,0	7,70	7,00	7,00
Total	219,20	224,70	223,74	223,74

⁽¹⁾ Le produit de la redevance d'acheminement n'est pas plafonné.

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2018

Les **dépenses de l'ANTS**, de leur côté, ont connu une forte **augmentation depuis 2011** (+ 32,5 % entre 2011 et 2014) liée principalement à la mise en œuvre du nouveau permis de conduire au format européen, produit à partir de l'application dite « FAETON » ainsi qu'aux surcoûts dus à la maintenance du système d'immatriculation des véhicules (SIV).

Dans le budget initial de l'opérateur, les charges de fonctionnement sont largement prédominantes (201,2 millions d'euros en 2017), les dépenses de personnel s'élevant à 7,5 millions d'euros, soit 3,3 % du total des dépenses (en forte augmentation de 17,2 % par rapport aux 6,4 millions d'euros prévus en 2016). La section d'investissement porte 20,6 millions d'euros en 2017, quasiment inchangée par rapport au budget précédent. Toutes dépenses confondues, les investissements occupent une place modérée dans l'ensemble avec moins de 10 % des engagements.

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

Au total, l'ANTS dégagerait un léger excédent de 173 000 euros.

Cette stabilisation des perspectives financières de l'agence est remarquable compte tenu d'un historique marqué par de profonds déséquilibres.

Toutefois, votre rapporteur spécial relève que le développement des recettes de téléservices y est pour beaucoup, ce dont il ne se félicite pas *a priori*.

b) Des problèmes structurels demeurent

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

Le nouveau contrat d'objectifs et de performance (COP) 2015-2017 signé le 10 juillet 2015 par le secrétaire général du ministère et le directeur de l'Agence fixe comme **objectif la diminution du coût de production du passeport de 5 % et du permis de conduire de 30 % d'ici 2017.**

Ces objectifs, qui pèseront moins sur l'ANTS que sur ses partenaires, en particulier sur l'Imprimerie nationale, n'ont pas encore trouvé de traduction claire dans les faits. Par ailleurs, ils devraient s'accompagner d'une réduction des droits acquittés par les usagers qui ne s'est pas matérialisée.

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

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

Coûts de production des fournitures en titres

	2012	2013	2014	2015	2016	31 juillet 2017
Passeports	13,30 €	13,24 €	13,47 €	13,06 €	11,94 €	12,07 €
Certificats d'immatriculation	0,74 €	1,04 €	1,06 €	1,06 €	1,07 €	1,08 €
Titres de séjour (1)	12,70 €	12,84 €	11,07 €	10,47 €	10,52 €	10,38 €
Visa (1)	0,80 €	0,83 €	0,83 €	0,66 €	0,66 €	0,66 €
Permis de conduire (2)	/	9,99 €	10,02 €	8,69 €	6,84 €	6,84 €
Cartes agent	/	11,59 €	11,62 €	11,58 €	11,58 €	11,58 €
Cartes d'accès sécurisé	/	9,39 €	9,44 €	9,41 €	9,44 €	9,50 €
Permis Bateau	/	/	3,19 €	3,20 €	3,19 €	3,19 €

Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

La réduction des coûts de production des titres a eu son pendant dans l'évolution des coûts de transport. Ces coûts sont sensibles à un effet de volume. Le transport des passeports, des titres de séjour, des cartes d'accès sécurisées et des cartes agent est assuré par colis. Si la production augmente, le nombre de titres par colis augmente et les coûts moyens unitaires diminuent. Par ailleurs, les options d'acheminement peuvent être plus ou moins coûteuses.

Coûts d'acheminement des titres

	2012	2013	2014	2015	2016	31 juillet 2017
Passeports (1)	1,38 €	1,17 €	1,00 €	1,08 €	1,12 €	NC
Certificats d'immatriculation	2,85 €	2,85 €	2,86 €	2,81 €	2,76 €	2,76 €
Titres de séjour (1)	1,38 €	1,17 €	1,00 €	1,08 €	1,12 €	NC
Visa	0,02 €	0,01 €	0,01 €	0,02 €	0,01 €	0,01 €
Permis de conduire (2)	/	3,09 €	2,87 €	1,85 €	1,88 €	1,83 €
Cartes agent (1)	/	1,17 €	1,00 €	1,08 €	1,12 €	NC
Cartes d'accès sécurisé (1)		1,17 €	1,00 €	1,08 €	1,12 €	NC
Permis Bateau	Tarif Ecopli					

Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

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

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

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

Les **tarifs demandés aux usagers ressortent comme sensiblement supérieurs aux coûts**, ce qui n'est pas juridiquement injustifiable, les taxes différant des redevances pour lesquelles une proportionnalité doit être respectée entre coûts et tarifs, mais **mérite d'être mieux justifié d'autant que des phénomènes de péréquation paraissent à l'œuvre**. Le poids prépondérant des recettes associées au droit de timbre à la charge des demandeurs d'un passeport biométrique dans le financement de l'agence a été souligné ci-dessus (126,1 millions d'euros, soit plus de la moitié des ressources de l'agence). Celle-ci indique que les dépenses correspondantes s'élèvent à 88,3 millions d'euros (37,7 % du total des dépenses).

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

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

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

Par ailleurs, dans le contexte des réorganisations en cours visant à ôter au réseau préfectoral son rôle dans la chaîne de traitement des titres, excepté pour les titres liés à la situation des étrangers, le risque d'un transfert de charges récurrent aux dépens de l'ANTS n'est pas négligeable.

On a déjà indiqué que le retrait de l'État territorialisé des missions qu'il exerce jusqu'à présent dans ce domaine se traduit par de premières créations d'emploi et par un déplafonnement des taxes affectées à l'établissement. Il n'est pas sûr que les moyens supplémentaires ainsi dégagés puissent suffire.

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

I. LE FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE

A. LE BUDGET D'UNE ANNÉE SANS RENDEZ-VOUS ÉLECTORAL SIGNIFICATIF SUR LE PLAN FINANCIER

1. Un retour à des bases budgétaires de temps électoral calme

Les crédits du programme 232 baissent de 344,2 millions d'euros, cette baisse touchant particulièrement l'action du programme consacrée aux élections (- 344,6 millions d'euros). Une partie du budget de 2018 supportera un reliquat du coût des scrutins de 2017, dont la totalité des besoins n'avait pas été budgétée dans la loi de finances pour 2017.

Évolution des crédits du programme 232 (2017-2018)

	Ouverts en LFI pour 2017	Demandés pour 2018	Évolution 2018-2017
Action 01 – Financement des partis	68,7	68,7	0
Action 02 – Organisation des élections	391,2	46,6	- 344,60
Action 03 – Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques	7,0	7,6	0,60
Action 04 – Cultes	3,0	2,8	- 0,20
Action 05 – Vie associative	0,10	0,089	- 0,04
Total programme 232	470,0	125,8	- 344,20

Source : projet annuel de performances 2018

La programmation pour 2018 est marquée par l'hypothèse d'une économie de 0,7 million d'euros correspondant à dématérialisation de l'envoi de la propagande électorale dans le cadre des scrutins organisés en 2018. De la même manière, la programmation à long terme de la mission se fonde sur une économie de 414,3 millions d'euros de même origine pour la période de 2018 à 2022. Or, le Parlement a systématiquement rejeté ces mesures, considérant qu'elles porteraient atteinte à la sincérité des scrutins.

Sur ce point les informations fournies à votre rapporteur spécial comportent quelques éléments de contradiction. D'un côté, elles insistent sur les inconvénients de la propagande sous forme papier. Il est indiqué que le coût prévisionnel de l'élection du Président de la République est de 218,1 millions d'euros et celui des élections législatives est de 199,4 millions d'euros. Pour ces élections, les dépenses liées à la propagande électorale (mise sous pli, acheminement au domicile de l'électeur, remboursement aux candidats) représentent respectivement 61 % et 55 % du coût total de l'élection.

Concernant l'externalisation de la mise sous pli, le Gouvernement observe que peu de sociétés ont une capacité logistique suffisante pour traiter les documents de propagande dans des délais très contraints, particulièrement lorsqu'il n'y a qu'une semaine entre les deux tours de scrutin. Pour les élections organisées en 2017, seule une dizaine de prestataires différents ont été retenus sur l'ensemble du territoire métropolitain et la même société a été retenue par 50 % des préfetures ayant recours à une externalisation.

Ces prestataires n'investissent plus sur le segment de la propagande électorale. Le parc machine est vieillissant (impression, mise sous pli, etc.) et n'est plus rentabilisé par d'autres travaux, en raison de la dématérialisation globale du circuit papier. Les clients de ces entreprises (journaux, vente par correspondance, etc.) ont, en effet, dématérialisé leurs envois. La rentabilité des opérations électorales – certes importante mais ponctuelle – ne justifie plus des investissements dans les outils.

Pour autant, pour les élections présidentielles et législatives de 2017, plus de 70 % des préfetures ont opté pour une externalisation de la mise sous pli de la propagande électorale à un prestataire privé sans que, pour l'élection présidentielle, les plis de propagande adressés aux électeurs aient subi des difficultés notables. Le ministère observe toutefois que pour les élections législatives, le traitement de la propagande des candidats a connu une avarie sur le site d'un prestataire où étaient confectionnés les plis de propagande de certains départements des régions Auvergne-Rhône-Alpes et d'Occitanie. Certains électeurs n'ont pas reçu leur pli de propagande à temps.

Votre rapporteur spécial n'en tire pas le sentiment que la propagande soit appelée à disparaître, préférant mettre l'accent sur la perspective d'une amélioration du suivi des électeurs, qu'il conviendra cependant de vérifier au cours des prochaines années. À la suite d'un rapport de l'inspection générale de l'administration de 2014 qui estimait que 500 000 électeurs (1,1 % des inscrits) étaient concernés par de mauvaises inscriptions, trois lois ont été adoptées le 1^{er} août 2016 en vue de rénover les modalités d'inscription sur les listes électorales grâce à la création d'un répertoire électoral unique. Ce dispositif, opérationnel avant le 31 décembre

2019, sera financé à hauteur de 0,6 million d'euros sur le programme 232, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018.

