



N° 1990

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juin 2019

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018* (n° 1947),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 3

ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. JACQUES SAVATIER

Député

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR	5
INTRODUCTION	7
I. UN EXERCICE DE CONTINUITÉ, MARQUÉ PAR L'ABSENCE DE SCRUTIN NATIONAL SOLLICITANT LES RESSOURCES DE LA MISSION	9
A. PROGRAMME 307 ADMINISTRATION TERRITORIALE	9
1. Des dépenses relativement stables	10
2. Des effectifs en baisse et atteignant un niveau plancher	11
B. PROGRAMME 232 : DES DÉPENSES LOGIQUEMENT EN DIMINUTION DANS UNE PHASE POST-ÉLECTORALE	12
1. Une très nette décélération de la consommation de crédits après un nombre très élevé de scrutin en 2017	12
2. Des dépenses de personnel en hausse à raison d'un plafond d'emplois pleinement utilisé	13
C. PROGRAMME 216 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR	13
1. Une évolution modérée des dépenses et un renforcement des effectifs	13
2. Une budgétisation pertinente favorisant une meilleure maîtrise des dépenses contentieuses	14
II. LE PLAN PRÉFECTURES NOUVELLE GÉNÉRATION ET LA RÉFORME DE LA DÉLIVRANCE DES TITRES	16
A. UNE RÉORGANISATION PROFONDE DE LA DÉLIVRANCE DES TITRES ACCOMPLIE MAIS SUSCEPTIBLE D'AJUSTEMENTS OPÉRATIONNELS	17
1. Un dispositif aujourd'hui opérationnel malgré les aléas initiaux	18
a. Les CERT	18
b. L'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)	19
2. Des évolutions sans doute nécessaires afin d'assurer l'efficacité de la délivrance des titres et répondre à des besoins de proximité	22
a. Veiller à la pertinence du maillage et de la dotation des CERT	22

b. Renforcer l'échelon communal dans l'organisation de la délivrance des cartes nationales d'identité et des passeports	23
c. Améliorer l'accompagnement des usagers dans le cadre des points d'accueil numériques	24
B. UNE RÉFORME DONT LES RÉSULTATS DOIVENT ÊTRE CONSOLIDÉS ET APPROFONDIS AFIN DE CONTRIBUER À LA RÉFORME DE L'ÉTAT	26
1. Des objectifs budgétaires pour l'essentiel atteint mais des progrès restant à confirmer au plan qualitatif.....	27
a. Une réforme ayant permis au ministère de l'intérieur de respecter les engagements de son triennal mais dont le coût mérite encore d'être précisé.....	27
b. Une « manœuvre RH » pour l'essentiel réussie mais posant la question de la place occupée par les contractuels.....	29
c. Une amélioration des conditions de délivrance des titres ?.....	31
d. L'enjeu de la lutte contre la fraude.....	34
2. De nouvelles rationalisations possibles par la dématérialisation et le renouvellement du service rendu à l'utilisateur.....	35
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	39
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	41
SOURCES UTILISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	43

PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR

En vue de l'examen du projet de loi de règlement 2018, le rapporteur spécial a consacré les travaux menés dans le cadre du Printemps de l'évaluation à un bilan du Plan « Préfectures nouvelles génération » (PPNG) et à la réforme de la délivrance des titres.

Il recommande :

– au Conseil d'État et au ministère de l'intérieur de convenir des ressources nécessaires au fonctionnement de la commission du contentieux du stationnement payant (CCSP) et d'examiner les réformes proposées par la juridiction qui pourraient être susceptibles d'alléger la charge du contentieux du stationnement payant ;

– d'assurer la poursuite de la mise en œuvre du plan d'action de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) afin de conforter les acquis et progrès obtenus dans la maîtrise des dépenses contentieuses ;

– de réaliser des investissements plus systématiques dans les outils servant au traitement des demandes de titre au sein des centres d'expertise et de ressources des titres (CERT) ;

– de ménager des phases de test plus longues pour les prochains projets conduits par le ministère de l'intérieur en matière de dématérialisation des procédures, lesquelles doivent être précédées d'une simplification du droit applicable ;

– de veiller à la pertinence du maillage et de la dotation des CERT en fonction des évolutions de la demande de titres ;

– d'acquérir de nouvelles stations biométriques afin de renforcer le maillage suivant les besoins identifiés dans chaque département ;

– de confier aux mairies qui le souhaiteraient la remise des cartes d'identité ;

– d'étoffer le recrutement des personnels chargés de la prise en charge au sein des points d'accueil par le développement du métier de médiateur numérique ;

– de disposer en 2020, au terme de la mise en œuvre du PPNG, d'un bilan consolidé des coûts et des économies dégagées afin de mesurer l'exacte portée de la réorganisation de la délivrance des titres ;

– de mieux évaluer les enjeux qui s’attachent au recrutement des contractuels pour l’efficacité durable des procédures de délivrance de titres ;

– de poursuivre l’actualisation et le renforcement des télé-procédures employées dans la délivrance des titres ;

– de trouver les moyens d’une organisation plus systématique des rendez-vous en mairie ;

– de travailler à l’établissement d’une circulaire de politique pénale afin de favoriser une harmonisation des pratiques, ainsi qu’à l’élaboration de procédures ou d’outils informatiques susceptibles de renforcer l’information des préfetures quant au sort de leurs signalements pour fraude ;

– d’envisager la dématérialisation des supports physiques des titres délivrés et de travailler à la mise en service d’une carte d’identité numérique ;

– assurer le développement d’une offre multiservices au sein des espaces libérés par la fermeture des guichets des préfetures en application de PPNG ;

– de conforter les ressources de l’Agence nationale des titres sécurisés, notamment par un relèvement du plafond des taxes qui lui sont affectées dans le cadre du projet de loi de finances.

INTRODUCTION

La mission *Administration générale et territoriale de l'État* (AGTE) constitue le support budgétaire de l'ensemble des moyens humains, matériels et financiers dont dispose le ministère de l'intérieur afin d'assumer ses missions : garantir l'exercice des droits des citoyens dans le domaine des libertés publiques ; assurer la présence et la continuité de l'État sur l'ensemble du territoire national ; mettre en œuvre à l'échelon local les politiques publiques nationales. Elle comprend trois programmes : le programme 307 : *Administration territoriale* ; le programme 232 : *Vie politique, culturelle et associative* ; le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*.

Pour l'ensemble de la mission, le bilan de l'exécution 2018 présente **une forte baisse des crédits de paiement inscrits de 11,10 %** (à 2 817,22 millions d'euros). Ce mouvement s'explique pour l'essentiel par le **recul des dépenses prévues du programme 232** après la séquence électorale majeure de 2017.

Par rapport aux montants inscrits en loi de finances initiale, le taux d'engagement des crédits de la mission atteint 99,95 % pour les autorisations d'engagement (AE) et 100,16 % pour les crédits de paiement (CP). Le montant des crédits consommés représente respectivement 98,24 % des AE et 98,95 % des CP ouverts, taux en très nette hausse par rapport aux résultats de l'exercice 2017.

Néanmoins, **l'exécution des dépenses ne présente pas de tension particulière**, en l'absence de décret d'avance et avec une loi de finances rectificative suffisamment anticipée pour permettre le bon déroulement de la fin d'exercice. **Il convient également de prendre en considération la souplesse procurée en gestion par la baisse du taux de mise en réserve initiale des crédits** (de 8 % à 3 % pour le hors titre 2).

Les dépenses de personnel s'élèvent à un peu plus de 1 966,57 millions d'euros. Elles progressent de 0,90 % – l'évolution du taux marquant une très nette décélération par rapport 2017 (+ 2,12 %) – du fait de la hausse sensible des crédits consommés par le programme 216 (+ 7,55 %). La consommation du programme *Administration territoriale* en titre 2 présente une grande stabilité.

