

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

– Suite de l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2019 (n° 1255) : examen et vote sur les crédits des missions :

- *Outre-mer* (M. Olivier SERVA, rapporteur spécial) 2
- *Administration générale et territoriale de l'État* (M. Jacques SAVATIER, rapporteur spécial) 9
- Informations relatives à la commission 16
- Présences en réunion 18

Mercredi

24 octobre 2018

Séance de 16 heures 15

Compte rendu n° 17

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Présidence

de

**M. Éric Woerth,
Président**



La commission poursuit l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2019 (n° 1255).

Elle examine tout d'abord les crédits de la mission Outre-mer (M. Olivier Serva, rapporteur spécial).

M. Olivier Serva, rapporteur spécial. Pour les outre-mer, le projet de loi de finances (PLF) pour 2019 est un moment-clef. Pour le comprendre, il est nécessaire de lier l'analyse des crédits de la mission avec les dispositions fiscales du projet de loi de finances.

L'ensemble de ces mesures constitue une étape fondamentale dans la mise en œuvre des recommandations du Livre bleu issu des Assises des outre-mer. Le Gouvernement a montré sa volonté de rendre le soutien à nos territoires plus efficient, à effort financier constant. Il s'y efforce et je ne doute aucunement de sa volonté. Même si je déplore la stagnation des crédits de la mission, je suis conscient qu'obtenir la stabilité des crédits est une chose difficile dans un contexte général de maîtrise de la dépense publique.

La première partie de mon intervention porte sur les crédits de la mission *Outre-mer*. Au total, ils représentent 2,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 2,5 milliards d'euros en crédits de paiement (CP).

Les crédits de la mission sont apparemment en hausse de 473 millions d'euros en AE et de 424 millions d'euros en CP, mais cette hausse s'explique par des mesures de périmètre : la mission profite de la budgétisation de 296 millions d'euros au programme 138 *Emploi outre-mer*, en lien avec la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en baisse de cotisations pour les entreprises ultramarines.

Cette seule mesure ne suffit pas à expliquer l'augmentation apparente des crédits. Une autre partie est liée au recyclage d'économies permises par la réforme de l'avantage fiscal sur l'impôt sur le revenu et par la suppression de la TVA non perçue récupérable. Sans ces mesures de périmètre et de recyclage, les crédits de la mission seraient stables, comme l'avait d'ailleurs indiqué le secrétaire d'État Olivier Dussopt lors de son audition par la délégation aux outre-mer. Il n'y a d'ailleurs pas de surprise par rapport à ce qui a été voté en loi de programmation des finances publiques 2018-2022. Ce constat confirme les inquiétudes que j'avais exprimées sur le décalage entre l'impératif de convergence des niveaux de vie, désormais mentionné par la loi « Égalité réelle », et la stabilité des moyens de la mission *Outre-mer*.

Dans le détail, le dispositif d'exonérations de cotisations de sécurité sociale, pris en charge par le programme 138 *Emploi outre-mer*, est modifié par le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2019 pour prendre en compte la suppression du CICE outre-mer, dont le taux était majoré par rapport à l'Hexagone. Des difficultés apparaissent aujourd'hui dans la configuration du nouveau régime d'exonération. La ministre des outre-mer elle-même a affirmé qu'il y avait matière à faire évoluer le dispositif. Je redoute les pertes que pourraient subir certaines entreprises et j'estime que la discussion avec le monde économique doit se poursuivre sur ce sujet. Pourquoi ne pas maintenir un CICE outre-mer, le temps de stabiliser le nouveau régime d'exonérations ?

Dans le même programme 138 *Emploi outre-mer*, une nouvelle action dédiée au financement des entreprises ultramarines est créée, partiellement financée par les économies issues de la suppression de la TVA non perçue récupérable. D'un montant de 56 millions d'euros, l'action financera un fonds de garantie doté de 10 millions d'euros pour soutenir le dispositif « Avance + » de Bpifrance, qui répondra en partie au problème des délais de paiement des collectivités territoriales. De même, une dotation de 10 millions d'euros permettra d'élargir le bénéfice du prêt de développement outre-mer de Bpifrance aux entreprises de moins de trois ans. Il permettra également de préfinancer les crédits d'impôt.

Le second programme de la mission, le programme 123 *Conditions de vie outre-mer*, affiche lui aussi des crédits en augmentation grâce à des mesures de budgétisation. La politique contractuelle de l'État est renforcée à hauteur de 23 millions d'euros en AE et 15 millions d'euros en CP. Le fonds exceptionnel d'investissement, qui finance des investissements publics structurants dans l'ensemble des territoires d'outre-mer, sera également renforcé. Son niveau augmente de 70 millions d'euros en AE et de 30 millions d'euros en CP. Je note l'écart important entre les AE et les CP de cette dotation supplémentaire au fonds exceptionnel d'investissement, financée par la diminution de l'avantage sur l'impôt sur le revenu.

La seconde partie de mon intervention porte sur les dispositions fiscales permettant de financer l'augmentation des crédits. En effet, ces mesures de périmètre et de budgétisation sont permises par une refonte de dispositifs fiscaux qui suscite des interrogations, voire de franches oppositions.

Le Gouvernement propose ainsi de supprimer le dispositif de TVA non perçue récupérable. Cette mesure m'inquiète. Je note avec satisfaction que les entrepreneurs qui ont avancé un acompte d'investissement pourront mobiliser la TVA non perçue récupérable pour cet investissement. Toutefois, j'appelle de mes vœux une réforme moins brutale, plus progressive. Les acteurs économiques ont en effet besoin de stabilité, dans les DOM plus qu'ailleurs. Aussi, une nouvelle concertation avec les acteurs économiques serait peut-être utile.

Je réaffirme ici mon opposition à la réforme de l'avantage fiscal d'impôt sur le revenu adopté en première lecture du projet de loi de finances. Cette mesure ne passe pas dans les départements et régions d'outre-mer. C'est la raison pour laquelle je souhaite que l'avantage fiscal soit maintenu.