2. Le financement des partis politiques entre inertie et volatilité

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

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

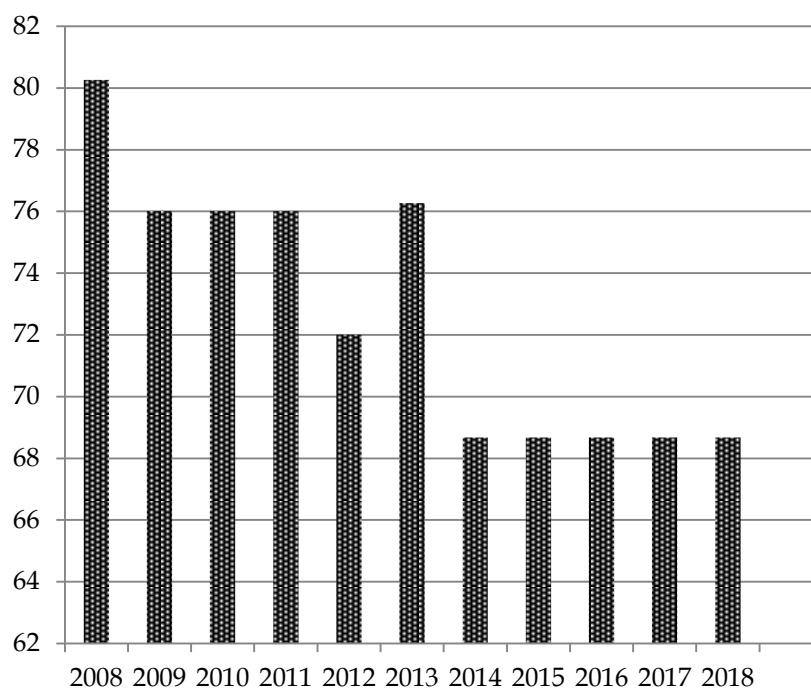
- une **première fraction** répartie entre des partis et groupements politiques en fonction de leurs résultats lors du dernier renouvellement général de l'Assemblée nationale ;

- une **seconde fraction** spécifiquement répartie entre les partis et groupements politiques représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Pour l'année 2018, un montant de 68,67 millions d'euros est inscrit. Cette enveloppe est stable en valeur depuis plusieurs années.

Évolution de la dotation prévue au titre du subventionnement des partis politiques (2008-2018)

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En réponse au questionnaire du rapporteur spécial de la commission des finances, le ministère de l'intérieur a fait la réponse, décevante, suivante :

« À ce stade, il manque trop d'informations pour présenter une répartition de l'aide publique de 2018. Le décret est attendu pour la fin de mois de mai 2018. À cette date, le ministère disposera des éléments nécessaires pour finaliser le calcul, c'est-à-dire :

- le respect des obligations comptables par les partis politiques ;*
- les suffrages décomptés en application de l'article L.O. 128 du code électoral ;*
- le renouvellement du Sénat et le rattachement des parlementaires pour la seconde fraction de l'aide publique au mois de novembre 2017 ».*

Votre rapporteur spécial rappelle les éléments de répartition observés ces dernières années (voir **l'annexe n° 1** au présent rapport). Il en ressort que les partis politiques se sont vus attribuer une fraction globalement stables des subventions financées par le programme. Par contraste, les résultats des élections législatives du mois de juin 2017 devraient entraîner de profondes modifications.

La sensibilité du financement de partis politiques qui, pour nombre d'entre eux, sont inscrits dans l'histoire politique et parlementaire longue du pays, à des événements politiques dont la pérennité n'a par définition pas été démontrée peut être considérée comme excessive au regard de la réalité de structures politiques auxquelles l'histoire a conféré une forme de consécration.

Compte tenu d'une certaine volatilité de l'opinion publique, il pourrait être envisagé de lisser des évolutions ponctuelles en introduisant une troisième fraction dans l'enveloppe de financement des formations politiques.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial observe que la consommation des crédits est fréquemment en-deçà des dotations ouvertes en lois de finances du fait de l'application des sanctions pour défaut de respect des règles concernant la parité. Ainsi, pour l'année 2016, dernière année d'exécution complète d'une loi de finances, celles-ci ont entraîné une sous consommation des crédits ouverts de 5,651 millions d'euros, soit plus de 8 % des ouvertures de crédits de la loi de finances pour 2016.

B. LES MOYENS DE LA COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES

Les dispositifs adoptés en 2017 au titre de la confiance dans la vie politique comportent des charges supplémentaires pour la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) dont les effets restent encore limités à ce jour mais pourraient devenir plus conséquents à mesure que les dispositions de la loi seront appropriées par la commission. Ainsi, **si actuellement, la mise en œuvre de la loi pour la confiance dans la vie politique ne conduit qu'à envisager le recrutement de 4 ETPT, cette prévision pourrait devoir être dépassée.**

Les principales dispositions susceptibles d'exercer des effets sur la charge de travail de la CNCCFP

Contrôle du financement des partis politiques

L'article 25-I-12° de la loi pour la confiance dans la vie politique a sensiblement modifié l'obligation de publicité des comptes des partis politiques. Ainsi, à compter de l'exercice 2018 (comptes déposés au 1^{er} semestre 2019), la publication des comptes annuels des partis politiques devra comporter «le montant consolidé des emprunts souscrits, répartis par catégorie de prêteur et types de prêts, ainsi que l'identité des prêteurs personnes morales et les flux financiers nets avec les candidats ». En outre, la mention du caractère sommaire de cette publication a été supprimée de l'article 11-7 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988.

Cette publication nécessitera la collecte et l'analyse d'un nombre beaucoup plus important d'informations par les agents de la commission.

Les articles 25-I-6° et 25-I-13° de la loi pour la confiance dans la vie politique dispose que, désormais, seul le mandataire (personne physique ou association de financement) peut percevoir des ressources pour le parti, et non seulement les dons de personnes physiques.

Par suite, la problématique des standards minimaux de présentation et de format des justificatifs de recettes va se renforcer dès lors que l'ensemble des ressources devra transiter sur le compte bancaire du mandataire.

Il faudra notamment pouvoir distinguer sans difficulté les dons et les cotisations ouvrant droit à réduction d'impôt des autres recettes. Sans la mise en place d'une présentation standardisée minimale des pièces justificatives, le contrôle par la commission du respect des règles de perception des dons et cotisations serait très difficile.

Selon la réponse transmise à votre rapporteur spécial, *« la charge de travail va être considérablement accrue sans impact sensible sur l'efficacité réelle du contrôle ».*

En application des dispositions de l'article 25-I-12° de la loi précitée, modifiant l'article 11-7 de la loi 88-227 du 11 mars 1988, le périmètre des comptes d'ensemble des partis devra désormais inclure obligatoirement les comptes de leurs organisations territoriales dans des conditions ultérieurement définies par décret.

Au regard du décret et de la définition du périmètre comptable retenue, le contrôle du respect des obligations comptables ainsi que la publication des comptes par la commission induiront une charge de travail supplémentaire importante.

La révision des articles 11-3-1 et 11-4 de la loi du 11 mars 1988 issus par la loi pour la confiance dans la vie politique prévoit un strict encadrement des prêts consentis aux partis politique par des personnes physiques ou morales.

Les nouvelles dispositions de la loi pour la confiance dans la vie politique concernant les prêts induiront un travail d’instruction très conséquent. En effet le pôle parti politique devra s’assurer que les termes de la loi et du contrat de prêt sont bien respectés. L’état de remboursement des prêts devra en outre être suivi par les services de la commission pendant 5 années maximum.

Contrôle des comptes de campagne

- L’article 4 de la loi n° 2017-286 6 mars 2017 ainsi que le 5° de l’article 26 de la loi pour la confiance dans la vie politique ont sensiblement modifié l’obligation de publicité des comptes de campagne.

Ainsi, l’article L. 52-12 modifié du code électoral, aux termes duquel la commission doit assurer la publication des comptes de campagne prévoit que pour les élections qui se dérouleront postérieurement au 31 décembre 2017, cette publication, d’une part, devra comporter les « montants consolidés des emprunts souscrits par le candidat ou le candidat tête de liste [...], répartis par catégorie de prêteur et types de prêts, et pays d’établissement ou de résidence des prêteurs, ainsi que l’identité des prêteurs personnes morales » et, d’autre part, ne sera plus effectuée dans une forme simplifiée. La commission devra également assurer cette publication dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé.

Ces dispositions nécessiteront une modification de l’application informatique sur laquelle les rapporteurs auprès de la commission saisissent les informations déclarées par le candidat dans le compte et ses annexes et induiront un lourd travail de mise en forme, par le service des systèmes d’informations et de la sécurité lors de la publication.

- L’article 26 I-1° de la loi pour la confiance dans la vie politique prévoit un strict encadrement des prêts consentis à des candidats par des personnes physiques pour le financement de leur campagne. Cet article prévoit qu’un décret en Conseil d’État précise « les conditions d’encadrement du prêt pour garantir que ce prêt ne constitue pas un don déguisé ».

Par suite, dans le cas où ledit décret prévoirait un contrôle, en aval de la décision de la commission, de l’exécution du remboursement de ces prêts, ce contrôle induirait une charge de travail supplémentaire importante. En effet les services de la commission devront s’assurer que les termes de la loi et du contrat de prêt sont bien respectés. L’état de remboursement des prêts devra en outre être suivi par les services de la commission pendant 5 années maximum, la loi imposant aux candidats de communiquer l’état du remboursement des prêts chaque année.

Source : commission des finances du Sénat d’après la réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Il faut en effet ajouter que d’ores et déjà, les moyens réservés à la commission ne lui permettent pas de s’assurer de la légalité d’un certain nombre d’opérations de financement.