Ainsi que le montre le tableau ci-après, la mission retrouve un niveau de ressources et de dépenses d'un niveau légèrement supérieur à celui constaté au terme de l'exercice 2016.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION
ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT DE 2014 À 2018**

(en millions d'euros)

		LFI 2014 (exec.)	LFI 2015 (exec.)	LFI 2016 (exec.)	LFI 2017 (exec.)	LFI 2018 (exec.)	▲ 2018/2017	Taux d'engagement
307 Administration territoriale	AE ⁽¹⁾	1 800,09 (1 755,13)	1 778,68 (1 754,04)	1 705,67 (1 664,55)	1 759,59 (1 725,43)	1 749,57 (1 726,91)	- 0,57 % + 0,09 %	98,70 %
	CP ⁽²⁾	1 798,43 (1 746,48)	1 777,89 (1 752,29)	1 696,42 (1 669,54)	1 744,02 (1 705,28)	1 745,24 (1 718,78)	+ 0,07 % + 0,79 %	98,48 %
232 Vie politique, culturelle et associative	AE	312,96 (279,95)	438,39 (308,74)	99,37 (185,87)	474,06 (381,05)	122,50 (171,40)	- 74,16 % - 55,02 %	139,92 %
	CP	312,97 (278,53)	439,15 (267,76)	99,29 (232,81)	470,07 (370,84)	125,82 (175,51)	- 73,23 % - 52,67 %	139,49 %
216 Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	AE	888,98 (927,96)	733,43 (749,74)	794,55 (828,35)	928,63 (923,64)	885,69 (858,12)	- 4,62 % - 7,09 %	96,89 %
	CP	787,72, (770,94)	751,34 (768,63)	814,55 (797,21)	954,14 (943,50)	946,17 (927,33)	- 0,84 % - 1,71 %	98,01 %
TOTAL	AE	3 002,03 (2 963,04)	2 950,50 (2 812,52)	2 599,59 (2 678,77)	3 162,28 (3 030,12)	2 757,76 (2 756,43)	- 12,79 % - 9,03 %	99,95 %
	CP	2 899,12 (2 795,95)	2 968,38 (2 788,68)	2 610,26 (2 699,56)	3 168,23 (3 019,62)	2 817,23 (2 821,62)	- 11,08 % - 6,56 %	100,16 %

Source : rapports annuels de performances de 2013 à 2018.

Sur le plan des emplois, **l'exercice 2018 se solde par une hausse des effectifs de la mission** : ceux-ci représentent **32 566 équivalents temps plein travaillé – ETPT** – (contre 32 467 ETPT en 2017). Le renforcement ainsi observé interrompt un mouvement de baisse continue depuis 2015.

Le renforcement des effectifs de la mission bénéficie pour l'essentiel au programme *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* (+ 427 ETPT). Le bilan de l'exécution 2018 comporte une sous-consommation du plafond d'emplois (- 489 ETPT), en nette résorption par rapport à 2017 et à la moyenne des quatre dernières années. La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) parvient presque à saturer son plafond d'emplois.

(1) Y compris fonds de concours et attributions de produits.

(2) Y compris fonds de concours et attribution de produits.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA MISSION ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT (PAR PROGRAMME) ENTRE 2012 ET 2017 ⁽¹⁾

(en équivalents temps plein travaillé)

	LFI 2013 (exécution)	LFI 2014 (exécution)	LFI 2015 (exécution)	LFI 2016	LFI 2017	LFI 2018	▲ LFI 2018/ LFI 2017	▲ LFI 2018/ LFI 2013
307 Administration territoriale	27 842 (27 758)	27 554 (27 499)	27 247 (26 562)	26 187 (25 797)	26 346 (25 985)	25 829 (25 659)	- 517 (- 326)	- 2 013 (- 2 099)
232 Vie politique, culturelle et associative	41 (34)	43 (43)	47 (47)	44 (44)	51 (51)	51 (48)	+ 0 (- 3)	+ 0 (+ 14)
216 Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	5 798 (5 443)	5 768 (5 399)	6 585 (6 243)	7 320 (6 437)	7 330 (6 702)	7 486 (6 859)	+ 156 (+ 157)	+ 127 (+ 1 416)
TOTAL	33 681 (33 235)	33 365 (32 941)	33 879 (32 852)	33 026 (32 277)	33 124 (32 467)	33 366 (32 566)	+ 242 (+ 99)	- 315 (- 669)

Source : rapports annuels de performances 2014 à 2018.

I. UN EXERCICE DE CONTINUITÉ, MARQUÉ PAR L'ABSENCE DE SCRUTIN NATIONAL SOLLICITANT LES RESSOURCES DE LA MISSION

Pour l'ensemble de la mission, **les crédits consommés en 2018 s'élèvent à 2 821,62 millions d'euros en crédits de paiement. Le montant des CP traduit une diminution de 6,56 % des dépenses réalisées, en conséquence de la diminution de la consommation de crédits du programme 232.** Le taux d'engagement des AE accuse une baisse de 9,03 % et s'établit à 2 752,42 millions d'euros.

A. PROGRAMME 307 ADMINISTRATION TERRITORIALE

Le programme 307 *Administration territoriale* porte sur les moyens destinés à permettre aux préfetures d'accomplir leurs missions dans le domaine de la sécurité nationale, de la délivrance des titres, du contrôle de légalité, de la coordination des actions ministérielles et des actions de modernisation et de qualité. Il demeure le programme le plus important de la mission AGTE par le montant de ses ressources financières. Il emploie la majeure partie des effectifs de la mission.

1. Des dépenses relativement stables

Les CP inscrits (1 745,24 millions d'euros) et consommés (1 718,78 millions d'euros) enregistrent une progression très modérée (de respectivement 0,07 % et 0,79 %).

Cette évolution résulte de la hausse des dépenses d'investissement consacrées aux opérations immobilières inscrites au plan national d'équipement (PNE), aux opérations immobilières déconcentrées (hors PNE), ainsi qu'au plan national informatique (PNI) et au renouvellement du parc informatique des préfectures.

S'établissant à près de 165,84 millions d'euros, les CP consommés en fonctionnement augmentent de 1,20 %, soit un rythme de croissance près de deux fois inférieur à celui constaté entre 2016 et 2017. Ceci s'explique par la diminution assez sensible des crédits consommés pour deux principaux postes : les dépenses de fonctionnement courant des préfectures et des sous-préfectures (téléphonie, affranchissement, autres dépenses de fonctionnement courant, formation, transport, action sociale) ; les charges de fonctionnement liées à l'immobilier (loyer budgétaire et fluides outre-mer, agencements, installation, entretien immobilier du locataire, etc.).

Dans son bilan de l'exécution 2018, la Cour des comptes met en exergue une mesure visant à **lier performance et budgétisation en fonction de la performance de la gestion des dépenses de fonctionnement au cours de l'exercice antérieur**. Ainsi, une enveloppe de 1 million d'euros a été allouée aux budgets opérationnels de programmes (BOP) métropolitains au regard de leur performance.

2. Des effectifs en baisse et atteignant un niveau plancher

L'administration territoriale poursuit la réduction de ses effectifs (– 326 ETPT), conformément aux orientations du Plan « Préfectures nouvelle génération » (PPNG). Avec l'équivalent de 25 659 ETPT, ceux-ci atteignent leur niveau plancher sur la période des cinq derniers exercices.

EFFECTIFS DU PROGRAMME 307 (PAR ACTION) DEPUIS 2013

(en équivalents temps plein)

Action	LFI 2014 (exéc)	LFI 2015 (exéc)	LFI 2016 (exéc)	LFI 2017	LFI 2018	▲LFI 2018/ LFI 2017	▲PLF 2018/ LFI 2018
01 Coordination de la sécurité des personnes et des biens	2 948 (2 815)	2 917 (3 398)	2 870 (3 084)	2 962 (3 058)	2 949 (3 988) ^o	– 13 (+ 930)	+ 1 (+ 1 173)
02 Réglementations générales, garantie de l'identité et de la nationalité, et délivrance des titres	11 990 (12 425)	11 861 (11 905)	11 556 (12 085)	11 988 (12 054)	11 588 (9 712)	– 400 (– 2 342)	– 402 (– 2 713)
03 Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	2 612 (2 633)	2 583 (2 805)	2 501 (2 763)	2 619 (2 841)	2 619 (3 002)	+ 0 (+ 161)	+ 7 (+ 369)
04 Pilotage territorial des politiques gouvernementales	9 020 (8 717)	8 923 (7 576)	8 406 (7 791)	8 618 (7 941)	8 588 (8 859)	– 30 (+ 918)	– 432 (+ 142)
05 Animation et soutien du réseau	866 (909)	859 (878)	854 (74)	85 (91)	85 (98)	+ 0 (+ 7)	+ 0 (– 811)
TOTAL	27 436 (27 499)	27 143 (26 562)	26 187 (25 797)	26 272 (25 985)	25 829 (25 659) ^o	– 843 (– 326)	– 512 (– 1840)

Sources : rapports annuels de performances 2014 à 2016 ; rapport annuel de performances pour 2018.