Je propose que l'on finance ce maintien par la suppression des indemnités d'éloignement perçues par les fonctionnaires métropolitains mutés dans les collectivités d'outre-mer. Créée dans les années 1960 pour prendre en compte la durée du voyage jusqu'aux territoires de destination, cette prime n'a plus de justification. Cette mesure n'affectera pas les fonctionnaires territoriaux. Je remarque d'ailleurs que cette prime d'éloignement n'est pas perçue par les fonctionnaires ultramarins mutés dans l'Hexagone. La Cour des comptes chiffre le coût de ce dispositif à 140 millions d'euros.

Enfin, s'agissant de la réforme des dispositifs zonés, la disparition des zones franches urbaines pénalisera les territoires qui ont besoin de ce soutien à l'activité. Je regrette que le Gouvernement ne sache pas chiffrer la perte pour les entrepreneurs liée à la suppression des zones franches urbaines et des zones de revitalisation territoriale.

Je conclurai mon propos en appelant la vigilance et à davantage d'ambition.

Je soutiens l'action du Gouvernement pour des dispositifs d'aide à l'investissement aussi intenses que les dispositifs existants, mais mieux ciblés. J'espère toutefois que la transformation de certains avantages fiscaux en subventions budgétaires ne conduira pas à un tarissement des financements à destination des outre-mer.

Je rappelle enfin que la convergence vers l'égalité réelle doit aller de pair avec une politique ambitieuse. Cette dernière ne peut passer que par des moyens budgétaires supplémentaires sur la mission *Outre-mer*, mais également sur l'ensemble des missions concourant au développement de ces territoires. Je répète que je regrette que la programmation budgétaire pluriannuelle prévoit une stagnation des crédits, alors que le principe législatif de convergence requiert des moyens importants.

M. Max Mathiasin, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. Le rapporteur spécial vient de vous présenter les aspects budgétaires de la mission *Outre-mer* ; je concentrerai donc mon propos sur la réforme des aides économiques. Comme je l'indiquais hier en commission des affaires économiques, cette réforme intervient à un moment charnière pour les outre-mer. Elle fait suite à l'adoption de la loi sur l'égalité réelle outre-mer, aux Assises des outre-mer et à plusieurs discours importants du Président de la République, qui a notamment déclaré qu'il donnerait aux outre-mer les moyens de leur développement.

Dans ce contexte, c'est peu dire que ce budget, la réforme des aides économiques qu'il contient, ainsi que le PLFSS, étaient très attendus. Or la réforme nous déçoit ; beaucoup de députés ultramarins l'ont fait savoir. Elle inquiète également : si le principe de faire mieux avec autant est défendable, les modalités d'application posent question. Sur la méthode, la réforme présentée a probablement manqué dès sa conception de concertation et d'évaluation. Dans sa mise en œuvre, elle tend à être brutale : la plupart des dispositions s'appliquent dès le 1^{er} janvier 2019. Sur les montants en jeu, une interrogation subsiste quant au fait de savoir si la réforme se fait réellement à moyens constants : le manque d'informations et d'évaluations disponibles fait peser un doute sur le redéploiement intégral pour les outre-mer des sommes engagées par la réforme des certaines aides, et à moyen terme, sur leur pérennité.

Enfin, et c'est sans doute le plus inquiétant, la méthode employée et les modalités de la réforme témoignent d'une vision parfois erronée, voire négative, des outre-mer. C'est notamment le cas de la réforme du plafond sur l'abattement applicable sur l'impôt sur le revenu, drastiquement abaissé, de 40 % à 50 % en fonction des départements d'outre-mer. Cette réforme impose un rappel ferme : les dispositifs économiques et fiscaux spécifiques aux outre-mer, souvent présentés désormais comme des avantages, reposent sur des justifications économiques et historiques incontestables. Une réforme des aides économiques ne saurait se dispenser d'une vision plus générale de l'histoire des outre-mer, leurs handicaps structurels et leur légitimité à revendiquer l'égalité réelle effective avec la Métropole.

J'ai émis un avis réservé sur cette mission budgétaire.

M. Philippe Dunoyer, rapporteur pour avis de la commission des lois. La commission des lois a rendu hier un avis favorable sur les crédits de la mission *Outre-mer*.

Dans le rapport pour avis, trois éléments méritent plus particulièrement d'être relevés.

Tout d'abord, nous commençons à traduire les orientations du Livre bleu remis en juin de cette année et issu d'un long processus de consultation dans les territoires. Cette traduction devra prendre de l'ampleur, puisque cette mission dispose de crédits qui n'augmentent pas si l'on écarte les effets de périmètre ou les transferts entre un dispositif d'aide fiscale et un appui budgétaire.

Deuxième point important à mettre au crédit de la mission : les 170 millions d'euros issus du dispositif de TVA non perçue récupérable et de l'abaissement de l'abattement sur le revenu ont été conservés au bénéfice des outre-mer, mais une inquiétude demeure parmi nos collègues et dans les territoires sur ce qu'il adviendra de l'utilisation de ces anciens crédits.

C'est ainsi que je pourrais résumer ce qui nous a conduits, la semaine dernière, dans l'hémicycle, toutes sensibilités politiques confondues, à débattre des articles 4 et 5, en essayant d'éviter l'écueil de l'opposition entre les territoires d'outre-mer et la solidarité nationale et ultramarine : il s'agit simplement de savoir comment nous pouvons, collectivement, être plus efficaces auprès des entreprises et de l'emploi, puisque ce sont les deux programmes de la mission *Outre-mer*.

Un dernier mot pour souligner la difficulté à comprendre et avoir une vision globale du soutien de l'État dans les territoires d'outre-mer, puisque cette mission couvre 2,5 milliards d'euros sur un total de 18 milliards de crédits – 24 milliards si l'on ajoute les aides fiscales. Ce n'est pas un problème nouveau, mais moi qui suis nouveau dans cette fonction, j'ai tenu à l'indiquer. Il faudrait envisager qu'à l'avenir, le ministre des comptes publics soit entendu en même temps que la ministre des outre-mer afin de nous donner une vision panoramique, car 2,5 milliards représentent une somme importante, mais sur 18,5 milliards, nous sommes loin du compte. Sur la ventilation de ces 18,5 milliards, il reste une ligne de crédits dits non répartis, qui passe de 180 millions à 1,7 milliard. Ces sommes non réparties bénéficieront évidemment aux territoires, mais fondent une part des inquiétudes de nos collègues.