Ainsi, par exemple, pas plus que le mandataire, la commission n’a réellement la possibilité de vérifier si les conditions de résidence indiquées par un donateur ou un cotisant sont fidèles à la réalité.

Certes, la commission n'est pas une juridiction, ce que le Conseil constitutionnel ne manque jamais de rappeler. Pour autant, ses missions deviennent à l'évidence quasi-juridictionnelles, du moins au regard des investigations qu'elles nécessitent. Cet aspect de la commission se renforce d'ailleurs.

Ainsi, depuis la loi n° 2016-508 du 25 avril 2016 de modernisation de diverses règles applicables aux élections, l'article L. 52-14 du code électoral dispose que la CNCCFP peut « *recourir à des experts à même d'évaluer les coûts des services et des prestations retracés dans les comptes de campagne et de l'assister dans l'exercice de sa mission de contrôle mentionnée à l'article 11-7 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique* ». Cette possibilité est actuellement mise en œuvre à titre expérimental à l'occasion de l'examen des comptes des candidats à l'élection présidentielle de 2017.

De la même manière, s'agissant des partis politiques, la commission, qui n'a pas accès aux comptes détaillés des partis politiques, peut en revanche se livrer à des contrôles de cohérence et dispose d'un droit de communication. Et elle a estimé (rapport d'activité 1993-1994) qu'elle pouvait saisir des officiers de police judiciaires en cas d'anomalie ou d'infraction en matière de financement, ou encore d'origine douteuse des fonds. Dans ce cadre, une saisine a eu lieu en 2017 concernant les comptes de trois partis politiques, l'instruction étant actuellement en cours.

En toute hypothèse, les conséquences budgétaires du renforcement du rôle de la commission par les dispositifs législatifs nouveaux ne ressortent pas de l'examen du projet de budget du programme 232 pour 2018.

II. UNE MAÎTRISE OPÉRATIONNELLE INSUFFISANTE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 216

Les crédits du programme 216 s'inscrivent en légère baisse (- 0,5 %). Des évolutions importantes résultent de la baisse des dotations prévues au titre du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) tandis que, du fait de l'instauration de la commission du contentieux du stationnement payant (voir ci-dessus), les crédits d'État-major et de services centraux sont portés par un élan certain (+ 4,8 %). Votre rapporteur spécial a indiqué quelques incertitudes quant à la dynamique des crédits de personnel, qui totalisent plus de la moitié des dotations du fait des incertitudes sur quelques éléments de la politique salariale du Gouvernement.

**Évolution des crédits du programme 216
(2017-2018)**

	Ouverts en LFI pour 2017	Demandés pour 2018	Evolution 2018/2017
Action 01 – Etat-major et services centraux	356,60	373,70	4,8%
Action 03 – Système d’information et de communication	82,5	57,7	-30,0%
Action 04 – Action sociale et formation	40,6	40,2	-0,9%
Action 05 – Affaires immobilières	145,6	149,5	2,7%
Action 06 – Affaires juridiques et contentieuses	55,0	80	45,5%
Action 08 – Immigration, asile et intégration	40,1	41,0	2,2%
Action 09 – Sécurité et éducation routières	124,8	126,2	1,1%
Action 10- Fonds interministériel de prévention de la délinquance	100,4	72,9	-27,4%
Total programme 216	945,6	941,2	-0,5%

Source : projet annuel de performances 2018

Par ailleurs, il renvoie aux observations détaillées du rapport sur les crédits de la mission présenté l’an dernier sur l’ampleur des moyens absorbés par le parc immobilier du ministère. Cette année encore, les crédits prévus à ce titre approchent les 150 millions d’euros, soit 16 % des dotations. Cette particularité de l’architecture des crédits du programme, combinée avec la place importante des dépenses des systèmes d’information contribuent à une certaine rigidité de la programmation budgétaire. Elle est tributaire d’un reste à payer très conséquent sur des opérations engagées les années antérieures. Il reste 1 137 millions d’euros de paiements à effectuer sur des autorisations d’engagement consommées dans le passé. Beaucoup de ces charges proviennent d’opérations de financement immobilier comportant des clauses de crédit-bail ou non.

Votre rapporteur spécial souligne le poids élevé des effectifs d’administration centrale. Avec 4 721 ETPT, leur nombre excède de beaucoup celui des effectifs déployés dans le réseau des sous-préfectures, et bien plus encore, celui qu’occupent les seules sous-préfectures de province.

Enfin, pour conclure ce préambule, force est de s'étonner de la considérable réduction des crédits du FIPD alors que l'année 2018 a été présentée comme devant marquer le début d'une nouvelle stratégie ambitieuse de prévention de la radicalisation et de la délinquance. Semblent se trouver actée la révision à la baisse du programme d'installation de centres de réinsertion et de déradicalisation, sans que le relais ne soit réellement organisé.

Votre rapporteur spécial suivra avec beaucoup d'attention les suites réservées à ce qui, en l'état, apparaît comme une réduction des ambitions.

Il ne faudrait pas que la dérive une fois encore redoutée des dépenses de contentieux du ministère de l'intérieur exerce un effet d'éviction sur une action très sensible à tous points de vue, en particulier, par ses prolongements en termes de sécurité et d'équilibres sociaux. Ce serait d'autant moins justifié qu'il semble que le ministère de l'intérieur ne suive pas les meilleures pratiques dans la conduite des actions sociales destinées à ses propres agents.

A. UNE ACTION SOCIALE EN BUTTE À DE SÉVÈRES CRITIQUES

La Cour des comptes a consacré un chapitre de son rapport public de 2017 à l'action sociale du ministère de l'intérieur. Si celle-ci est financée par d'autres missions que la mission AGTE, les 40,2 millions d'euros du programme 216, auxquels l'on peut ajouter, au moins pour partie, les 8,7 millions d'euros inscrits au programme 307 relèvent des observations très critiques alors formulées.

Votre rapporteur spécial en rappelle quelques éléments. La Cour des comptes souligne d'abord que l'organisation de l'action sociale au sein du ministère de l'intérieur souffre de son émiettement et de son hétérogénéité (avec une pluralité de services centraux, des services locaux hétéroclites et une carte des organismes partenaires imprécise). Elle estime que la tutelle a été longtemps défaillante, consentant des mises à disposition gratuites injustifiées de locaux, de matériels et de personnels avec pour effet une gestion des organismes partenaires source de risques financiers et d'irrégularités. Elle met en cause avec une particulière sévérité la gestion de l'association nationale d'action sociale des personnels de la police nationale et du ministère de l'intérieur (l'ANAS), évoquant un « *dérive particulièrement grave* ».

Enfin, elle relève une efficacité contestable du fait notamment d'inégalités dans la délivrance des prestations.

Votre rapporteur spécial souligne en particulier la mention d'inégalités géographiques pour des résultats décevants par lesquelles en 2014, l'Île-de-France absorbait 67 % des crédits d'action sociale du ministère.

Les recommandations de la Cour des comptes sont les suivantes :

- revoir l'organisation de l'action sociale du ministère de l'intérieur ;
- redéfinir plus précisément les finalités de l'action sociale en s'appuyant sur une évaluation des besoins et des carences constatées et en veillant à prévenir les disparités entre agents se trouvant dans des situations comparables ;

- revoir les délégations de missions consenties aux organismes partenaires et assurer les conditions d'un véritable contrôle, à travers un dialogue de gestion structuré autour de conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens ;

- ajuster les concours financiers aux besoins réels des organismes partenaires ;

- mettre un terme aux mises à disposition de personnels et de moyens non justifiés.

Prenant bonne note des observations produites par le ministère de l'intérieur, votre rapporteur spécial s'attachera à suivre les prolongements donnés aux critiques très fortes de la Cour des comptes afin de pleinement mesurer leur signification pour les crédits d'action sociale inscrits dans les dotations de la mission.

B. DES DÉPENSES DE CONTENTIEUX À NOUVEAU SOUS-BUDGÉTÉES ?

1. Une programmation budgétaire fragile

Jusqu'en 2013, l'action 6 du programme 216 qui finance les frais de contentieux et les dépenses de protection des fonctionnaires était dotée en loi de finances initiale d'un budget annuel de près de 80 millions d'euros, montant qui a sensiblement diminué à partir de 2014. En particulier, les crédits avaient baissé de manière significative en 2016, de 23,7 % par rapport à 2015 pour être budgétés à hauteur de 49 millions d'euros.

Le rapporteur spécial de la commission des finances, notre collègue Hervé Marseille, avait jugé **cette baisse inquiétante, rappelant que ces dépenses font l'objet d'une sous-budgétisation chronique**. De fait, les dépenses de l'exercice ont atteint **84,1 millions d'euros**.

Malgré une programmation initiale plus élevée, **l'année 2017 devrait à nouveau voir les crédits initiaux (55 millions d'euros) largement insuffisants pour couvrir des dépenses estimées aujourd'hui à 144,6 millions d'euros** (dont 30,2 millions de reports de l'année 2016 et 33,6 millions de contentieux exceptionnels).