L'évolution des effectifs résulte de l'application d'un schéma d'emploi portant suppression de 415 équivalents temps plein (ETP). Conforme aux prévisions de la loi de finances initiale, la réalisation du schéma d'emploi comprend :

- la suppression de 415 ETP au titre de 2018 dans le cadre du PPNG ;
- un renfort de 30 ETP aux services préfectoraux en charge de l'éloignement des étrangers en situation irrégulière ;
- la suppression de 30 ETP de personnels techniques en lien avec la politique de l'externalisation des fonctions logistiques, immobilières et résidentielles (EFLIR).

B. PROGRAMME 232 : DES DÉPENSES LOGIQUEMENT EN DIMINUTION DANS UNE PHASE POST-ÉLECTORALE

Le programme 232 retrace les moyens matériels et humains dont dispose le ministère de l'intérieur afin de garantir aux citoyens le respect de leurs droits à prendre part à la vie électorale (actions 1 à 3), à la vie associative (action 5) et dans l'exercice de la liberté religieuse (action 4).

1. Une très nette décélération de la consommation de crédits après un nombre très élevé de scrutin en 2017

• Comme précédemment observé, **les dépenses réalisées au titre de l'organisation des élections (objet de l'action 2) commandent l'évolution globale de la consommation du programme 232.**

L'action 2 voit le montant de ses crédits de paiement consommés passer d'un peu plus de 297,79 millions d'euros en 2017 à près de 100,66 millions d'euros en 2018. Ces chiffres représentent une baisse de 66,20 %.

L'année 2018 ne comporte en effet pour l'essentiel que l'organisation du référendum relatif à l'accès à la souveraineté de la Nouvelle-Calédonie (en novembre 2018) ; l'exécution a par ailleurs donné lieu à l'apurement des dépenses de fonctionnement liées aux scrutins organisés en 2017 et au remboursement des frais de campagne.

• Dans ce contexte, **la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (objet de l'action 3) enregistre également une baisse de la consommation de CP de 3,48 %.** Le montant des dépenses réalisées s'élève à un peu plus de 5,75 millions d'euros, à raison de la baisse des crédits consommés en fonctionnement (1,69 million d'euros).

Cette dernière reflète l'évolution des besoins en rapport avec l'achèvement du contrôle des comptes de campagne relatifs aux scrutins de l'année 2017. En 2018, la CNCCFP a examiné les comptes des candidats à l'élection présidentielle, aux élections législatives et sénatoriales. Elle a également eu à connaître des dépenses engagées dans le cadre des élections territoriales de Polynésie française, des élections à l'Assemblée de Corse ou dans celui des scrutins partiels.

On notera que dans ce contexte, **le calendrier des arbitrages relatifs à la dématérialisation des comptes de campagne subit un retard** pesant sur l'exécution des dépenses.

• **L'exécution de l'action 1 *Financement des partis* se caractérise par une grande stabilité.** Alors que la loi de finances initiale pour 2018 prévoyait une dotation de 68,73 millions d'euros (en AE et CP) – montant inchangé depuis 2014 – **le montant des crédits consommés est de 66,1 millions d'euros au terme de l'exercice.** 34 partis ou groupements politiques (dont 16 en métropole et 18 en outre-mer) ont pu bénéficier de l'aide publique, contre 41 en 2017.

2. Des dépenses de personnel en hausse à raison d'un plafond d'emplois pleinement utilisé

Les crédits consommés sur le titre 2 par le programme 232 correspondent aux dépenses de personnel de la CNCCFP.

Représentant 48 ETP au terme de l'exercice, les effectifs de la commission apparaissent en diminution par rapport à 2017 (51 ETPT) et en deçà de l'autorisation parlementaire (51 ETPT). Pour autant, le tableau *supra* montre que la CNCCFP dispose en 2018 d'un niveau d'emplois au plus haut depuis 2014.

C. PROGRAMME 216 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR

Le programme 216 constitue le support budgétaire des crédits et des ressources humaines dévolus aux fonctions de pilotage du ministère de l'intérieur ou dédiés à la gestion de différentes prestations mutualisées et à ses affaires juridiques et contentieuses. Il intègre depuis l'exercice 2016 les effectifs des services déconcentrés effectuant des missions de sécurité et d'éducation routières, et depuis 2017, les crédits du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD).

1. Une évolution modérée des dépenses et un renforcement des effectifs

• **Les CP inscrits diminuent de 0,84 % (à 946,17 millions d'euros).** Le montant des dépenses réalisées accuse une baisse plus significative (- 1,71 %, à 927,33 millions d'euros) mais demeure à un niveau très élevé par rapport aux quatre dernières années.

La réduction de la consommation de CP constatée en 2018 procède d'un très sensible recul des dépenses de fonctionnement (- 14,54 %, à 343,70 millions d'euros), en conséquence de deux facteurs :

– en premier lieu, **une chute des crédits consommés par les affaires juridiques et contentieuses (- 34,31 %) ;**

– en second lieu, **le recul des dépenses pour les affaires immobilières** (avec notamment, le remboursement du capital des crédits baux immobiliers contractés pour les sites de Garance et de Levallois).

Dans sa note sur l'exécution budgétaire 2018, la Cour des comptes souligne que « *la mission a contribué, grâce à une gestion prudentielle de sa réserve aux autres missions du ministère, confirmant ainsi sa fonction "d'assureur ministériel"* ». **Ce satisfecit ne doit pas conduire à minorer les risques potentiels que comporte le rattachement au programme 216 du financement de la commission consultative du stationnement payant (CCSP).**

Prévue par l'article L. 2333-87 du code général des collectivités territoriales, la création de la CCSP participe de la réforme du stationnement payant réalisée dans le cadre de la « loi MAPTAM »⁽¹⁾. En application de la convention conclue entre le Conseil d'État et le ministère de l'intérieur, **le programme 216 supporte la charge du fonctionnement de la juridiction, à l'exception des rémunérations, ainsi que des frais de déplacement et de formation des magistrats.**

Or, l'examen des résultats de l'exécution du programme 165 montre que la CCSP voit sa capacité de traitement des affaires dont elle est saisie mise à mal par un nombre de requêtes supérieur aux prévisions.

Dès lors, suivant l'analyse de la Cour des comptes, l'engorgement de la juridiction fait peser un risque sur les crédits et emplois du programme 216. D'après les informations recueillies par notre collègue Daniel Labaronne dans le cadre de son rapport spécial, le président de la commission et la cheffe du greffe ont récemment adressé des demandes en vue d'un renforcement plus substantiel des équipes, ainsi que de la capacité de jugement de la juridiction.

Dans ces conditions, **le rapporteur spécial estime qu'il appartient au ministère de l'intérieur mais également au Conseil d'État de dégager les ressources nécessaires au fonctionnement de la juridiction et d'examiner les réformes proposées par la CCSP susceptibles d'alléger la charge du contentieux du stationnement payant.**

• **Le renforcement des effectifs de la mission bénéficie pour l'essentiel au programme 216.**

Au terme de l'exécution, les personnels relevant de la *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* représentent 6 859 ETPT. Si cet effectif traduit une sous-consommation du plafond d'emplois (fixé à 7 486 ETPT), il apparaît en nette hausse (+ 427 ETPT).

Nonobstant les effets de périmètre, La consommation des emplois atteint son plus haut niveau. Le renforcement des effectifs est le fait de l'action 9 *Sécurité et éducations routières*.