Ce budget traduit les orientations du Livre bleu, même si certains efforts sont encore à faire et qu'il faut nous assurer de la bonne utilisation des crédits budgétaires. Nous avons un doute sur le bon soutien au préfinancement des entreprises, décidé par l'Assemblée nationale il y a deux ans suite à un amendement déposé par Serge Letchimy : ce ne sont pas les 65 millions de la mission *Outre-mer* répartis en quatre ou cinq types de supports qui vont permettre de répondre aux inquiétudes des entreprises. Ce ne doit pas être à la mission de porter seule cet effort de financement.

M. le président Éric Woerth. D'autres missions ont des crédits relativement faibles, mais ont une ampleur évidemment plus importante : c'est le cas par exemple, de la mission *Agriculture*. Aux crédits qui y sont affectés, il faut y ajouter la politique agricole commune, les crédits d'impôt, et bien d'autres choses. Des documents globaux recensent tout cela ; en première partie, nous avons eu un débat assez approfondi sur tout ce qui relève de la fiscalité outre-mer.

Mme Bénédicte Peyrol. Comme l'a rappelé le rapporteur pour avis de la commission des lois, cette mission traduit les engagements et les débats que nous avons eus en première partie du PLF, ainsi que les travaux des Assises des outre-mer. Il faudra être attentif à la mise en œuvre de ces politiques et la manière dont elles sont accompagnées dans les territoires. En tout état de cause, le groupe La République en Marche votera les crédits de cette mission.

M. le rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. Mon rapport est succinct, et faite suite au débat qui s'est tenu dans l'hémicycle de manière animée et passionnée, et où visiblement transparaisait une certaine colère du côté des députés ultramarins.

Il n'a pas été mené d'analyse en termes économiques avant la suppression ou la transformation de certaines aides, notamment l'abattement d'impôt, ainsi que la suppression de la TVA non perçue récupérable. Or il s'agissait véritablement de subventions à l'économie, et nous nous inquiétons que ces crédits ne soient pas réellement affectés à l'appui au développement économique et que nous n'ayons aucune garantie sur leur pérennité. Notre collègue Ratenon a opportunément déposé un amendement sur ce sujet, qui sera l'occasion d'une discussion très utile.

M. Vincent Ledoux. Je salue la qualité des rapports qui nous ont été présentés. Avec ses députés de l'outre-mer, le groupe UDI, Agir et Indépendants votera pour les crédits.

M. Jean-Hugues Ratenon. Premièrement, la présentation de ce budget et le bleu budgétaire transmis n'affichent pas les mêmes chiffres : la page 2 du document de présentation fait état de 2,525 milliards d'euros d'AE, alors que dans le document définitif, cette même ligne affiche 2,576 milliards d'euros... 50 millions de différence ! Que signifie cette incohérence ? D'où vient cette somme et à quoi va-t-elle servir ?

Deuxièmement, où est le document de politique transversale ? Ce document recense les affectations budgétaires dans chaque outre-mer. C'est un élément précieux qui nous permet de travailler sérieusement sur le budget. Mais cette année, nous ne l'avons pas. Est-ce pour essayer de nous tromper, ou une volonté de saboter le travail des parlementaires ?

Au-delà de ce flou, j'aimerais appeler l'attention de ceux qui nous écoutent sur le traitement des amendements. Un simple exemple : l'an dernier, en séance, les députés sur tous les bancs avaient voté mon amendement sur l'enseignement des langues d'outre-mer et la lutte contre l'illettrisme. Et par un tour de passe-passe, il a disparu... Je le redépose cette année, et voilà qu'il n'est même plus recevable pour être examiné ! Comment expliquer cela ?

Nous voilà empêchés d'aborder de vrais sujets de fond pour nos territoires par des astuces et des changements de règle en cours de jeu. Pour rappel, j'ai déposé treize amendements : dix ont été écartés avant même de passer en commission. Ainsi, j'avais prévu des amendements sur la qualité de l'eau potable en outre-mer, sur la continuité territoriale, sur la préservation de notre biodiversité, ou encore sur la question du parc national de La Réunion. Mais nous ne pourrions vraisemblablement pas en discuter, et c'est bien dommage.

Pour revenir à ce budget dans sa globalité, on annonce qu'il est en hausse à structure constante. Mais si on rapporte sa très faible augmentation à l'inflation – + 1,6 % – et à l'augmentation de la population – + 0,4 % –, il manque déjà 25 millions d'euros pour que ce budget soit constant par rapport au budget 2018. Il ne peut donc pas être en hausse.

Pour le reste, on poursuit le maquillage des comptes : on prétend augmenter le fonds exceptionnel d'investissement de 70 millions d'euros, alors que l'on prend dans nos propres poches, puisqu'on les financera par le biais de la réduction de l'abattement fiscal outre-mer !

Dans le même ordre d'idées, la ministre annonce avoir augmenté de 296 millions d'euros le soutien aux entreprises. Mais ce n'est pas une vraie augmentation : ce sont des exonérations de cotisations, autrement dit des ressources qui ne seront pas perçues par la sécurité sociale. On ne saurait y voir des moyens nouveaux. Et tout cela est très éloigné de l'idéal de solidarité nationale...

Je suis heureux de constater que le Gouvernement estime que la situation du mal-logement en outre-mer semble s'être améliorée : l'enveloppe de l'action *Logement* du budget outre-mer est en recul de 3,6 % par rapport à l'année dernière... Il en va de même pour l'action *Insertion économique et coopérations régionales*, qui baisse de 6 %. Quant à l'action *Pilotage des politiques publiques*, elle connaît une diminution de 18 %.