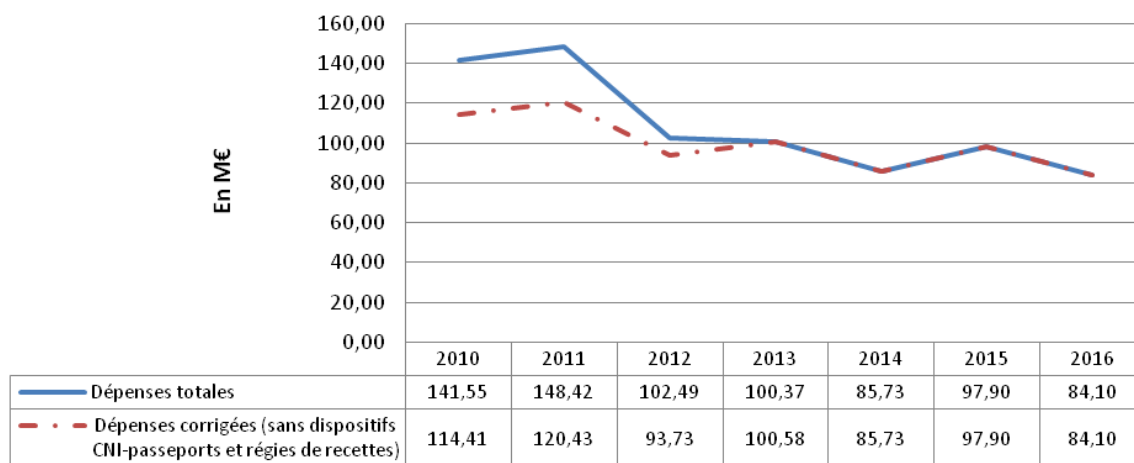
C'est ainsi dans le contexte d'une sous-budgétisation chronique des dépenses de contentieux qu'il convient d'apprécier la hausse de la dotation demandée pour 2018 au titre de cette action.

Atteignant 45,4 %, l'augmentation des dotations prévues pour 2018 porterait ses moyens à 80 millions d'euros. Elle est ainsi calée sur l'hypothèse d'une absence de reports de charges de 2017 sur 2018, qui supposera que des moyens supplémentaires soient rendus disponibles d'ici la fin de l'année pour couvrir les impasses financières de 2017, et sur l'absence de nouveaux contentieux « exceptionnels ».

L'évaluation du besoin en matière de frais de contentieux est, sans doute, délicate, compte tenu de la nature aléatoire de ces dépenses du fait du rythme d'examen des dossiers par les juridictions, d'évolutions de la jurisprudence et du caractère impondérable et contraint de certaines demandes (dommages liés aux attroupements et rassemblements ou aux dépenses en matière d'accidents de la circulation).

Le niveau de la dépense a subi depuis 2010 d'importantes fluctuations ainsi que le montre le graphique ci-après.

Évolution des dépenses contentieuses

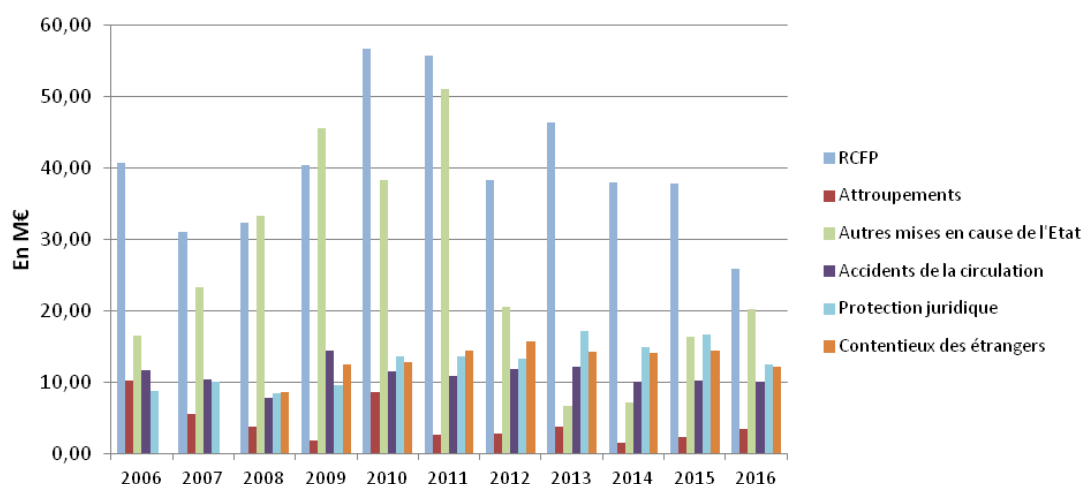


Source : ministère de l'intérieur

En toute hypothèse, le montant des crédits inscrits pour 2018 reste inférieur au tendanciel (88 millions d'euros) établi sur la base de la moyenne des dépenses enregistrées ces trois dernières années, hors dossiers particuliers, et semble d'ores et déjà trop limité pour couvrir les besoins (voir *infra*).

2. Les principales catégories de dépenses contentieuses illustrent la diversité des risques juridiques pesant sur le ministère de l'intérieur

Les principaux déterminants des dépenses contentieuses sont figurés dans le graphique ci-après.



Source : réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

Les principaux postes recouvrent :

- des dépenses d'indemnisations liées aux refus de concours de la force publique, qui reste le premier poste de dépense contentieuse même si leur montant tend à baisser (25,84 millions d'euros en 2016 ; 22,60 millions d'euros exécutés au 31 août 2017 pour une prévision de 47,15 millions d'euros pour 2017 compte tenu d'un report de charges important de 2016 sur 2017) ;

- des dépenses en matière de protection fonctionnelle des fonctionnaires, composées d'honoraires d'avocats et des indemnisations versées aux fonctionnaires victimes en réparation des préjudices subis (12,41 millions d'euros en 2016 ; 9,87 millions d'euros au 31 août 2017 pour une prévision de 19,01 millions d'euros. Cette dépense reste soumise à des tensions assez fortes liées notamment à l'augmentation des demandes de protection fonctionnelle même si le coût par dossier est maîtrisé par la mise en place de bonnes pratiques (passation de conventions d'honoraires avec les avocats, expérimentation depuis 2015 de la protection fonctionnelle sans avocat dans deux secrétariats généraux du ministère de l'intérieur - SGAMI) ;

- des dépenses en matière de contentieux des étrangers, constituées principalement d'honoraires d'avocats représentant l'État devant les juridictions judiciaires et administratives et de frais irrépétibles

(12,23 millions d'euros en 2016 ; 10,29 millions d'euros au 31 août 2017 pour une prévision de 18,6 millions d'euros). Selon les informations du ministère de l'intérieur, cette dépense peut être appelée à augmenter dans le contexte d'évolution des lois et règlements ;

- des dépenses en matière d'accident de la circulation (9,99 millions d'euros en 2016 ; 4,61 millions d'euros au 31 août 2017 pour une prévision de 9,4 millions d'euros). Cette dépense est globalement stabilisée malgré des contentieux à fort enjeu financier et une accidentalité importante des flottes opérationnelles du ministère de l'intérieur ;

- des dépenses relatives à la mise en cause de l'État dans le cadre d'atroupements (3,40 millions d'euros en 2016 ; 0,63 million d'euros au 31 août 2017 pour une prévision de 2,6 millions d'euros) : cette dépense est stabilisée mais les mouvements sociaux du printemps 2016 et ceux de la Guyane en 2017 laissent présager des dépenses plus importantes pour 2017 qui devraient exercer une forte pression sur les dotations prévues pour 2018 ;

- des dépenses pour les « autres mises en causes de l'État », ce poste pouvant, certaines années et sur un nombre restreint d'affaires, générer des dépenses importantes (20,22 millions d'euros en 2016 ; 3,32 millions d'euros au 31 août 2017 pour une prévision de 54,1 millions d'euros). Il convient de signaler l'impact important, en 2016, du contentieux d'un montant de 12,9 millions d'euros ayant opposé l'État à la métropole de Lyon au titre de la compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle.

3. Une sous-budgétisation aux effets très condamnables

La sous-budgétisation des dépenses de contentieux n'est pas sans effets très condamnables.

L'exécution budgétaire, et jusqu'à la sincérité budgétaire même, s'en trouvent très altérées.

L'insuffisance des crédits contentieux votés en loi de finances initiale conduit, de manière récurrente, à une impasse budgétaire nécessitant des ouvertures de crédits en cours de gestion (mobilisation de la réserve de précaution, décret d'avance, loi de finances rectificative), opérations multiples aux fins de compléter la dotation initiale peu satisfaisante et ne permettant pas au demeurant à la démarche de performance mise en place par la DLPAJ de produire tous ses effets. Elle entraîne par ailleurs des difficultés importantes en termes de pilotage :

- elle engendre de la part de certaines unités opérationnelles (UO tels que les préfetures et SGAMI) un manque de sincérité dans la prévision budgétaire, les UO surestimant très largement leurs besoins sachant que la DLPAJ ne pourra leur déléguer qu'une fraction restreinte de l'enveloppe demandée ;

- elle oblige à des reports de charges importants d'un exercice budgétaire sur l'autre qui nuisent à la sincérité budgétaire de l'action (le report de charges est passé de 19,2 millions d'euros en 2016 à 30,2 millions d'euros en 2017), ainsi qu'en juge très ouvertement le ministère de l'intérieur dans sa réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial.

Prolongeant son analyse, **le ministère de l'intérieur abonde dans le sens des observations régulières de la commission des finances du Sénat en faisant valoir les dommages nombreux liés à la sous-budgétisation des dépenses de contentieux pour l'environnement du ministère de l'intérieur.**

C'est ainsi que celui-ci mentionne les conséquences :

- sur **l'exécution des décisions de justice** puisqu'il faut parfois attendre plusieurs mois pour qu'un contentieux fasse l'objet d'un règlement, situation qui nuit à l'autorité de la chose jugée et, finalement, à la confiance des usagers du service public judiciaire ;

- sur la **soutenabilité du programme lui-même** puisque le défaut de disponibilité des crédits conduit au paiement d'intérêts moratoires ou de pénalités (liées par exemple aux astreintes décidées par le juge) et pénalise la conclusion de transactions amiables (en refus de concours de la force publique notamment) qui permettent à l'État d'éviter les frais et la durée des procédures juridictionnelles ;

- sur **l'équilibre financier des créanciers du ministère de l'intérieur** (cas de cabinets d'avocats notamment en protection fonctionnelle, fonctionnaires ou tiers blessés dans le cadre d'accidents de la circulation) ;

- sur **la crédibilité des engagements pris par l'État**, mais, plus largement, sur son autorité même.