2. Une budgétisation pertinente favorisant une meilleure maîtrise des dépenses contentieuses

Le montant des crédits consommés sur l'action 6 *Affaires juridiques et contentieuses* s'élève à **91,53 millions d'euros en crédits de paiement. Par rapport à l'exercice 2017, ce chiffre représente une baisse de 34,31 %**. Même si les dépenses réalisées excèdent les prévisions de la loi de finances, leur évolution fournit en soi l'indice d'une amélioration dans la gestion des frais contentieux.

(1) Pour une présentation de la commission, cf. rapport n° 1990 annexe 10 - Rapport de M. Daniel Labaronne sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes, après engagement de la procédure accélérée, de l'année 2018 (n° 1947), pp. 28-30.

De fait, **l'exécution 2018 se caractérise par la réduction des crédits consommés sur des motifs de contentieux générateur de fortes dépenses.** Il s'agit en l'occurrence des dépenses occasionnées par le refus de concours de la force publique, par les autres mises en cause de l'État, ainsi que par les litiges relatifs au droit des étrangers et les dépenses de protection des fonctionnaires.

En soi, ces évolutions peuvent marquer les progrès réalisés à raison de la mise en œuvre du plan de maîtrise de la dépense contentieuse conçu par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ).

Par ailleurs, il convient de signaler qu'à la suite d'une recommandation réitérée par la Cour des comptes, **une doctrine a été établie afin de déterminer la part des dépenses contentieuses impliquant d'autres administrations de l'État susceptibles d'être imputée au programme 216.**

Conformément aux conclusions du rapport de l'inspection générale de l'administration de janvier 2018, le règlement des condamnations ou frais contentieux incombe désormais au programme budgétaire qui aurait dû supporter la dépense sans l'erreur, la faute ou la carence de l'administration à l'origine de sa condamnation. Les frais de justice (avocats, dépens, frais irrépétibles, indemnisation du préjudice moral, etc.) demeurent imputés sur le programme 216.

Le rapporteur spécial estime qu'il s'agit d'un principe judicieux en ce qu'il contribue au renforcement de la soutenabilité du programme 216 et paraît de nature à favoriser une responsabilisation de l'ensemble des services de l'État exposés à des risques contentieux. **Il appelle par ailleurs à la poursuite de la mise en œuvre du plan d'action de la DLPAJ afin de conforter les acquis et progrès obtenus dans la maîtrise des dépenses contentieuses.**

II. LE PLAN PRÉFECTURES NOUVELLE GÉNÉRATION ET LA RÉFORME DE LA DÉLIVRANCE DES TITRES

D'après l'intervention du ministre de l'intérieur au cours du comité technique spécial des préfetures réunies le 9 juin 2015, le plan « Préfetures nouvelle génération » (PPNG) visait à adapter les missions du réseau préfectoral aux besoins de nos concitoyens autant qu'aux ressources publiques. Il reposait sur plusieurs principes directeurs :

- permettre aux préfetures de répondre aux enjeux de demain en renforçant les missions prioritaires du 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'usager en préfecture ;

- s'appuyer sur les technologies existantes (numérisation, plateformes, téléprocédures, etc.) pour exercer autrement la mission de délivrance de quatre titres : la carte nationale d'identité, le passeport, le permis de conduire, le certificat d'immatriculation des véhicules (CIV) ;

- 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.

Pour le ministère de l'intérieur, il s'agissait en effet de remédier aux effets de l'attrition continue des effectifs du réseau préfectoral. Engagé dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), poursuivi dans le celui de la modernisation de l'action publique (MAP), ce processus avait placé devant un choix : consentir à une nouvelle réduction des effectifs, au risque de dégrader les services assurés par les préfetures et sous-préfetures, ou remanier leur mission. Entre 2009 et 2016, l'accumulation des schémas d'emplois négatifs a, en effet, abouti à la suppression de 2 949 équivalents temps plein – ETP – (hors transferts).

Échelonné sur la période 2016-2020, le PPNG entre aujourd'hui dans sa dernière phase. Alors que le Gouvernement réfléchit aux moyens de franchir une nouvelle étape dans la réforme de l'État et de rétablir une certaine proximité entre ses services et les citoyens, il paraît utile de tirer un premier bilan de la réforme de des procédures de délivrance des titres. En réalité, elle constitue la pierre angulaire du recentrage des missions préfectorales, comme de la réallocation de ses ressources.

Du reste, l'année 2018 a été émaillée d'un certain nombre de dysfonctionnements dans la délivrance des titres. Au-delà de leur caractère contingent, il importe de mesurer l'efficacité du dispositif, ainsi que l'exacte contribution du PPNG à l'efficacité de l'action publique. De ce travail d'évaluation qu'il appartiendra à la Cour des comptes d'approfondir, le rapporteur spécial tire deux enseignements : premièrement, la mise en œuvre du Plan « Préfectures nouvelle génération » aboutit à une réorganisation profonde de la délivrance des titres mais se révèle susceptible d'ajustements opérationnels ; deuxièmement, les résultats de la réforme méritent aujourd'hui d'être consolidés et approfondis afin de contribuer pleinement à la réforme de l'État.

A. UNE RÉORGANISATION PROFONDE DE LA DÉLIVRANCE DES TITRES ACCOMPLIE MAIS SUSCEPTIBLE D'AJUSTEMENTS OPÉRATIONNELS

La réorganisation de la délivrance des titres à laquelle aboutit le PPNG procède de trois orientations : d'une part, la fermeture des guichets des préfectures et le transfert de leurs fonctions à des plateformes interrégionales spécialisées ; d'autre part, l'usage des téléprocédures pour le dépôt et le suivi des demandes.

L'année 2018 marque l'achèvement de cette réorganisation, au terme d'un mouvement progressif de fermeture des guichets des préfectures réalisé – avec un peu d'avance sur le calendrier initial – tout au long de l'année 2017.

LA FERMETURE DES GUICHETS DES PRÉFECTURES EN 2017

31 mars 2017 : transfert à 22 CERT de l'instruction des demandes de passeports et des cartes nationales d'identité ;

11 septembre 2017 : transfert de l'instruction des demandes d'échange de permis étrangers et des demandes tendant à la délivrance de permis de conduire internationaux (aux CERT de Paris et de Nantes) ;

Novembre 2017 : transfert de l'instruction des demandes de permis de conduire classique (à 21 CERT dont un situé à Paris) et des demandes de certificats d'immatriculation des véhicules (à 6 CERT dont un à Paris, après la mise en service d'un centre pilote à Besançon le 2 octobre 2017).

Source : commission des finances d'après réponses au questionnaire budgétaire pour le projet de loi de finances 2018.

1. Un dispositif aujourd'hui opérationnel malgré les aléas initiaux

Le dépôt et le traitement des demandes de titres font intervenir aujourd'hui deux structures aux missions distinctes : les centres d'expertises et de ressources « titres » (CERT) ; l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS).

a. Les CERT

D'une part, l'instruction des demandes repose aujourd'hui sur 54 centres d'expertises et de ressources « titres » (CERT), spécialisés par titre. Le réseau comprend :

– **27 CERT spécialisés dans l'instruction des demandes de carte nationale d'identité et de passeport** : dans certaines régions (Occitanie, PACA, Corse, Nouvelle-Aquitaine, Auvergne-Rhône-Alpes et Grand Est), plusieurs CERT sont implantés avec la même compétence territoriale ;

– **20 CERT consacrés aux demandes de permis de conduire** : on notera que les compétences relatives à l'inscription au permis, ainsi qu'aux stages permettant la récupération de points n'a été réalisé que tardivement (respectivement en mai et juin 2018, puis en avril 2019) ;

– **1 CERT compétent pour échange de permis étrangers (EPE) et permis internationaux** situés à Nantes : le centre dispose d'une compétence nationale, sous réserve de l'instruction des demandes parisiennes qui relève du CERT permis de conduire de Paris ;

– **6 CERT traitant les demandes de certificats d'immatriculation des véhicules** ;

– **3 CERT ultramarins** instruisant à la fois les demandes relatives aux permis de conduire et celles portant sur les certificats d'immatriculation des véhicules.