Dans l'insincérité, le Gouvernement annonce aussi des hausses de budget qui n'en sont pas. Ainsi, le budget *Sanitaire, social, culture, jeunesse et sport* augmente de seulement 1,6 million alors que vous l'avez diminué de 2,1 millions en 2018. Il manque donc 500 000 euros. *Idem* pour le budget *Collectivités territoriales* : plus 15 millions cette année alors que vous avez retiré 54 millions l'an dernier...

Bref, ce budget n'est pas acceptable, ni dans la méthode de présentation ni sur le fond.

Alors, le Gouvernement fera certainement comme lors de la première partie du projet de loi de finances : il continuera à humilier les peuples d'outre-mer en faisant voter par les Hexagonaux ce dont les députés ultramarins ne veulent pas. La majorité l'a fait pour les articles 4 et 5, qui faisaient pourtant l'unanimité contre eux. Pire encore, sur l'article 11, le Gouvernement a décidé de faire revoter à 4 heures du matin, alors que notre collègue Letchimy avait réussi à empêcher cette attaque contre le logement social.

M. le président Éric Woerth. Des amendements ont été jugés irrecevables en raison de l'évolution de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, de plus en plus stricte, notamment sur les demandes de rapport. Certains rapports sont sans lien avec la loi de finances, et les choses sont regardées de très près, conformément à cette jurisprudence de décembre dernier. C'est ce qui explique qu'un certain nombre d'amendements acceptés l'année dernière ne l'aient pas été cette année.

M. Gabriel Serville. Sans vouloir répéter les propos de nos collègues, il n'est pas inintéressant de dire les choses par moments : la répétition est le fondement de la pédagogie...

Je veux une nouvelle fois tirer la sonnette d'alarme sur ces aides économiques qui subissent des réformes profondes. Nous en avons connu les prémisses l'année dernière, lorsqu'un rapport de la Cour des comptes les présentait comme des niches fiscales accordées aux territoires d'outre-mer.

J'avais dit à quel point il me paraissait opportun de prendre le temps d'analyser nos situations respectives pour être sûrs de partager les mêmes éléments d'information, afin que les conclusions arrêtées soient en parfaite conformité avec les objectifs du Gouvernement et ceux que nous nous sommes assignés dans nos territoires d'outre-mer. Hélas, ce n'est pas le cheminement que nous avons suivi : force est de constater à quel point les territoires d'outre-mer et Bercy ne travaillent pas avec les mêmes données statistiques. Les simulations que nous avons réalisées de part et d'autre n'ont pas été conduites de la même manière ; et forcément, nous aboutissons à des résultats éloignés les uns des autres.

Je regrette les différents débats qui ont eu lieu en commission, au cours desquels on nous a presque jeté à la figure que nous étions des enfants gâtés et que nous devons assumer par nous-mêmes notre propre développement. On peut l'entendre, on peut le comprendre, mais nous nous évertuons à répéter que les territoires d'outre-mer ne sont pas dans la posture consistant à quémander quoi que ce soit : nous exigeons et nous réclamons davantage de compréhension. Nous exigeons et nous réclamons également davantage de respect, la situation sur le terrain devient totalement insupportable. Les entreprises avec lesquelles nous travaillons, le monde économique, les chambres consulaires, nous ont remonté un certain nombre d'indicateurs qui, si on ne les retravaille pas correctement et si nous ne revoyons pas nos positions, risqueraient de mettre le feu aux poudres.

La Guyane a suffisamment souffert d'une situation insuffisamment jaugée par le Gouvernement lors des années antérieures. Je pourrais en dire autant pour les autres territoires des outre-mer. Je lance donc un appel pour que ceux qui sont censés être nos porte-parole auprès des ministères compétents comprennent une fois pour toutes que la situation est vraiment gravissime et que, pour combler les retards accumulés, il est nécessaire de changer radicalement la donne.

Pour terminer, je voudrais reprendre ce que nous avons dit hier, et que notre collègue Ratenon vient de rappeler : l'absence du document de politique transversale dont nous disposons habituellement suffisamment longtemps avant le début des travaux. Ce document, qui nous permet de faire des comparaisons, de contrôler, de voir comment les différents montants des chapitres budgétaires évoluent dans le temps, nous ne l'avons pas à ce jour. Nous avons appris hier après-midi qu'il était en cours d'impression ; nous espérons qu'il nous parviendra assez rapidement, de manière à nous permettre d'avoir davantage d'éclairages pour la suite des travaux que nous allons mener.

Article 39 : Crédits du budget général

*Suivant l'avis favorable du rapporteur spécial, les crédits de la mission sont **adoptés**.*

Après l'article 77

La commission examine l'amendement II-CF329 de M. Jean-Hugues Ratenon.

M. Jean-Hugues Ratenon. Je l'ai défendu.

M. le rapporteur spécial. Cet amendement a pour but de demander au Gouvernement un rapport assurant qu'il n'existe pas d'effet d'aubaine pour les entreprises qui bénéficieront des exonérations de charges. L'évaluation de ces dispositifs de soutien à l'économie, que le projet de loi de finances propose de renforcer, est en effet nécessaire. Avis favorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Elle examine ensuite l'amendement II-CF331 de M. Jean-Hugues Ratenon.

M. le rapporteur spécial. Cet amendement demande, concernant l'orpaillage illégal en Guyane, des rapports supplémentaires. Mais en observant les actions déjà entreprises, notamment l'opération Harpie qui a permis la destruction de plus de 800 sites illégaux en 2016 et 645 en 2017, ainsi qu'une intensification des moyens de la défense et de l'armée, il est permis de considérer qu'un rapport supplémentaire n'apporterait pas davantage

d'informations : l'essentiel est d'intensifier les efforts liés à l'opération Harpie. Nous invitons donc notre collègue à retirer cet amendement pour le présenter en séance.

L'amendement est rejeté.

*

* *

La commission examine ensuite les crédits de la mission Administration générale et territoriale de l'État (M. Jacques Savatier, rapporteur spécial).