4. Un ensemble de mesures correctrices aux suites encore aléatoires et qui ne doivent pas sacrifier certains principes

a) Une maquette de performances du projet annuel de performances qui ne renseigne qu'en partie sur les problèmes et les résultats

Un objectif d'optimisation de la fonction juridique du ministère figure au projet annuel de performances du programme 216. Il comprend un indicateur relatif au taux de réussite des services déconcentrés (préfectures et SGAMI) devant les juridictions administratives et judiciaires.

Votre rapporteur spécial s'interroge sur la **significativité** d'un indicateur qui compte au nombre des décisions gagnées aussi bien les rejets des demandes des administrés que leurs désistements et les annulations seulement partielles des positions de l'administration. Il relève par ailleurs le défaut d'information sur les suites des refus de concours de la force publique, qui sont évidemment souvent un élément important du problème.

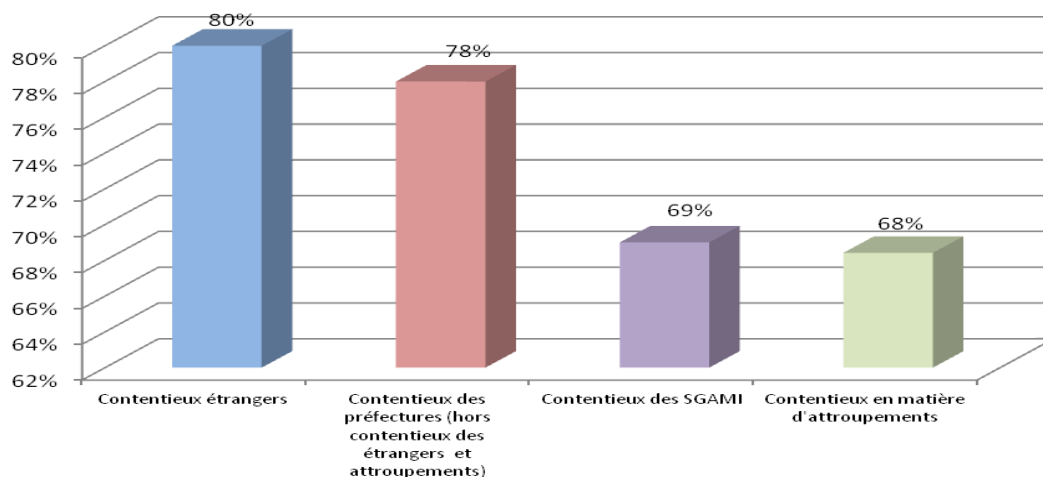
Cet indicateur global se décline en deux sous-indicateurs :

- le **taux de réussite pour le contentieux des étrangers** devant les juridictions administratives et judiciaires, dont la **cible pour 2018 a été fixée à 81 %** sur la base des résultats de l'année 2016 et du premier trimestre 2017 ;

- le taux de réussite pour les autres contentieux, à l'exception des contentieux relatifs aux refus de concours de la force publique, devant les juridictions administratives et judiciaires, fixé à 79 % sur la base également des résultats de l'année 2016 et du premier trimestre 2017.

Les données recueillies pour 2016 montrent une forte hétérogénéité des performances contentieuses de l'administration selon la nature des dossiers mais aussi entre préfectures.

Taux de réussite de l'administration par grandes catégories de contentieux - année 2016



Source : ministère de l'intérieur

Le **contentieux des étrangers** est un contentieux de masse pour les préfectures : il représente chaque année **plus de 90 % du contentieux** traité par les préfectures et c'est dans ce domaine que l'administration obtient les meilleurs résultats.

S'agissant du **contentieux dit « général »**, pour lequel le taux de réussite de l'administration est moins bon, il recouvre :

- pour les préfectures, principalement les contentieux de la police administrative, de la sécurité routière et des élections ;

- pour les secrétariats généraux du ministère de l'intérieur (SGAMI), les contentieux des agents de la police nationale en première instance.

Enfin, **le contentieux des groupements** est circonstanciel et peut être, en fonction des années, **inférieur à 70 % de réussite** pour l'ensemble du territoire.

En 2016, pour le seul contentieux général, 8 % des préfectures (enregistrant le plus souvent un contentieux très limité) ont un taux de réussite inférieur à 50 %, 72 % ont un taux de réussite compris entre 51 % et 75 %, et 20 % ont un taux de réussite supérieur à 75 %. Pour 2018, la cible a été fixée à 79 %.

b) Un plan de maîtrise et l'organisation de pôles régionaux d'appui qui n'ont pas encore donné de résultats probants

Afin d'assurer une meilleure maîtrise des dépenses contentieuses, un plan d'action a été lancé en 2014 par le ministère de l'intérieur. L'objectif principal consiste à **renforcer le pilotage de stratégie contentieuse ainsi que l'expertise juridique dans les territoires n'a pas été atteint.**

De nouvelles initiatives ont été annoncées pour 2017. Dans le cadre du plan préfectures nouvelle génération, la nécessité de renforcer l'expertise juridique des préfectures a été reconnue au titre des conclusions du groupe de travail *ad hoc*.

Une **nouvelle organisation de la fonction juridique territoriale** a été décidée. La constitution de **huit pôles d'appui juridique**, pilotés et animés par l'administration centrale du ministère a été annoncée. Jusqu'à présent, quatre d'entre eux ont été mis en place en matière de **police administrative** (2 pôles), de **contentieux statutaire** (1 pôle) et de **concours de la force publique et responsabilité de l'État** (1 pôle).

Deux pôles supplémentaires compétents en matière de **police administrative** (1 pôle situé à Lille) et **concours de la force publique et responsabilité de l'État** (1 pôle situé à Strasbourg) ont démarré au cours du mois de septembre.

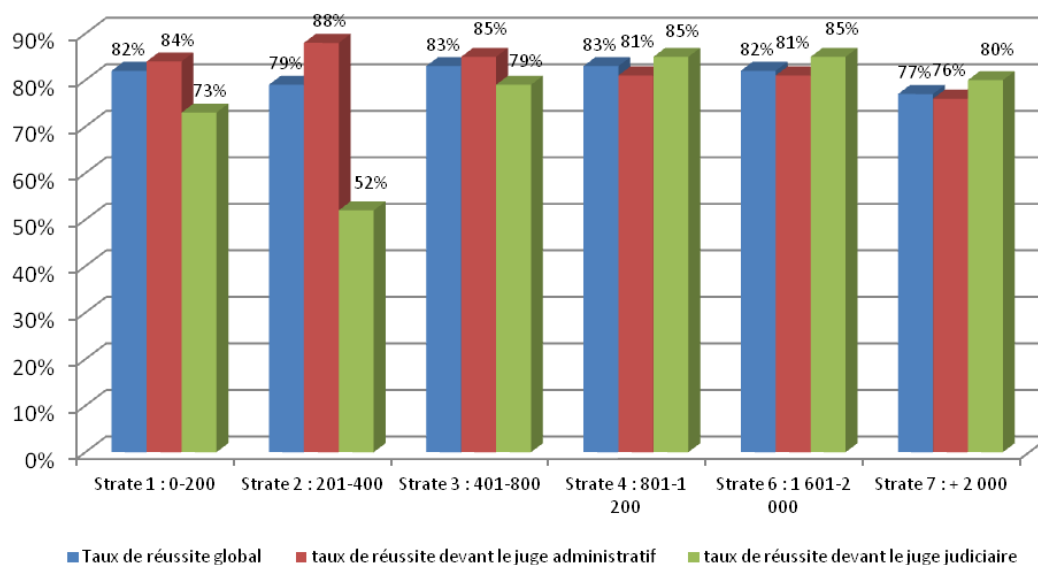
Des besoins plus importants et immédiats ayant été identifiés en matière de police administrative et de sécurité routière, deux pôles d'appui dédiés étaient réputés devoir être mis en place au 1^{er} décembre 2016 à Dijon et à Orléans. Ils ne sont pas mentionnés dans le bilan réalisé par le ministère de l'intérieur du processus de renforcement de l'ingénierie juridique du ministère.

Votre **rapporteur spécial** remarque que ces initiatives, très juridiques, **n'auront de réel impact sur les dépenses contentieuses que dans la mesure où, dès le stade conceptuel, auront été réunies les conditions d'une prévention des cas de responsabilité de l'action administrative.**

En outre, force est de constater que les dispositions prises ont été principalement axées sur les échelons départementaux, en particulier sur ceux les moins pourvus en moyens qui, pour être les premiers opérationnels dans les territoires, ne recouvrent peut-être pas les problèmes les plus aigus.

Il faut rappeler que, de prime abord, il n'existe pas de relation mécanique entre le volume du contentieux traité par les préfetures et les succès obtenus au terme de laquelle une professionnalisation du contentieux devrait conduire à de meilleurs résultats dans les structures étoffées. C'est du moins le cas pour le contentieux des étrangers, la strate la plus fournie en affaires étant également celle qui obtient les moins bons taux de succès.

**Taux de réussite en contentieux des étrangers
par strate de préfetures en 2016**



Source : ministère de l'intérieur

De surcroît, si la contribution des structures d'appui peut être utile, leur dimensionnement d'emblée très modeste risque d'en limiter sérieusement l'efficacité. Ils sont décrits dans une circulaire du ministre de l'intérieur de décembre 2016 comme des « structures à la fois légères (5 agents dont un chef de pôle) et très spécialisées » appelées à proposer « une offre de services étendue » tout en n'étant accessible que selon des droits de tirage suivant une logique territoriale étroite et de rationnement.

La complexification des dossiers, les tensions sociales, certaines orientations délibérées peuvent en multiplier les occasions.

5. Des pratiques de gestion des nids à contentieux qui doivent prévenir toute entorse au principe d'égalité

Enfin votre rapporteur spécial ne peut manquer de s'interroger sur certains choix mis en œuvre par le ministère de l'intérieur pour limiter les indemnisations dues au titre des refus de concours de la force publique.

Le ministère évoque le rôle du développement de « bonnes pratiques » dans la gestion des dossiers par les préfectures.