Une organisation cible a été définie pour chaque type de centre. Elle s'applique à la majorité des CERT mais connaît des adaptations en raison des besoins locaux. Le chef du CERT est secondé par deux adjoints, l'un responsable de la cellule de lutte contre la fraude et l'autre responsable du pôle instruction. Les pôles instruction sont composés de plusieurs sections. Ainsi, le CERT rattaché à la préfecture de l'Essonne se compose de deux pôles : une cellule chargée de la lutte contre la fraude (formée de 3 agents) ; un service d'instruction (avec des sections comprenant entre 9 et 10 agents). Les agents du service d'instruction doivent traiter un nombre défini de dossiers par jour (avec un objectif de 55 dossiers par agent). Ils transmettent le cas échéant à la cellule de lutte contre la fraude les demandes leur paraissant suspectes.

Dans le cadre de ses travaux, **le rapporteur spécial n'a pas recueilli d'éléments donnant à penser que les CERT manqueraient des moyens matériels nécessaires au bon accomplissement de leurs missions**. Il apparaît en revanche que les outils informatiques peuvent être quelque peu datés.

Il en va ainsi du système national des permis de conduire (SNPC) mis en service en 1992. D'après les éléments recueillis à la préfecture de l'Essonne, le ministère de l'intérieur aurait engagé des travaux afin d'améliorer l'ergonomie de l'outil, ainsi que la capacité en termes de flux.

Pour ne concerner qu'une application, l'exemple de SNPC n'offre pas moins une illustration du retard que le ministère de l'intérieur a pu prendre dans la rénovation des outils informatiques mis à la disposition du réseau préfectoral. Objectivement, la rénovation des outils de travail informatique constitue une nécessité pour le bon fonctionnement des CERT. **Dans cette optique, le rapporteur spécial appelle à des investissements plus systématiques dans les outils servant au traitement des demandes de titre.**

b. L'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)

Conformément au décret qui l'a créée en 2007 ⁽¹⁾, **l'Agence nationale des titres sécurisés assume, dans la mise en œuvre du Plan « Préfectures nouvelle génération », trois responsabilités essentielles :**

– assurer le développement, la maintenance et l'évolution des systèmes, des équipements et des réseaux informatiques permettant la gestion des titres sécurisés ;

– assurer la mise en œuvre de services en ligne, de moyens d'identification électronique et de transmissions de données associée à la délivrance et à la gestion des titres sécurisés ;

– procéder, pour le compte des administrations de l'État, aux achats des titres sécurisés.

Outre la mise en œuvre des téléprocédures et l'achat des titres auprès de l'Imprimerie nationale, **il appartient à l'Agence d'informer les usagers sur l'état du traitement de leur demande.**

Pour l'accomplissement de cette mission, **elle s'appuie sur le centre de contact citoyens (CCC) établi à Charleville-Mézières**. Ce centre d'appel compte, depuis août 2018, près de deux cents salariés (téléconseillers, superviseurs, personnels administratifs) répartis sur deux sites. L'ANTS a confié une partie de l'activité du CCC à Intelcia, prestataire spécialisé dans l'externalisation de la relation client. Le marché conclu comporte des critères quantitatifs relatifs au nombre d'appels téléphoniques et de courriels donnant lieu à réponse, ainsi qu'aux délais de traitement et de réponse.

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

Le fonctionnement du site non géré par Intelcia comporte la fixation d'objectifs collectifs. En revanche, les primes attribuées demeurent individuelles, attribuées au terme d'une évaluation de quatre mois. D'après les éléments communiqués au rapporteur spécial, le coût du traitement des appels s'élèverait à 5 millions d'euros en 2018 (contre une estimation initiale de 6 millions d'euros).

Par ailleurs, l'ANTS communique avec les demandeurs de titres par le biais d'un compte *Facebook* et *Twitter*. Elle apporte **une aide pour l'accomplissement des démarches en lignes au sein de certaines maisons de services au public (MSAP)**.

Au premier semestre 2018, l'Agence nationale des titres sécurisés a été confrontée aux dysfonctionnements de la procédure de délivrance des certificats d'immatriculation des véhicules. En réponse à cette crise, elle a renforcé ses équipes du centre de contact citoyens et est parvenue à assurer une mise à jour mensuelle de ses outils applicatifs afin de les adapter aux besoins.

Ainsi que le rapporteur spécial l'écrivait au terme du Printemps de l'évaluation 2018, les dysfonctionnements et retards observés résultent de la conjugaison de plusieurs facteurs : des anomalies techniques dans les téléprocédures et les télépaiements ; une disponibilité insuffisante du site de l'Agence nationale des titres sécurisés, la non-anticipation de certaines situations spécifiques (importateurs de véhicules dotés d'anciennes plaques d'immatriculation ou véhicules de luxe assujettis à une fiscalité spécifique)⁽¹⁾.

Au-delà de leurs causes techniques, ces dysfonctionnements touchent manifestement aux conditions du déploiement des téléprocédures dans le cadre du Plan « Préfectures nouvelle génération ». **Du point de vue du rapporteur spécial, deux enseignements peuvent être tirés des dysfonctionnements constatés dans la délivrance des cartes grises.**

Le premier porte sur la conduite des projets informatiques et du déploiement des téléprocédures.

Certes, le ministère de l'intérieur a fait procéder à des mises à jour ou des actualisations afin d'apporter des améliorations aux démarches en ligne. D'après les éléments produits par M. Christophe Castaner devant la commission des finances réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, il y a eu onze actualisations majeures en ce qui concerne le système d'immatriculation des véhicules et treize pour les téléprocédures relatives aux permis de conduire.

Toutefois, l'ensemble des témoignages apportés sur la « crise des cartes grises » portent à conclure que le ministère de l'intérieur n'a sans doute pas pris suffisamment en considération la possibilité d'aléas techniques.

(1) Rapport n° 1055 annexe 3 - Rapport de M. Jacques Savatier sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes, après engagement de la procédure accélérée, de l'année 2017 (n° 980).

Les délais accordés d'ordinaire à l'évaluation préalable au déploiement des systèmes d'information semblent avoir été réduits à un strict minimum. En outre, la plupart des organisations syndicales rencontrées déplorent un manque d'association des agents du ministère à la conception des nouveaux outils.

Le second enseignement conduit à mesurer les exigences que comporte la mise en place de téléprocédures pour la délivrance de titre impliquant l'application de règles de droit parfois complexes.

De fait, les délais subis dans le traitement des demandes de « cartes grises » trouvent fondamentalement leur origine dans l'inadaptation des outils informatiques à la multiplicité des situations juridiques. L'ensemble des éléments recueillis au terme du Printemps de l'évaluation 2018 montre en effet que la réglementation relative à la délivrance des titres comporte de nombreux cas particuliers favorisant un nombre important de conditions à remplir. Il peut en résulter une difficulté dans le traitement des dossiers au moyen des outils informatiques existants.

Dès lors, comme il a pu être observé dans d'autres champs de l'action publique, **il apparaît nécessaire de procéder à la simplification préalable des textes applicables avant de procéder à la mise en place des téléprocédures.**

Le ministère de l'intérieur paraît aujourd'hui parfaitement conscient de cet enjeu. Devant la commission des finances réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, M. Christophe Castaner a ainsi indiqué avoir installé une mission de simplification auprès du secrétaire général du ministère afin d'examiner toutes les avancées envisageables en matière de simplification. D'après son analyse, ce travail a pu déjà aboutir à quelques mesures, telles que la possibilité de produire une déclaration sur l'honneur en cas de perte de l'attestation scolaire établie par les collèges nécessaire et à l'inscription au permis de conduire.

Le rapporteur spécial ne peut qu'appeler le Gouvernement à systématiser cette démarche dans la mesure où – ainsi que le reconnaît lui-même le ministre de l'intérieur – **les textes applicables pour la délivrance des titres comportent de nombreuses de mentions qui vont au-delà des exigences du droit national ou du droit européen.** Dans cette optique, il tient ici à renouveler la recommandation déjà émise au terme de l'examen du projet de loi de finances pour 2019 : il importe de ménager des phases de test plus longues pour les prochains projets conduits par le ministère de l'intérieur en matière de dématérialisation des procédures, lesquelles doivent être précédées d'une simplification du droit applicable ⁽¹⁾.

(1) Rapport n° 1302 annexe 3 - Rapport de M. Jacques Savatier sur le projet de loi de finances pour 2019 (n° 1255).