M. Jacques Savatier, rapporteur spécial. La mission *Administration générale et territoriale de l'État* comprend trois programmes qui ont pour objectif de garantir l'exercice des droits sur l'ensemble du territoire, d'assurer la continuité de l'État et de mettre en œuvre la coordination des politiques publiques sur le territoire : le programme 307 *Administration générale*, le programme 232 *Vie politique, culturelle et associative* et le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*.

Les moyens consacrés à cette mission sont en légère augmentation, autour de 2,84 milliards d'euros. L'évolution est liée essentiellement à l'augmentation des moyens consacrés à l'organisation des élections puisque si, en 2018, il n'y a quasiment pas eu de scrutins – si ce n'est quelques élections locales –, en 2019, auront lieu les élections européennes. La fluctuation des crédits est principalement liée à cette conjoncture.

Le plafond d'emplois est légèrement inférieur à 33 000 emplois, en diminution d'environ 300 emplois, avec une évolution contrastée entre le programme 307 – en diminution sensible –, et le programme 216 – qui est lui en augmentation significative.

Je ne ferai pas de commentaires sur la répartition des crédits entre les différentes lignes : vous les retrouverez dans le rapport qui vous sera remis ultérieurement. Je vais en revanche mettre l'accent sur quelques points.

Le premier est la mise en œuvre du plan « Préfectures nouvelle génération » (PPNG) lancé sous la précédente législature. Nous l'avons poursuivi en 2017 et 2018 et il arrive aujourd'hui à son terme. Il aura permis d'atteindre des objectifs qui étaient de recentrer l'action des préfectures et sous-préfectures sur les missions prioritaires de l'État, de mettre en œuvre le transfert d'un certain nombre de fonctions aux collectivités territoriales, d'engager les procédures de dématérialisation et de faire évoluer la délivrance des titres. Ce plan a conduit à une diminution du nombre d'emplois dans les préfectures de l'ordre de 1 300. Il s'est exécuté conformément à la prévision. L'année 2019 traduit son achèvement.

Néanmoins, des insuffisances ont été constatées, au cours de l'année 2018, dans la mise en œuvre de ses moyens, insuffisances liées à des dysfonctionnements, notamment de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), et qui ont conduit à d'importants allongements des délais. Cela me conduira à vous proposer tout à l'heure de demander un rapport au Gouvernement sur la mise en œuvre et l'efficacité du PPNG.

Ce plan s'est également traduit par le regroupement des emplois au niveau régional et à leur spécialisation dans les centres d'expertise et de ressources des titres, parallèlement au mouvement de réorganisation des services des préfetures et sous-préfetures qui s'est traduit, du fait de la réduction du nombre de régions, par une concentration des structures dans ce domaine.

Il faut également signaler l'évolution depuis plusieurs années du fonctionnement des services des étrangers dans les préfetures. Celles-ci ont transféré vers d'autres organismes l'accueil des citoyens français pour se consacrer essentiellement à l'accueil des populations d'origine étrangère. Lors du printemps de l'évaluation, j'ai conduit un travail sur le sujet et certaines de nos recommandations ont été prises en considération : l'affectation de cinquante emplois au niveau national à l'accueil des mineurs isolés et la revalorisation des emplois dans les services des étrangers – ce qui répondait à une demande très fortement exprimée par l'ensemble des organisations syndicales.

Nous constatons néanmoins que, malgré la mise en place de ce nouveau dispositif et les engagements pris – et respectés, par l'administration – de raccourcir les délais de traitement du droit d'asile, la procédure de délivrance des titres présente des retards de plus en plus sérieux. Tout récemment, en séance publique, la question des tarifs a été posée. J'invite ceux qui se sont proposés pour une « mission flash » sur le sujet à traiter non seulement la question des moyens demandés aux requérants, mais aussi celle des délais et de la façon de les réduire, sachant qu'ils peuvent avoir des conséquences très préjudiciables, notamment pour des personnes résidant tout à fait régulièrement depuis plusieurs années en France, avec parfois une activité professionnelle, une famille, et qui, au moment où ils sont appelés à renouveler leur titre de séjour, se retrouvent du jour au lendemain en situation irrégulière. Il faut y prêter une attention particulière de sorte que les préfetures aient les moyens de répondre à ces situations dans des délais raisonnables.

Je demanderai que nous disposions pour le milieu de l'année 2019, autrement dit avant le budget pour 2020, d'un bilan sur la mise en œuvre du PPNG.

Le deuxième point sur lequel je souhaite appeler votre attention concerne la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP). Sur le financement des partis politiques, je n'ai pas d'observation particulière à formuler : le montant des crédits, 68 millions d'euros, correspond à l'engagement pluriannuel, à partir d'un calcul fondé sur les résultats des élections législatives. En revanche, les moyens attribués à la CNCCFP me paraissent éventuellement devoir être complétés. Je n'ai évidemment pas l'intention d'évoquer les affaires en cours, particulièrement lorsqu'elles donnent lieu à des polémiques ou des procédures judiciaires. Je m'intéresse seulement aux moyens financiers dont dispose cette instance qui – je vous le rappelle – est une autorité indépendante dont les financements sont accordés par le ministère de l'intérieur sans que cela vienne pour autant perturber son indépendance, qui constitue un des fondements du système de contrôle de notre vie politique.

Le président de la CNCCFP considère que les moyens en personnel et les ressources financières ont été suffisants pour réaliser les opérations de contrôle qui incombent à la Commission. Je pense qu'il est important qu'elle ait dès 2019 les moyens de s'engager dans un processus de dématérialisation qu'elle repousse d'année en année et qui serait garant d'un meilleur fonctionnement.

Enfin, j'ai pu vérifier que le Conseil national des activités privées de sécurité, qui avait fait l'objet d'un rapport assez critique de la Cour des comptes, avait pris des dispositions à l'instigation du ministère de l'intérieur pour fonctionner dans de meilleures conditions. Ce point méritera d'être vérifié au cours de l'année 2019 en vue du projet de budget 2020. Il est en tout état de cause prématuré de tirer dès à présent des conclusions, les préconisations de la Cour des comptes ayant été mises en œuvre seulement début 2018.