Votre rapporteur spécial peut facilement approuver certaines d'entre elles comme l'octroi du concours de la force publique plus systématique, le traitement à flux tendu des demandes de concours de la force publique, la réduction du délai de traitement des demandes amiables d'indemnisation.

Néanmoins, **d'autres « bonnes pratiques » sont nettement plus contestables.**

Ainsi en va-t-il de la **mise en place auprès des bailleurs d'une procédure visant à obtenir des sursis de leur part sur les demandes de réquisition de la force publique pour interrompre la période d'indemnisation et du traitement en priorité des dossiers à fort enjeu financier** qui établit une sorte de sélectivité par l'argent des interventions du ministère de l'intérieur sans doute justifiable financièrement mais très contraire au principe républicain d'égalité.

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

ARTICLE 49 B (Article L. 375 du code électoral)

Financement des campagnes audiovisuelles officielles pour l'élection des conseillers à l'assemblée de Corse

Commentaire : le présent article vise à prescrire la prise en charge par l'État des dépenses liées à la campagne audiovisuelle officielle pour l'élection des conseillers à l'Assemblée de Corse

I. LE DROIT EXISTANT

L'article L. 375 du code électoral régit la propagande électorale du scrutin visant à désigner les conseillers à l'Assemblée de Corse.

Ses troisième à cinquième alinéas portent sur la campagne officielle audiovisuelle.

Ils prévoient respectivement que :

- alinéa 3 : les antennes du service public de télévision et de radiodiffusion en Corse sont mises à la disposition des listes dont la candidature a été régulièrement enregistrée, pour une durée totale de trois heures à la télévision et de trois heures à la radio ;

- alinéa 4 : ces durées sont réparties également entre les listes ;

- alinéa 5 : les horaires des émissions et les modalités de leur réalisation sont fixés par le Conseil supérieur de l'audiovisuel.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Il s'agit d'ajouter un quatrième alinéa à l'article L. 375 pour prévoir la prise en charge par l'État de dépenses correspondant à l'usage des antennes ainsi prévu.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif proposé est de tradition dans les scrutins donnant lieu à une campagne audiovisuelle officielle.

Elle semble budgétée dans le projet de loi de finances pour 2018.

Elle donnera une base légale à une bonne pratique.

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

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 15 novembre 2017, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Jacques Genest, rapporteur spécial, sur la mission « Administration générale et territoriale de l'État » (et article 49 B).

M. Jacques Genest, rapporteur spécial de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ». – La mission « Administration générale et territoriale de l'État » compte 2,757 milliards de crédits de paiement. Une fois passées les circonstances de l'année en cours, à savoir les rendez-vous électoraux, nous revenons à une situation correspondant au rythme de croisière d'une mission qui – c'est une évidence revendiquée comme telle – n'est pas prioritaire. Le projet de loi de programmation des finances publiques le confirme en retenant un simple maintien des dotations en valeur à l'horizon 2020. Or cette mission porte les moyens de l'administration générale de l'État dans les territoires ; la sourde relégation budgétaire qu'elle subit ne peut nous satisfaire, nous qui sommes témoins au quotidien de l'effacement progressif des territoires dans les préoccupations de l'État.

La crédibilité de la budgétisation de la mission souffre de certains défauts structurels. En premier lieu, la très grande majorité de ses crédits est contenue dans deux programmes réservoirs qui concourent à des politiques publiques mobilisant d'autres missions, si bien que le principe de spécialité budgétaire et la démarche de performances consacrés par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) se trouvent altérés. Par ailleurs, le principal opérateur de la mission, l'agence nationale des titres sécurisés est financé, hors crédits, par des recettes affectées importantes – plus de 200 millions – dont la justification au cas par cas est plutôt médiocre. Enfin, la mission souffre de sous-budgétisations récurrentes que l'exercice en cours mais aussi le budget présenté illustrent encore – j'en signalerai certaines. Les crédits demandés au titre de la masse salariale, soit les trois quarts de la mission, sont un peu virtuels, car reposant sur des hypothèses dépassées. Si les conditions précises de la politique salariale qu'entend appliquer le Gouvernement ne sont pas entièrement connues, certaines orientations sont claires. La suspension du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) servira à financer la compensation accordée aux fonctionnaires dans le cadre de la hausse de la contribution sociale généralisée (CSG), trains de mesures dont l'impact sur les agents sera négatif et qui devraient être traduites dans le budget pour certaines d'entre elles. Or elles ne le sont pas.

Le programme 307, dont les crédits sont au niveau de 2015, illustre le manque d'attention porté à la mission. Est-ce à dire que rien ne s'est passé depuis ? Certes non ! En application du « plan préfecture nouvelle génération » qui, avec la nouvelle directive nationale d'orientation des préfectures et des sous-préfectures, a incarné les orientations de la gestion du ministère, les guichets du réseau préfectoral ont été fermés aux usagers et 1 300 équivalents temps plein travaillé (ETPT) supprimés, ce qui a prolongé une tendance bien installée. Dans la dernière décennie, le réseau des préfectures et des sous-préfectures a perdu plus de 11 % de ses moyens. La réforme des régions n'est pour presque rien dans ce processus : ce sont les préfectures départementales et, plus encore, les sous-préfectures qui ont été touchées.

La fin de l'accessibilité du réseau pour nos compatriotes, en particulier pour l'obtention des titres d'identité a pu être partiellement compensée par l'effort des mairies sélectionnées pour être les points d'entrée du système mais, dans le processus de dématérialisation qui est presque achevé, 33 000 points d'entrée en mairie ont dû être supprimés. Inutile de trop insister sur le fait que les emplois supprimés dans le réseau des préfectures n'ont jusqu'à présent pas été réaffectés aux priorités affichées, et qu'en particulier, les moyens annoncés pour donner une nouvelle dynamique aux relations entre l'État et les collectivités territoriales mais aussi pour améliorer l'animation des politiques publiques sur le terrain ne sont pas au rendez-vous. Les missions ont été soit abandonnées, soit réduites dans leurs ambitions, y compris la mission constitutionnelle des préfets du contrôle de légalité.

Sans doute faut-il prendre en compte les événements : les nécessités liées à l'accueil des étrangers ont mobilisé des moyens nouveaux restent très insuffisants, compte tenu de l'augmentation de l'activité et de la complexité de certaines situations. On peut en dire autant des besoins liés à la sécurité des Français.

Je relève que le projet de budget ne compte que 30 créations d'emplois sur ces thématiques, alors qu'il supprime 415 ETPT dans le réseau des préfectures. Les créations d'emplois devraient être concentrées dans les services d'éloignement des préfectures dont le tragique attentat de Marseille a illustré certaines difficultés. À ce propos, le ministère de l'intérieur insiste beaucoup sur le renforcement de la lutte contre la fraude documentaire pour justifier les réductions d'effectifs des autres missions. Force est de constater que la multiplication des fichiers dans des conditions parfois hasardeuses, et sur lesquels notre commission des lois a pu exprimer ses préoccupations, laisse des failles dans la prévention de la fraude.

Progressivement privé de ses moyens, comme le sont les services de l'État en province, et en particulier à la campagne, le réseau d'administration générale de l'État a jusqu'à présent relativement échappé à la fermeture souvent redoutée de sous-préfectures. Il est néanmoins préoccupant que près

de soixante d'entre elles soient dotées de moins de dix fonctionnaires, y compris les contractuels temporaires, de plus en plus nombreux. Le budget prévu pour informatiser le ministère et pour pourvoir à l'entretien des bâtiments accuse une baisse importante. L'état des 1 500 implantations du réseau est pourtant souvent mauvais et les collectivités territoriales qui en délèguent l'utilisation mais aussi l'entretien à l'État ont bien des motifs de s'inquiéter de son lent délabrement et du risque de non-paiement des loyers.

Bref, le budget pour 2018 ne dissipe en rien le sentiment que l'État s'éloigne résolument du local - usagers comme collectivités - dans une ignorance des besoins, mais aussi de l'intérêt que pourrait revêtir une politique résolue d'aménagement du territoire ; au contraire, il confirme le choix d'une métropolisation du pays.

L'événement majeur de 2018 est la fin du cycle électoral de cette année, ce qui réduit de 344,6 millions les crédits du programme 232 qui finance la vie politique. Les élections présidentielles et législatives auront coûté 417,5 millions d'euros dont une partie n'avait pas été budgétés. Une partie des crédits prévus en 2018 comble cette lacune, de sorte que le financement de la vie politique ne mobilisera l'an prochain qu'un peu moins de 100 millions d'euros, dont 68,7 millions iront aux formations politiques. Cette enveloppe n'a pas été revalorisée depuis 2014.

Ce n'est peut-être pas politiquement correct, mais je pense que la volatilité de l'opinion publique pourrait être mieux prise en compte dans le barème de répartition de l'aide publique réservée aux partis politiques. Par ailleurs, j'observe que l'extension de responsabilités conférées à la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques par la loi de confiance dans la vie politique ne trouve aucune traduction budgétaire appréciable dans le projet de budget. Enfin, le Gouvernement parie sur l'accord du Parlement à la dématérialisation de la propagande électorale pour les scrutins de l'année prochaine, ce qui supposerait l'abandon d'une position constante. L'enjeu financier est modéré, avec 0,7 million, mais l'enjeu symbolique ne l'est pas.

L'administration centrale du ministère, avec le programme 216, coûte cher. La création de la commission du contentieux du stationnement payant alourdira ce dernier mais, dans le même temps, le fonds interministériel de prévention de la délinquance perd le quart de ses crédits. Le Gouvernement explique qu'il va mettre en œuvre une nouvelle stratégie dans ce domaine mais pour le moment elle consiste surtout à réaliser des économies sur les structures de réinsertion et de déradicalisation. La Cour des comptes a publié une étude très critique sur la politique sociale du ministère de l'intérieur, qui représente 40,2 millions d'euros dans ce programme, signalant des irrégularités. Il faudra surveiller les suites que donnera le ministère d'autant que celui-ci semble peiner à assumer sa fonction juridique. Les dépenses de contentieux atteignent un sommet en 2017 à plus de 140 millions d'euros, alors que seuls 55 millions avaient été

budgetés. Enfin, le tri basé sur des enjeux financiers évoqué par le ministère pour prévenir les contentieux liés aux refus de concours de la force publique me paraît tout à fait contraire au principe d'égalité devant la loi et la justice.