2. Des évolutions sans doute nécessaires afin d'assurer l'efficacité de la délivrance des titres et répondre à des besoins de proximité

a. Veiller à la pertinence du maillage et de la dotation des CERT

Certes, **la pertinence du maillage des CERT ne semble pas aujourd'hui devoir être mise en cause.**

Les éléments recueillis par le rapporteur spécial, notamment dans le cadre de sa visite à la préfecture de l'Essonne, donnent à penser que **le ministère de l'intérieur fait montre d'une certaine capacité à adapter les ressources des centres à l'évolution de la demande des titres.** En 2018 et au début de l'année 2019, ce pragmatisme a donné lieu à **des ajustements dans le ressort géographique de certains centres** pour l'instruction des demandes relatives aux cartes nationales d'identité, aux passeports, ainsi qu'aux certificats d'immatriculation. Suivant les déclarations du ministre de l'intérieur à la commission des finances réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, ses services ont pu être conduits à procéder à des rééquilibrages dans la dotation des centres. D'après les réponses apportées par la direction de la modernisation de l'action territoriale (DMAT), un premier recalibrage en effectifs pérennes a été notifié dans le cadre des schémas d'emplois 2019, à hauteur de 10 équivalents temps plein (ETP) par CERT.

En outre, d'après les témoignages entendus au CERT de l'Essonne, **le traitement de procédures dématérialisées semble autoriser une certaine solidarité entre les centres d'expertise** sous la forme d'un partage occasionnel de l'activité d'instruction des demandes de titres.

L'état des lieux général dressé devant le rapporteur spécial par l'ensemble des personnes auditionnées ne comporte **aucun signalement quant à des disparités significatives dans les stocks de demandes à traiter.** Les retards occasionnés par le transfert des dossiers relevant avant 2018 de la compétence des guichets des préfectures semblent avoir été pour l'essentiel résorbés.

En revanche, il s'avère que **l'instruction des demandes de permis de conduire internationaux et des échanges de permis étrangers (EPE) semble rencontrer encore quelques difficultés.**

Face à cette situation, le ministère de l'intérieur a résolu de transférer au CERT de Cherbourg les demandes relatives aux permis de conduire internationaux (à l'exception des demandes parisiennes). En conséquence, depuis mars 2019, le CERT de Nantes reçoit exclusivement les demandes d'échanges de permis étrangers.

Dans le cadre de ses travaux, le rapporteur spécial n'a pas obtenu de données chiffrées quant aux délais de traitement de ces deux CERT. Toutefois, la teneur des témoignages recueillis laisse penser que la réorganisation opérée n'a pas encore nécessairement produit tous ses effets.

Devant la commission des finances réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, **le ministre de l'intérieur s'est déclaré conscient de la nécessité d'ajustements périodiques du dispositif des CERT en fonction des besoins. Le rapporteur spécial estime qu'il s'agit là d'autant plus d'une nécessité que les flux de demandes de titres évoluent à l'échelle locale.**

b. Renforcer l'échelon communal dans l'organisation de la délivrance des cartes nationales d'identité et des passeports

Depuis mars 2017, comme pour les passeports biométriques, **l'établissement d'une carte nationale d'identité exige le dépôt d'une demande auprès des communes du département équipées d'un dispositif de recueil.** Cette démarche peut être accomplie auprès n'importe laquelle de ces mairies, sous réserve d'y obtenir un rendez-vous.

D'après les données disponibles, au début de l'année 2019, **2 149 communes étaient équipées d'au moins un des 4 053 dispositifs de recueil installés sur l'ensemble du territoire.** Depuis la fin de l'année 2017, l'ANTS procède au renouvellement du parc. En application de l'article L. 2335-16 du code général des collectivités territoriales, les communes équipées d'un dispositif de recueil perçoivent la somme de 8 580 euros par an et par station en fonctionnement au 1^{er} janvier de l'année en cours. Elles peuvent en outre bénéficier d'une majoration de 3 550 euros par an pour chaque station ayant enregistré plus de 1 875 demandes de passeports et de cartes nationales d'identité au cours de l'année précédente. Le fonctionnement de l'ensemble des dispositifs représenterait aujourd'hui une dépense de l'ordre de 20 millions d'euros.

En réponse aux demandes exprimées par un certain nombre de nos collègues, **leur nombre a été progressivement étendu tout au long des années 2017 et 2018.** Toutefois, les débats récurrents à l'Assemblée nationale et les éléments recueillis par le rapporteur spécial à l'échelle locale tendent à montrer que **le maillage des stations demeure perfectible en certaines parties du territoire.** Si le rapporteur spécial ne dispose pas de données statistiques sur le taux d'usage moyen de chacune des stations, l'hypothèse de besoins non satisfaits compte tenu de la localisation des dispositifs de recueil paraît vraisemblable.

Devant la commission des finances réunie en commission d'évaluation des politiques, le ministre de l'intérieur a affirmé que ses services examinaient **la possibilité d'acquérir de nouvelles stations biométriques afin de renforcer le maillage suivant les besoins identifiés dans chaque département.** Les nouveaux dispositifs déployés serviraient, selon le cas, à accroître le nombre de stations disponibles dans les communes équipées ou à doter de nouvelles communes. Le ministère de l'intérieur envisagerait dans cette optique le déploiement d'une centaine d'unités, sous réserve de la capacité à mettre en place un réseau hautement sécurisé.

Le rapporteur encourage cette initiative dans la mesure où elle paraît de nature à faciliter le dépôt des demandes et, ce faisant, améliore l'accessibilité de nos concitoyens au service public. Dans cet esprit, il invite le Gouvernement à proposer au Parlement les financements qui pourraient être nécessaires dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020.

Dans un même souci de proximité, il est souhaitable d'accorder aux communes un nouveau rôle dans la délivrance des titres d'identité.

Au cours d'un déplacement effectué en Saône-et-Loire le 7 février 2019, le Président de la République a semblé ouvert à certaines propositions formulées tendant à mieux associer les maires à la délivrance de la carte nationale d'identité. Du point de vue du rapporteur spécial, cette demande ne paraît pas sans fondement dès lors que les maires exercent la fonction d'officier d'état civil. Du reste, eu égard aux rapports que nos concitoyens sont susceptibles d'entretenir avec elles – en particulier en zone rurale –, les communes se révèlent les plus à mêmes de répondre aux besoins de proximité que révèle la récente crise des « gilets jaunes ».

Aussi le rapporteur spécial fait sienne la proposition de confier aux mairies qui le souhaiteraient la remise des cartes d'identité.

Sous réserve d'une évaluation préalable aux plans financier et technique, cet ajustement implique pour l'essentiel une modification des modalités d'acheminement des titres produits par l'Imprimerie nationale. En l'état, les demandeurs reçoivent leur carte à domicile par envoi postal. Dans le dispositif envisagé, il incomberait aux mairies de garantir la réception des titres et leur mise à disposition des intéressés. En soi, la création de cette étape intermédiaire ne paraît donc pas de nature à altérer les bénéfices tirés de la mise en œuvre du PPNG.

c. Améliorer l'accompagnement des usagers dans le cadre des points d'accueil numériques

Certes, les éléments d'analyses recueillis au cours des échanges avec les responsables de l'ANTS peuvent donner à penser que **les appréhensions un temps suscitées par la fermeture des guichets des préfectures et la dématérialisation des demandes de titres tendent aujourd'hui à s'amenuiser.** Toutefois, il s'avère également que le nombre des appels téléphoniques et de courriels traités par le centre de contact citoyens ne diminue pas.

Suivant l'analyse développée par les responsables de l'Agence que le rapporteur spécial partage, **cette situation paradoxale confirme l'existence d'un public éprouvant des difficultés dans l'usage des téléprocédures utilisées pour le traitement des demandes de titres.** Les obstacles s'avèrent être de deux ordres : technique, à raison de l'absence d'équipement adéquat à domicile ou d'un débit insuffisant – problème éprouvé dans les « zones blanches » ; personnel, pour des usagers parfois insuffisamment au fait des nouvelles technologies de l'information et de la communication ou rétifs à leur usage. Comme il a pu être observé par ailleurs, les difficultés rencontrées par cette dernière catégorie tiennent moins à l'âge qu'à la connaissance et à la compréhension de l'exacte portée des demandes réalisées par téléprocédures.