Mme Bénédicte Peyrol. La CNCCFP vous dit qu'elle a des moyens suffisants mais j'ai cru comprendre que, pour vous, ce ne serait pas le cas. Le sujet n'est-il pas la transformation de la façon de travailler ? Cette commission est-elle dans un processus de digitalisation ? De quelle manière s'inscrit-elle dans cette perspective ? A-t-on prévu des crédits dédiés ?

Par ailleurs, pouvez-vous nous en dire plus sur l'augmentation du programme 232 liée aux élections européennes ?

Mme Sarah El Haïry. Je salue la qualité du rapport de notre collègue Jacques Savatier. Nous avons souhaité, au groupe du Mouvement Démocrate et apparentés, mettre en évidence deux points.

Au sujet du financement des partis politiques, vous savez que nous étions extrêmement attachés à l'idée de banque de la démocratie. Même si ce n'est pas l'objet de ce rapport en tant que tel, nous continuerons d'appuyer une telle idée.

S'agissant de la propagande électorale, est-il envisagé qu'elle soit plus inclusive ?

La partie du rapport sur les préfetures de nouvelle génération m'a paru claire : il faut continuer à rechercher le bon équilibre dans nos territoires.

M. Éric Coquerel. Cette mission connaît en réalité une baisse importante car, si l'on met de côté les dépenses exceptionnelles liées aux élections européennes – 111 millions d'euros – et si l'on tient compte de l'inflation et de l'augmentation de la population, ses crédits diminuent en fait de 146 millions d'euros, autrement dit de 5 %. J'évoquerai tout à l'heure, dans un amendement, la question des baisses d'emplois, notamment dans les préfetures et sous-préfetures.

M. Jean-Paul Dufrègne. À travers la mission *Administration générale et territoriale de l'État*, le ministère de l'intérieur met en œuvre trois de ses responsabilités fondamentales, dont celle d'assurer la présence et la continuité de l'État sur l'ensemble du territoire de la République. Quel beau challenge ! Et comment l'assure-t-on ? En continuant de diminuer le nombre de personnels dans les territoires – ce qui entraîne des difficultés très concrètes dans ma circonscription. Dans la communauté de communes où j'ai été précédemment élu, le recouvrement de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, pour ne citer que lui, souffre particulièrement de l'insuffisance de personnel, ce qui fait perdre des recettes à la collectivité. Le regroupement au niveau régional de certains services – je pense aux agences régionales de santé (ARS), aux rectorats, etc. – vide petit à petit nos territoires plus ruraux. La simple obtention d'un permis de conduire, d'une carte d'identité, d'un passeport devient un vrai parcours du combattant et est loin d'être accessible à tous les citoyens : beaucoup sont perdus, désorientés vis-à-vis des services qu'ils trouvaient auparavant dans les préfetures. Certes, des maisons de services au public se sont ouvertes dans les territoires mais c'est souvent un transfert des compétences de l'État vers les collectivités – même si je suis satisfait

que nous ayons, par notre vote, permis d'expérimenter la possibilité pour les agents de la direction générale des finances publiques (DGFIP) de venir dans ces maisons, notamment à l'occasion de la mise en place prochaine du prélèvement de l'impôt à la source.

Certains territoires, souvent les mêmes, se vident et n'offrent plus les réponses adaptées que recherchent nos concitoyens, ce qui renforce un sentiment d'abandon et de relégation de plus en plus fortement ressenti.

M. le rapporteur spécial. Je vous proposerai un amendement pour que la CNCCFP dispose de moyens informatiques. La dématérialisation a été repoussée d'année en année alors que c'est un élément de la sécurisation et de la performance de cette instance, sans préjuger des nouveaux rôles qu'elle pourrait être amenée à jouer, notamment en application des lois que nous avons votées l'an passé.

L'évolution du programme 232 est liée essentiellement, à hauteur de 84 millions d'euros, à l'organisation des élections européennes, du fait de la circonscription électorale unique qui, même si cela peut sembler paradoxal – mais on a su me l'expliquer – exige beaucoup plus de moyens. Par ailleurs, contrairement à ce qui avait été proposé sous la précédente législature, il n'a pas été prévu que la propagande électorale soit dématérialisée.

Si j'ai évoqué la question des étrangers, Monsieur Coquerel, c'est parce que l'allongement des délais est fonction des moyens dont disposent les préfetures. J'ai conduit un travail au moment du printemps de l'évaluation pour m'assurer que les services des préfetures avaient bien les moyens d'accueillir les personnes en demande de droit d'asile ou de titres. J'ai ainsi constaté que pour le droit d'asile, la situation s'améliorait, grâce notamment aux moyens supplémentaires accordés aux personnels, mais également à la revalorisation de leur fonction. En revanche, pour la délivrance des titres, les délais s'allongent de plus en plus. Je pense que cette situation devra être améliorée.

S'agissant de l'organisation interministérielle des services de l'État et la continuité des services, les ARS et les rectorats, que vous avez évoqués, ne sont pas compris dans le périmètre d'organisation des préfetures. Toutefois, le Gouvernement étudie la possibilité de fusionner les programmes 307 et 333 pour mettre à la main des préfets – si je puis dire, pour rendre concrètes les choses – l'ensemble des moyens, en dehors de la santé, des rectorats – et j'ajouterais de la DGFIP –, de sorte que les élus disposent d'un interlocuteur unique pour garantir un service assuré aux meilleures conditions dans les territoires. Ce sujet est évidemment lié à la mise en place des maisons de services au public et au processus de dématérialisation. Le rapport que nous demandons sur le PPNG devrait porter aussi – me semble-t-il – sur l'accompagnement de ces procédures de dématérialisation par des moyens affectés soit dans les services de l'État ou dans les préfetures, soit avec les collectivités territoriales ou des opérateurs de service public.

Article 39 et état B

La commission est saisie de l'amendement II-CF202 de M. Éric Coquerel.