Malgré ces critiques, je vous propose d'adopter les crédits de cette mission.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Merci de cette appréciation nuancée que je partage. Une seule question : avec plus de fonctionnaires dans les agences et dans les directions régionales, la France est-elle mieux administrée qu'il y a vingt ans ?

M. Jean-Marc Gabouty. – La réponse est non !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'administration préfectorale a l'avantage d'une vision interministérielle. La Constitution lui donne la mission de représenter le Gouvernement. Une agence régionale de santé n'a qu'une vision sectorielle, et ne prendra donc pas en compte tous les éléments comme, par exemple, les enjeux de la sécurité civile. Les agents publics sont de moins en moins sur le terrain, et de plus en plus dans des directions régionales ou au sein de ces satellites autonomes que sont les agences. N'est-il pas temps de revenir à ce qui a fait la France ?

M. Jacques Genest, rapporteur spécial. – Vous connaissez la réponse ! Depuis quelques mois, voire quelques années, nous assistons à un véritable concours Lépine de celui qui saura supprimer le plus de fonctionnaires ! Moi, sénateur d'un territoire rural et ancien maire, je n'ai pas l'impression qu'il y ait trop de fonctionnaires sur ce territoire.

Il y a peut-être un problème concernant les fonctionnaires territoriaux. Quand des communautés de commune fusionnent, il est difficile d'ajuster les effectifs. C'est le même problème que nous rencontrons quand une inspection d'académie ferme des classes. Nous gardons les agents. Peut-être faudrait-il créer un fond national pour indemniser les fonctionnaires territoriaux qui perdent leur poste en raison d'une restructuration ?

J'étais percepteur ; je sais qu'il y avait plus de fonctionnaires d'État autrefois. Peut-être y a-t-il trop de hauts fonctionnaires, notamment à Bercy. Le sport national est devenu de créer des agences – la dernière en date étant l'agence de la biodiversité. Est-ce à dire que l'État ne saurait pas directement gérer la politique de l'eau, au lieu de la confier aux agences de bassins, la santé, au lieu d'avoir des agences régionales de santé (ARS), l'environnement au lieu de le confier à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe). Je n'ose parler des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal), qui ne sont pas des agences mais un État dans l'État.

M. Philippe Dallier. – Concernant les 119 créations d'ETPT pour la commission du contentieux du stationnement payant...

M. Jacques Genest, rapporteur spécial. – C'est énorme !

M. Philippe Dallier. – Je suppose que c'est lié à la mise en place du forfait post-stationnement en 2018, qui autorise les communes à fixer le montant de ce qui n'est plus une amende, mais devient une redevance domaniale. Certaines d'entre elles passent de 17 euros à 60 ou 70 euros ! Elles peuvent choisir un prestataire de recouvrement et lui paient des frais de gestion. Cette commission de gestion du contentieux n'est donc financée qu'aux frais de l'État ? N'a-t-on pas pensé à prélever une partie de ces forfaits post-stationnements ?

Avec l'envolée des tarifs, les contentieux risquent de se multiplier. Les 119 ETPT seront-ils à la hauteur ?

M. Jean-Marc Gabouty. – Il se trouve que j'ai rencontré le préfet préfigurateur vendredi dernier, car cette juridiction s'installe à Limoges. Les 119 ETPT prévus pour mars 2018 existent déjà, mais les contentieux étaient traités de manière éparpillée. Le recrutement est ouvert en priorité aux fonctionnaires des ministères de la justice et de l'intérieur qui intervenaient dans ce processus, et aux administrations locales. Sur les 80 qui ont été recrutés, 60 % viennent de mutations extérieures, le reste de mutations locales. La hausse du montant des redevances augmentera le contentieux, mais on peut espérer une autorégulation : les gens feront plus attention. Je n'ai pas trouvé trace du financement de cette opération. Sur le fond, Philippe Dallier a raison : une commission du contentieux devrait se payer sur les forfaits post-stationnement.

M. Jacques Genest, rapporteur spécial. – Cette commission est une juridiction administrative composée de 4 à 5 magistrats et de personnels instructeurs, qui traitent les affaires non résolues par la conciliation assurée par les communes. Il y aurait déjà au moins 500 000 dossiers en attente : cela semble énorme à l' élu rural que je suis et cela pose le problème des moyens dégagés pour traiter ces réclamations.

M. Marc Laménie. – Les petites sous-préfectures sont de moins en moins ouvertes au public, même si elles restent à l'écoute des élus. Quel est leur devenir ? Les préfets nous consultent pour des découpages d'arrondissements, pour le regroupement de deux sous-préfectures... Le rapporteur a-t-il des éléments ?

L'action 01 « État-major et services centraux » du programme 216 est en hausse de 4,8 %. Comment expliquer qu'il y ait de moins en moins de monde sur le terrain, mais que l'administration centrale réclame 373 millions ?

Comment expliquer le coût de l'organisation des élections, sachant qu'il y a désormais une forte dématérialisation ?

Le rapporteur a-t-il des éléments sur le patrimoine immobilier ?

M. Michel Canevet. – Avec les réductions d'effectifs dans l'administration d'État sur le terrain, la préfecture de mon département n'est désormais plus accessible directement aux usagers : tout se passe de manière dématérialisée ou sur rendez-vous. J'espère que cela n'affecte pas trop le fonctionnement des préfectures. Concernant les étrangers, il est nécessaire de répondre dans des délais raisonnables. J'espère qu'elles ont les moyens nécessaires pour ce faire ; le rapporteur pense-t-il que c'est le cas ?

Concernant la délivrance des titres sécurisés, il serait intéressant de faire un état du personnel qui s'y consacre aujourd'hui dans les préfectures, à comparer avec ceux créés à l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS). L'État alloue aux communes qui assurent cette fonction une dotation de 8 580 euros pour la délivrance des titres sécurisés ; les stations délivrant plus de 1 885 titres par an touchent une prime supplémentaire. Cette dotation est très nettement insuffisante par rapport au coût que représente la prise en charge des usagers par les mairies.

M. Thierry Carcenac. – Il faut se poser la question de la présence de l'État sur le territoire. Le rapporteur spécial nous a indiqué qu'elle allait en s'amenuisant. Nous constatons que seules les préfectures des régions ont encore les moyens, avec les SGAR.

Cette diminution de la présence de l'État est accrue par la forte dématérialisation de la délivrance des titres sécurisés.

Quant aux bâtiments, qui appartiennent généralement aux collectivités locales, ils ne sont que peu restitués.

S'agissant des maisons de services au public (MSAP), elles vivent comme elles le peuvent. Ne pourrait-on pas leur redonner un rôle ?

À entendre les propos du rapporteur spécial, nous devrions rejeter les crédits de la mission. Pourtant, il nous a invités à les adopter !

Mme Christine Lavarde. – L'écart est important entre le coût réel de l'organisation des différents scrutins pour les collectivités locales et la contribution versée par l'État. Dans ma ville, nous avons reçu 35 000 euros de l'État, alors que nous avons dépensé, uniquement pour les charges de personnel, 400 000 euros.

Par ailleurs, est-il vrai que les machines à voter achetées par certaines grandes collectivités pour réduire le coût d'organisation des scrutins pourraient être prochainement interdites ? Ce serait alors la double peine pour ces collectivités : des machines rendues inutilisables, et la nécessité de prévoir de nouveaux moyens pour les remplacer.

M. Éric Bocquet. – Les propos du rapporteur spécial sur la désertification, l'aménagement du territoire, la métropolisation m'ont rappelé la campagne pour les élections sénatoriales. Les territoires ruraux ne sont pas assez pris en compte. Certains voient le monde rural comme un élément du passé dont le destin est inéluctable, alors que plus de 20 millions de nos concitoyens y habitent.

Le recul des services de l'État sur le territoire, c'est moins de République et moins d'égalité. C'est le choix de développement d'une société qui privilégie la concurrence, l'efficacité, la performance... Je partage les constats dressés par le rapporteur spécial. C'est la raison pour laquelle je m'étonne qu'il nous appelle à adopter ces crédits, ce que je ne ferai bien évidemment pas.

M. Philippe Dominati. – Je partage les interrogations du rapporteur spécial sur le mode de financement des partis politiques. Il propose la création d'une troisième fraction ; j'y souscris. Cette année, nous avons assisté à des événements remarquables : nous avons vu un candidat conquérir la présidence de la République sans bénéficier de fonds publics, et une majorité de députés accéder à l'Assemblée nationale sans le financement public accordé aux formations politiques traditionnelles.

Le système actuel de financement des partis politiques est donc assez inopérant.

De nombreux candidats indépendants sont contraints par le monopole des partis politiques. Quelles innovations pourraient être mises en place pour éviter cette situation ?

M. Patrice Joly. – Je veux souligner l'effet économique de la disparition de services de l'État et des entreprises publiques dans les territoires. Dans mon département, la Nièvre, cela représente entre 1 200 et 1 500 personnes, pour un niveau de rémunération de 45 millions d'euros, soit l'équivalent de la dotation globale de financement (DGF) versée par l'État au conseil départemental. Ces revenus qui irriguaient le territoire ont disparu au bénéfice d'agglomérations plus importantes, voire de métropoles, avec un effet anti-redistributif.

La suppression des agents de l'État a entraîné une perte de compétences dans le domaine juridique – les services ont eu du mal à accompagner les collectivités dans les fusions exigées par la loi NOTRe –, financier – la diminution du nombre d'agents peut conduire à des dérives pouvant aller jusqu'à la malversation – et technique.