L’accompagnement de ces demandeurs de titre repose, dans le cadre du Plan « Préfectures nouvelle génération », sur le déploiement de 320 « points d’accueil numériques » (PAN). Installé depuis 2016 dans les préfectures et sous-préfectures ⁽¹⁾ accueillant encore du public, ce dispositif vise à mettre à disposition des usagers un ordinateur, une imprimante et un scanner. Chaque « point numérique » est animé par un « médiateur numérique ». Son équipement doit permettre la réalisation de l’ensemble des télé-procédures existantes. D’après les éléments recueillis par le rapporteur spécial, l’ANTS informe les personnes sollicitant le centre de contact citoyens de la possibilité d’accomplir leurs démarches dans le cadre d’un des PAN.

Devant la commission des finances réunie en commission d’évaluation des politiques publiques, le ministre de l’intérieur a fait état d’enquêtes d’évaluation qui mesurent un taux de satisfaction des usagers compris entre 97 % et 99 % s’agissant des prestations offertes.

Néanmoins, les questions soulevées par le Défenseur des droits dans un récent rapport ne sauraient être écartées en ce qui concerne le recrutement des jeunes accomplissant leur service civique ⁽²⁾.

Le Défenseur constate d’abord que *« la courte durée de l’engagement entraîne un roulement important peu propice à la continuité du service public et à l’approfondissement des capacités d’accompagner de ces jeunes »*. Il note que *« les services civiques ne reçoivent pas de formation spécifique en vue de l’accueil et de l’accompagnement des personnes en difficulté, que ce soit pour le numérique ou pour les démarches administratives dans leur ensemble »*. En dernier lieu, il établit une absence d’accès à l’intégralité des dossiers des usagers – ce qui peut placer les jeunes en service civique dans l’impossibilité pratique de répondre aux questions qui leur sont posés sur l’état d’avancement d’une procédure.

Dès lors, le rapporteur spécial estime qu’il pourrait être utile d’étoffer le recrutement des personnels chargés de la prise en charge au sein des points d’accueil par le développement du métier de médiateur numérique.

Dans son esprit, la création d’une filière professionnalisée n’impliquerait pas nécessairement la fin du recrutement des jeunes accomplissant leur service civique. Toutefois, elle présenterait l’intérêt de consacrer et de valoriser des compétences, de formaliser des savoir-faire utiles au service des usagers. En outre, sous réserve d’une évaluation, la stabilité qui pourrait s’attacher à cette fonction pourrait autoriser un élargissement du champ des informations auxquelles les personnels pourraient avoir éventuellement accès.

(1) 210 points d’accueil numériques se trouvent dans les sous-préfectures, dont certaines avaient été fermées.

(2) Dématérialisation et inégalités d’accès aux services publics – Rapport du Défenseur des droits, janvier 2019, pp. 40 et 41 (<https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/rapports/2019/01/dematierialisation-et-inegalites-dacces-aux-services-publics>).

LA FRÉQUENTATION DES POINTS D'ACCUEIL NUMÉRIQUES

Chaque point numérique accueille en moyenne 18 usagers par jour. La fréquentation quotidienne des points numériques se révèle très largement supérieure en milieu urbain (22 usagers par jour en moyenne contre 10 usagers par jour en moyenne en milieu rural). On notera que **le nombre d'usagers accompagnés par jour et par médiateur numérique peut varier suivant un écart-type allant de 1 à 45.**

Les principales démarches effectuées dans les points d'accueil portent sur :

- la réalisation d'une demande de certificat d'immatriculation d'un véhicule (63 %) ;
- l'établissement d'une demande de permis de conduire (36 %) ;

Les demandes de carte nationale d'identité ou de passeport ne représentent que 1 %. Il convient toutefois de préciser que la part de la pré-demande en ligne pour ces derniers titres, est passée de 22,5 % en 2017 à 27 % en 2018. Ces usagers bénéficient également d'accompagnement par d'autres lieux de médiation numérique, notamment dans les mairies.

Les usagers se rendent dans un point numériques pour trois principaux motifs :

- la difficulté à réaliser leurs démarches par le biais des téléprocédures (93 %) ;
- les difficultés à utiliser internet (77 %) ;
- le manque d'équipement informatique (71 %).

Source : réponses au questionnaire adressé à la direction de la modernisation de l'action territoriale

B. UNE RÉFORME DONT LES RÉSULTATS DOIVENT ÊTRE CONSOLIDÉS ET APPROFONDIS AFIN DE CONTRIBUER À LA RÉFORME DE L'ÉTAT

La réorganisation de la délivrance des titres entrant dans le champ du Plan « Préfectures nouvelles génération » poursuivait un double objectif : d'une part, rationaliser l'exercice d'une prérogative fondamentale de l'État ; d'autre part, desserrer des contraintes budgétaires croissantes et dégager des moyens susceptibles de permettre aux préfectures de disposer de ressources utiles à l'exercice de missions définies comme prioritaires.

À bien des égards, les multiples impacts du PPNG appellent une évaluation dans la durée. Objectivement, le Plan se présente comme l'une des réformes qu'ait pu connaître le réseau préfectoral. Mais il importe d'autant plus d'en tirer des enseignements que sa mise en œuvre conduit à s'interroger sur l'organisation des services de l'État, les relations avec les collectivités territoriales, ainsi que sur le service rendu aux usagers.

À ce stade, les données et analyses que le rapporteur spécial a pu recueillir le portent à tirer deux conclusions – sans doute provisoires : les objectifs budgétaires ont été pour l'essentiel atteint mais des progrès restent à confirmer au plan qualitatif ; de nouvelles rationalisations apparaissent possibles par la dématérialisation et le renouvellement de l'offre de service à l'utilisateur.

1. Des objectifs budgétaires pour l'essentiel atteint mais des progrès restant à confirmer au plan qualitatif

Sur la base des données disponibles, la réorganisation de la délivrance des titres peut surtout être évaluée sous l'angle de l'évolution des crédits et des emplois affectés à cette fonction. En revanche, l'appréciation de l'efficacité des procédures appelle aujourd'hui une appréciation plus nuancée.

a. Une réforme ayant permis au ministère de l'intérieur de respecter les engagements de son triennal mais dont le coût mérite encore d'être précisé

De fait, l'un des résultats incontestables de la mise en œuvre du PPNG tient au respect des cibles fixées pour l'évolution de l'effectif des préfectures.

Conformément aux objectifs valables sur la période 2016-2018, **la réforme du processus de délivrance des titres a permis au ministère de l'intérieur de procéder à la suppression de 1 300 équivalents temps pleins travaillé**. Ainsi que le montre le tableau ci-après, la réduction des effectifs correspond pour l'essentiel au calendrier de mise en place des CERT, l'effort étant accentué en 2017.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DU PROGRAMME 307 DANS LE CADRE DU PLAN PRÉFECTURES NOUVELLE GÉNÉRATION DE 2016 À 2018

(en équivalents temps plein)

	2016	2017	2018	TOTAL
Effectifs	- 200	- 685	- 415	- 1 300

Source : commission des finances d'après les réponses aux questionnaires budgétaires.

La réorganisation opérée par PPNG a donné lieu à une réaffectation des effectifs non recrutés dans les CERT à d'autres services. Ainsi, suivant les chiffres fournis par la direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT), 120 des 150 emplois pérennes affectés en 2018 aux services Étrangers proviennent des effectifs dégagés par la dématérialisation des titres et le recentrage des préfectures sur les quatre missions jugées prioritaires ⁽¹⁾.

En revanche, dans sa note sur l'exécution budgétaire sur l'exercice 2018, la Cour des comptes établit qu'en l'état, **l'objectif d'affecter 1 000 emplois au renforcement des missions prioritaires d'ici à 2020 n'est pas atteint**.

En effet, suivant les derniers chiffres communiqués à la Cour, le redéploiement opéré se limite en 2018 à 603 ETP. L'écart par rapport à la cible tient au soutien apporté aux services étrangers afin de faire face aux effets de la crise migratoire, priorité qui a donné lieu à l'affectation de 319 équivalents temps plein à ces services.