M. Éric Coquerel. C'est l'amendement que j'ai annoncé tout à l'heure sur les moyens financiers des préfetures et sous-préfetures – ou commissariats et subdivisions dans le cas de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie. La politique conduite depuis la révision générale des politiques publiques de Nicolas Sarkozy, puis la modernisation de l'action publique de François Hollande, le PPNG lancé en 2012, ont eu pour effet une baisse

drastique des équivalents temps plein dans les préfectures et sous-préfectures. Le projet de loi de finances pour 2019 suit à cet égard la même logique. En onze ans, cette mission aura perdu 2 132 emplois et le processus continue malheureusement.

Mon amendement II-CF202 vise, en redéployant des créations d'emplois déjà envisagées au ministère de l'intérieur en administration centrale – par opposition aux services territoriaux – et par transfert des emplois et crédits liés à la non-application de la loi de 1905 sur l'intégralité du territoire français, à abonder les effectifs des préfectures et sous-préfectures.

Au-delà des chiffres, la réalité est bien celle que décrivait à l'instant mon collègue Jean-Paul Dufrègne. Une personne étrangère en droit d'avoir des papiers se retrouve tout à coup hors délai. C'est malheureusement un phénomène fréquent en Seine-Saint-Denis. Plus globalement, une très grande partie de la population se trouve dans de vraies difficultés pour avoir tout simplement les droits correspondant à ce que devrait garantir un État, qu'il s'agisse de papiers ou de tout ce qui constituait jusqu'à présent l'armature d'un État français qui fonctionnait correctement. Mais depuis quelques années, cela va de mal en pis, et c'est encore plus vrai dans les départements défavorisés, en Seine-Saint-Denis et ailleurs. Il serait temps de réagir.

M. le rapporteur spécial. Prendre des crédits sur le fonctionnement du ministère de l'intérieur, donc sur ses fonctions supports, ne me paraît pas tout à fait d'actualité, compte tenu des missions de ce ministère. En revanche, la question de la continuité des services sur le territoire est tout à fait légitime : c'est précisément l'objet du rapport que je propose. Depuis une dizaine d'années, quelque 4 000 emplois ont été supprimés dans les préfectures et sous-préfectures. Une partie de ces suppressions ont été compensées par les procédures de dématérialisation et le transfert aux collectivités territoriales de certaines missions, notamment en matière d'accueil de la population.

Le moment est venu de faire le point sur l'ensemble de ce dispositif, afin de s'assurer de son efficacité en termes de service aux usagers mais aussi de son efficience par rapport à la dépense publique engagée. En attendant cette expertise – au vu de laquelle nous pourrions apporter les correctifs nécessaires, notamment dans la perspective de la réorganisation de l'État proposée par le Premier ministre, qui a adressé aux préfets une circulaire auxquels ils doivent répondre dans le courant de l'automne –, je crois préférable de nous en tenir à la proposition que je vous ai faite. D'ailleurs, vous-même appelez, monsieur Coquerel – avec d'autres arguments que les miens – à un tel un bilan de l'action conduite ces dernières années.

M. Éric Coquerel. Je remercie M. le rapporteur spécial pour sa réponse mesurée, qui note bien qu'il y a bien un problème. Si j'ai proposé un transfert de postes, c'est parce que j'y étais contraint par les règles de recevabilité financière... Il y a effectivement urgence : entre 2017 et 2019, 1 300 emplois supplémentaires sont appelés à disparaître en application du PPNG. Je ne retire pas mon amendement, mais je serais satisfait que l'on crée une mission d'information qui travaille sur la situation dans ces services de l'État.

La commission rejette cet amendement.

Elle examine ensuite l'amendement II-CF314 du rapporteur spécial.

M. le rapporteur spécial. Cela fait seulement deux ans que j'occupe cette fonction de rapporteur spécial. Autant la dématérialisation du travail de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique a fait l'objet d'un investissement important et fonctionne plutôt bien – d'après ce que j'ai pu constater –, autant du côté de la CNCCFP, on en reste, année après année, à des études préalables qui ne se sont traduites pour l'instant par aucune traduction opérationnelle de nature à donner une plus grande efficacité son fonctionnement. Son président ne formule pas de demande particulière à ce sujet, mais il était proposé d'étaler sur deux années les études préalables à la réalisation d'un processus de dématérialisation certes compliqué. Le moment est venu de donner les moyens à la Commission d'engager réellement ce travail afin qu'il se concrétise sur le plan opérationnel à partir de 2020 ou 2021. C'est une façon d'accélérer un processus engagé et que je trouve pour ma part beaucoup trop lent.

Mme Bénédicte Peyrol. Comment avez-vous évalué ce million d'euros ? Cela doit-il financer une accélération de processus internes déjà en place ? Par ailleurs, je note que les crédits sont pris sur le programme *Vie politique, culturelle et associative* ; est-ce bien le cas ?

M. le rapporteur spécial. Vous dire si cela coûtera 1 million, 800 000 ou 1,2 million d'euros, j'en suis incapable. Je cherche seulement à envoyer un signal : il faut accélérer le processus. On m'explique que la Commission réalise cette année une première étude qui coûtera 400 000 euros, puis qu'il faudra au début de l'année prochaine 600 000 euros, puis encore 200 000 ou 300 000 selon les options... Il faut donner les moyens à cette instance, autorité indépendante même si elle utilise des moyens du ministère de l'intérieur, de conduire ce travail pour qu'enfin cette question soit derrière nous. Si des arbitrages doivent être effectués pour la mise en œuvre de ces moyens, cela pourra être évoqué dans un autre cadre, mais la question des moyens ne doit pas être un prétexte pour ralentir le processus : il s'agit d'une avancée indispensable.

M. Éric Coquerel. Je soutiens cet amendement de bon sens ; s'il ne réglera pas totalement le problème, il améliorera au moins les choses.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte les crédits de la mission Administration générale et territoriale de l'État.