L'État n'est plus un co-constructeur du développement de nos territoires ; il est devenu un simple censeur. Dans ce contexte, il faut s'interroger sur ses missions. Il est peut-être temps de renoncer au contrôle de légalité – il existe des tribunaux pour cela !

Puisque l'évolution des nouvelles technologies conduira la société à être organisée en réseau, l'État devrait en faire de même, en évitant la concentration au chef-lieu du département ou de la région. L'État devrait tenter des expérimentations de déconcentration, tout en restant présent dans les territoires les plus éloignés, notamment ruraux.

S'agissant du patrimoine, il est pratiquement impossible de « décroiser » celui de l'État de celui des collectivités, notamment des départements. En sept ans, je n'y suis pas parvenu dans mon département !

M. Jean-Marc Gabouty. – J'ai déjà déclaré ici ma profession dans le domaine de l'impression et du routage. Je veux relever des inexactitudes ou certains lieux communs figurant à la page 76 du rapport. Aujourd'hui, la profession continue d'investir dans du matériel performant – il n'existe donc pas de problème d'équipement. Ainsi, sur les 11 milliards de plis envoyés chaque année par La Poste, plus de la moitié est traitée sur des chaînes automatisées.

Il faut réfléchir à l'évolution de la transmission de la propagande électorale. Pourquoi ne pas inclure les dépenses de campagne pour la partie réalisation dans le budget de campagne, afin que l'État ne garde à sa charge que la diffusion des documents ?

Aujourd'hui, la propagande électorale est envoyée à chaque électeur. La démarche de dématérialisation le forcerait à aller chercher l'information sur Internet. Veut-on transformer le citoyen en consommateur de prestations électorales ?

M. Jacques Genest, rapporteur spécial. – Marc Laménie, les sous-préfectures ne sont pratiquement plus ouvertes au public. Mon prédécesseur Hervé Marseille a fait un rapport sur la question. Il faudrait examiner le cas de quelques sous-préfectures pour déterminer les missions qu'elles pourraient encore accomplir : dans la mienne, il n'y a plus de contrôle de légalité ni de conseils aux communes. Cette situation est à comparer à celles des ministères, qui ont pléthore de fonctionnaires. Quant à l'état-major, il est « alourdi » par la création de la commission du contentieux du stationnement payant.

Michel Canevet, la baisse des effectifs est évidemment préjudiciable au fonctionnement normal d'une préfecture. Le budget accordé pour l'accueil des étrangers et pour l'examen des demandes d'asile n'est pas compatible avec le service demandé : les dossiers sont toujours plus nombreux et compliqués.

Ma commune délivre des titres d'identité. Le système fonctionne bien, même si le budget alloué est, là aussi, très faible. Au lieu de déposer leurs demandes dans les grandes villes, certaines personnes préfèrent se faire délivrer leur titre d'identité dans ma commune où le délai n'est que de huit jours !

Thierry Carcenac, la mission AGTE n'est pas une priorité du projet de loi de finances, ce qui peut expliquer la baisse des effectifs. La régionalisation n'a en tout cas pas contribué à la suppression de nombreux emplois. Le parc immobilier, qui appartient souvent aux départements ou aux communes, est assez peu entretenu. Les MSAP ne sont pas assez utilisées. Je suis partisan de la présence de l'État dans les territoires ruraux,

et je souhaite une mutualisation des missions dans les MASP : on peut mettre le percepteur et la Poste dans le même bâtiment, et trouver du personnel polyvalent.

Christine Lavarde, pour l'organisation des élections, ma commune n'a touché que 600 ou 700 euros ! Effectivement, les sommes allouées sont trop faibles. Nous allons nous renseigner sur les machines à voter.

Éric Bocquet, je suis très fier d'appartenir au monde du passé et je suis d'accord avec vous sur la métropolisation. C'est la pire des catastrophes pour la ruralité !

Philippe Dominati, le financement des partis politiques est certainement à revoir.

Je ne suis pas capable de dire, Patrice Joly, si les fonctionnaires sont moins compétents, puisqu'il n'y en a plus ! Il n'en reste que quelques-uns dans l'administration des finances. Dans le milieu rural, il arrive que des fonctionnaires qui s'occupaient auparavant par exemple de fiscalité soient désormais chargés de la trésorerie, un domaine qu'ils ne maîtrisent pas. Cette situation conduit à de véritables blocages, car la trésorerie est pratiquement la seule administration qui reste sur le territoire.

Enfin, j'approuve les propos de Jean-Marc Gabouty. Il s'inquiète de ce qui est mentionné dans la note. Il s'agit de la réponse du ministère. Certaines personnes n'ont pas Internet, et je crois qu'il est préférable que les électeurs reçoivent la propagande électorale chez eux, sans avoir à faire l'effort de la chercher.

Pour conclure, je rappellerai qu'il est de coutume, depuis quelques années, de voter les crédits de la mission !

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ». Elle a en outre décidé de proposer d'adopter l'article 49 B rattaché à la mission.

* *

*

Réunie à nouveau le jeudi 23 novembre 2017, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, et après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission des finances a confirmé sa décision de proposer au Sénat d'adopter sans modification les crédits de la mission et l'article 49 B.

ANNEXE

Annexe à la question 2017-S-F-AGTE MARSEILLE VPCA -099

I - Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats dans au moins 50 circonscriptions	AIDE PUBLIQUE 2014	AIDE PUBLIQUE 2015	AIDE PUBLIQUE 2016	AIDE PUBLIQUE 2017
Parti Socialiste	25 498 420 €	24 883 929 €	24 924 343 €	24 819 060 €
Les Républicains	18 133 815 €	18 511 172 €	18 595 159 €	18 657 558 €
Front national	4 997 614 €	5 071 695 €	5 070 355 €	5 074 684 €
Europe Ecologie les Verts	3 167 918 €	3 136 865 €	2 797 156 €	2 803 975 €
Parti Communiste Français	2 935 953 €	2 866 933 €	2 901 933 €	2 948 398 €
Union des Radicaux, Centristes, Indépendants et Démocrates (URCID)	2 321 897 €	2 705 913 €	2 626 986 €	2 791 480 €
Parti Radical de Gauche	1 547 040 €	1 478 686 €	1 588 784 €	1 597 461 €
Association PSLE - Nouveau Centre	1 041 933 €	1 157 777 €	1 193 721 €	1 123 779 €
Le Centre pour la France	837 791 €	764 793 €	839 003 €	804 188 €
Forces de gauche	585 331 €	585 669 €	585 400 €	624 037 €
Debout la France	579 213 €	469 021 €	430 963 €	357 362 €
L'alliance écologiste indépendante	139 430 €	139 388 €	139 360 €	139 450 €
Le Trèfle - les nouveaux écologistes	92 083 €	92 056 €	92 037 €	92 096 €
Sous-total I	61 878 438 €	61 863 896 €	61 785 200 €	61 833 527 €

II - Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer	AIDE PUBLIQUE 2014	AIDE PUBLIQUE 2015	AIDE PUBLIQUE 2016	AIDE PUBLIQUE 2017
Pour la Réunion	78 469 €	78 701 €	78 611 €	78 925 €
Calédonie ensemble	108 443 €	108 922 €	71 308 €	71 618 €
Guadeloupe Unie Socialisme et Réalités	98 147 €	98 629 €	98 461 €	99 052 €
La politique autrement	60 305 €	60 542 €	60 456 €	60 759 €
Démocratie et République	94 221 €	57 179 €	57 093 €	0 €
Groupement France Réunion	19 198 €	19 193 €	19 189 €	19 201 €
Parti progressiste martiniquais	129 171 €	129 899 €	129 650 €	130 526 €
Parti communiste guadeloupéen	53 382 €	53 622 €	53 537 €	53 835 €
Réunion avenir, une ambition pour La Réunion dans la France	11 546 €	11 543 €	11 540 €	11 548 €
Parti communiste réunionnais	46 578 €	46 819 €	46 736 €	47 030 €
Tahoeraa huiraatira	158 090 €	196 590 €	46 406 €	46 700 €
Rassemblement pour la Calédonie	8 359 €	8 356 €	8 355 €	8 360 €
Mouvement initiative populaire	0 €	45 671 €	45 588 €	45 881 €
Vivre à Schoelcher	7 888 €	7 885 €	7 884 €	7 889 €
Front de Libération de la Polynésie - Tavini Huiraatira no te ao ma'ohi	44 500 €	7 218 €	7 216 €	7 221 €
Rassemblement UMP (rassemblement pour la Calédonie dans la République)	118 829 €	119 560 €	119 313 €	120 182 €
Mouvement indépendantiste martiniquais	80 550 €	81 037 €	80 872 €	81 452 €
Bâtir le pays Martinique	5 985 €	5 983 €	5 982 €	5 985 €
Parti pour la libération de la Martinique	5 081 €	5 079 €	5 078 €	5 081 €
Union pour la démocratie	3 748 €	3 747 €	3 746 €	3 749 €
No Oe E Te Nunaa	3 616 €	3 615 €	78 500 €	154 541 €
la Hau Noa	3 455 €	3 455 €	3 454 €	3 456 €
RAUTAHI	2 501 €	2 500 €	77 386 €	0 €
Cap sur l'avenir	39 656 €	39 900 €	39 818 €	40 107 €
Forces martiniquaises de progrès	1 579 €	1 579 €	1 578 €	1 579 €
Rassemblement démocratique pour la Martinique	38 167 €	38 412 €	38 330 €	38 618 €
Mouvement libéral populaire	656 €	655 €	655 €	656 €
Archipel Demain	536 €	536 €	536 €	537 €
Indépendants de la France de Métropole et d'Outre-mer (IFMOM)	710 €	0 €	709 €	710 €
Parti socialiste guyanais	0 €	0 €	118 683 €	119 551 €
Te'Avei'A	727 €	0 €	0 €	0 €
Sous-total II	1 224 091 €	1 236 827 €	1 316 668 €	1 264 748 €
TOTAL	63 102 529 €	63 100 723 €	63 101 868 €	63 098 275 €