Article additionnel avant l'article 72 : *Rapport au Parlement dressant le bilan de la mise en œuvre du plan « Préfectures nouvelle génération »*

La commission est saisie de l'amendement II-CF311 du rapporteur spécial.

M. le rapporteur spécial. Le PPNG a été conduit pendant trois ans. Il s'est encore présenté des difficultés en 2018, avec des retards importants dans la délivrance de titres. On me dit qu'ils se seraient à peu près résorbés aujourd'hui, mais j'en suis moyennement convaincu. Je pense que cela reste un peu hétérogène, même si les délais moyens sont à peu près revenus aux normes que nous connaissions auparavant. Des moyens complémentaires ont été mis en œuvre auprès de l'ANTS et des préfectures pour accompagner un déploiement

parfois chaotique. Le moment est venu de faire le point sur cette question, en la reliant à la fusion éventuelle des programmes 307 et 333. L'étude porterait sur la satisfaction des usagers, en particulier en termes de délais, mais aussi sur les moyens engagés et les conditions de travail des personnels.

M. Jean-Paul Dufrène. Je soutiens cet amendement. Il existe des disparités entre territoires et il est important de dresser un état des lieux pour apporter des réponses aux questions que j'ai posées.

M. Éric Coquerel. Je le soutiendrai également, monsieur le rapporteur spécial. Intégrez-vous dans cette mission ce que nous présentons à l'amendement suivant, à savoir la mutualisation de services par des plateformes spécialisées ?

M. le rapporteur spécial. Oui, car le dispositif prévoit tout à la fois des procédures de dématérialisation et la spécialisation de certains services du ministère, notamment au niveau régional, en appui aux préfetures pour lesquelles le besoin d'expertise était moindre. C'est l'ensemble de ces dispositifs qu'il faut analyser, à savoir non seulement la dématérialisation, mais aussi le regroupement d'expertises sur le territoire ainsi que la satisfaction des personnels et des usagers.

La commission adopte cet amendement.

Puis elle examine l'amendement II-CF203 de Mme Sabine Rubin.

M. Éric Coquerel. Cet amendement est satisfait dès lors que la mission portera sur tous les sujets, y compris le manque de personnels qui est une question objective.

L'amendement est retiré.

Informations relatives à la commission

La commission a reçu en application de l'article 12 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) :

– un projet de décret de virement de crédits d'un montant de 10 600 000 euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) du programme 613 *Soutien aux prestations de la navigation aérienne* de la mission *Contrôle et exploitation aériens* à destination du programme 612 *Navigation aérienne* de la mission *Contrôle et exploitation aériens*.

Les crédits annulés sur le programme 613 proviennent des économies dégagées sur les dépenses de soutien aux prestations de l'aviation civile. Ils sont destinés à couvrir les besoins d'investissement du programme technique de la Direction des services de la navigation aérienne (4Flight et Co-Flight) visant à absorber la forte croissance du trafic aérien ;

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 1 345 681 euros en autorisations d'engagement (AE) et 5 978 633 euros en crédits de paiement (CP), du programme 181 *Prévention des risques* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* à destination du programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*.

Ce transfert a pour but de financer des prestations au titre du fonctionnement courant de l'Autorité de sûreté nucléaire (immobilier, logistique, prestations d'action sociale, frais de déplacement et de représentation, formation, traduction) dont la gestion est prise en charge sur le programme 218 ;

– un projet de décret de virement de crédits d'un montant de 277 808 euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), du programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* de la mission *Action extérieure de l'État* à destination du programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* de la mission *Aide publique au développement*.

Ce mouvement de crédits concerne les coûts annexes induits par la gestion des experts techniques internationaux transférés à l'Agence française de développement et à Expertise France ;

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 701 492 euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP).

Le premier transfert est d'un montant de 111 733 euros en AE et en CP, uniquement en titre 2, du programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* à destination du programme 212 *Soutien de la politique de la défense* de la mission *Défense*.

Il est destiné au financement des primes des ingénieurs des mines, ex-télécom, en poste hors des ministères économiques et financiers.

Le second transfert est d'un montant de 349 951 euros en AE et en CP, uniquement en hors titre 2, du programme 137 *Égalité entre les femmes et les hommes* de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* à destination du programme 101 *Accès au droit et à la justice* de la mission *Justice*.

Il est destiné au financement du dispositif « téléphone grave danger » dont la gestion administrative et financière est confiée au ministère de la justice.

Le troisième transfert est d'un montant de 239 808 euros en AE et en CP, uniquement en titre 2, du programme 305 *Stratégie économique et fiscale* de la mission *Économie* à destination du programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*.

La gestion du fonds de soutien en faveur des collectivités ayant souscrit des emprunts structurés à risque relève du programme 344 de la mission *Engagements financiers de l'État*. Les emplois et dépenses de personnel afférents relevaient jusqu'au 31 août 2017 de la direction générale du Trésor. Cette activité a été transférée à la direction générale des finances publiques au 1^{er} septembre 2017. Le présent mouvement de crédits doit permettre à la DGFIP (programme 156) de supporter la dépense des personnels assurant cette activité.



Membres présents ou excusés
Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mercredi 24 octobre 2018 à 16 heures 15

Présents. – M. Saïd Ahamada, Mme Émilie Cariou, M. Éric Coquerel, Mme Dominique David, M. Benjamin Dirx, M. Jean-Paul Dufrène, Mme Sarah El Haïry, M. Olivier Gaillard, M. Joël Giraud, M. Christophe Jerretie, M. Vincent Ledoux, Mme Cendra Motin, M. Xavier Paluszkiwicz, Mme Bénédicte Peyrol, M. François Pupponi, M. Laurent Saint-Martin, M. Jacques Savatier, M. Olivier Serva, M. Benoit Simian, Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas, M. Éric Woerth

Excusés. – M. Stanislas Guerini, M. Marc Le Fur, Mme Valérie Rabault, M. Philippe Vigier

Assistaient également à la réunion. – M. Philippe Dunoyer, M. David Lorion, M. Max Mathiasin, M. Jean-Hugues Ratenon, Mme Maina Sage, M. Gabriel Serville