(1) Rapport n° 1055 annexe 3 - Rapport de M. Jacques Savatier sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes, après engagement de la procédure accélérée, de l'année 2017 (n° 980), p. 27.

D'après les réponses de la DMAT au questionnaire établi par le rapporteur spécial, **la fermeture des guichets des préfectures permettrait de dégager une économie récurrente de 70,4 millions d'euros en dépenses de personnels**. Ce montant atteint 72,4 millions d'euros si l'on en déduit le coût du plan de repyramidage dont la mise en œuvre comporte une mesure catégorielle spécifique.

**ÉVOLUTION DU COÛT DE LA MESURE CATÉGORIELLE SPÉCIFIQUE
LIÉE À LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE REPYRAMIDAGE DE 2016 À 2018**

(en euros)

	2016	2017	2018	TOTAL
Dépenses (sous plafond)	506 390	523 950	649 863	729 425

Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire adressé à la DMAT.

À cette dépense, il convient d'ajouter :

– **des dépenses immobilières (9 millions d'euros) ;**

– **des dépenses nécessaires au déploiement opérationnel (4,21 millions d'euros)** qui recouvrent : l'équipement et l'aménagement des CERT ; la mise en place des points numériques et du serveur vocal interactif ; la prise en charge des frais de déplacement des agents de préfecture dans le cadre des sessions de formation.

Du point de vue du rapporteur spécial, **il conviendrait de disposer en 2020, au terme de la mise en œuvre du PPNG, d'un bilan consolidé des coûts et des économies dégagées afin de mesurer l'exacte portée de la réorganisation de la délivrance des titres.**

En l'état, il paraît difficile d'établir cette balance, compte tenu de l'évolution encore possible des dispositifs de recueil et d'instruction des demandes, ainsi que de l'avancée du plan de repyramidage. Dès lors, la conclusion des travaux engagés par la Cour des comptes sur PPNG ne peut que revêtir un intérêt décisif, même si les premières estimations réalisées offrent déjà quelques aperçus utiles.

Estimation par la Cour des comptes des coûts de PPNG en 2017

D'après l'estimation établie par la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire 2017, hors dépenses de personnel (titre 2), le coût global du plan avoisinait la somme de 33 millions d'euros en crédits de paiement.

Cette enveloppe comprend les postes de dépenses suivants :

- l'informatique (19,94 millions d'euros, notamment pour le SVI et les PAN) ;
- l'immobilier (8,56 millions d'euros) ;
- la formation et l'organisation des concours (2,23 millions d'euros) ;
- la communication (1,21 million d'euros) ;
- l'équipement (1,06 million d'euros).

Le coût du plan de repyramidage s'élèverait à 0,8 million d'euros en 2017 et 0,5 million d'euros en 2018.

Source : Cour des comptes, Note d'exécution budgétaire sur l'exercice 2017, mai 2018.

b. Une « manœuvre RH » pour l'essentiel réussie mais posant la question de la place occupée par les contractuels

Conçu afin d'accompagner la mise en œuvre du plan PPNG, le plan de repyramidage vise au renforcement des missions prioritaires par l'évolution de la structure des ressources humaines des préfectures à l'horizon 2020. Il consiste en la substitution de postes de catégorie C par des postes de catégorie A et B afin d'établir une structure d'emplois formée de 23 % d'agents de catégorie A, de 35 % de d'agents de catégorie B et de 42 % d'agents de catégorie C.

Ainsi que le montre le tableau ci-après, **cette politique atteint pour l'essentiel ses objectifs du point de vue de l'évolution des différentes catégories du personnel**. Il convient cependant de noter que la baisse des effectifs de la catégorie C résulte pour plus de la moitié de départs à la retraite (1 132 sur la période 2016-2018). 1 104 agents ont bénéficié d'une promotion par intégration au corps supérieur.

IMPACT DE LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE REPYRAMIDAGE SUR L'EFFECTIF DES PRÉFECTURES

Cat.	31/12/2015		31/12/2016		31/12/2017		31/12/2018		2020 - CIBLE	
	Effectifs	%	Réalisé	%	Réalisé	%	Réalisé	%	Cible	%
A	3 804	17,5	3 997	18,9	4 131	19,9	4 430	21,1	4 774	23,0
B	6 320	29,1	6 544	30,9	6 768	32,7	7 044	33,6	7 265	35,0
C	11 590	53,4	10 633	50,2	9 811	47,4	9 514	45,3	8 717	42,0
TOTAL	21 714		21 174		20 710		20 988		20 756	

Source : réponses au questionnaire adressé à la direction de la modernisation de l'action territoriale.

En outre, l'état des lieux dressé par la plupart des organisations syndicales et des responsables du réseau préfectoral donne à penser que **les mobilités professionnelles organisées donnent satisfaction dans l'ensemble – même si certaines reconversions individuelles ne vont pas de soi dans le cadre de concours ou d'examens professionnels.**

Il faut dire que la mise en œuvre du PPNG a été accompagnée, depuis 2017, par la réalisation d'un vaste plan de formation.

Celui-ci comporte des modules dispensés en *e-learning* (ou d'enseignement à distance), ainsi que la participation à des enseignements dispensés en salles. Les formations ont bénéficié tant à l'encadrement qu'aux agents. Elles visaient notamment à sensibiliser les responsables hiérarchiques et cadres aux évolutions induites par PPNG et leurs conséquences pour le *management*. En ce qui concerne les agents, les modules portent sur l'organisation des CERT, sur l'acquisition ou le perfectionnement des compétences techniques nécessaires à la prise de poste. Les formations incluaient également des sessions consacrées à la cohésion d'équipe.

La place accordée aux contractuels se révèle être la principale question posée par la politique des ressources humaines conduites dans le cadre de PPNG.

Suivant les éléments d'analyse communiqués au rapporteur spécial, **ce mode de recrutement pouvait répondre à deux besoins :**

– **anticiper les schémas d'emplois**, grâce des contrats « supra-annuels » : ainsi, il a été demandé aux préfetures, dès 2015, de pourvoir au remplacement des agents titulaires quittant des emplois contribuant à la délivrance des titres ;

– **organiser la transition dans l'instruction des demandes entre guichets des préfetures et CERT**, ainsi que la gestion des « stocks » préexistant à la nouvelle organisation.

D'après les données fournies par la DMAT, l'effectif des contractuels « infra-annuels » employés dans le périmètre des missions relevant du PPNG représentait, en 2018, 44 ETPT, pour un coût de 11,2 millions d'euros. Il ressort de la note de la Cour des comptes sur l'exécution budgétaire 2017 que les seuls CERT occupent 365 ETPT (pour une dépense d'environ 9,4 millions d'euros).

Si l'on peut comprendre les facilités que procure ce type de recrutements en gestion, **le développement de l'emploi contractuel ne va pas sans poser quelques questions, à l'échelle du programme 307 comme dans le périmètre des missions relevant du PPNG.**

Certes, au plan financier, le « coût moyen » annuel d'un contractuel s'élève, d'après les chiffres communiqués par la DMAT, à 26 000 euros pour le programme 307. Cette dépense est uniquement imputable sur les crédits hors CAS *Pensions*. Le « coût moyen » d'un agent titulaire s'établit quant à lui à 56 000 euros (dont 38 000 euros hors CAS *Pensions* et 16 000 euros de cotisations patronales affectées au CAS *Pensions*). Or, ainsi que le montre la Cour des comptes, **les dépenses inhérentes à l'emploi contractuel vont croissant pour le programme 307** : elles passent en effet de 12,12 millions d'euros en 2010 à 57,9 millions d'euros en 2018 (pour 2 121 ETPT).

Sur le plan du fonctionnement du service, **certains représentants des organisations syndicales ont alerté le rapporteur sur les aléas que pouvait comporter l'emploi contractuel**. Ce diagnostic vaut en particulier pour les CERT. D'après leur analyse, la durée des engagements ne permet pas nécessairement l'approfondissement des compétences. En outre, elle ne favorise pas la préservation de la mémoire des services.

Dès lors, **le rapporteur spécial estime souhaitable de mieux évaluer les enjeux qui s'attachent au recrutement des contractuelles pour l'efficacité durable des procédures de délivrance de titre**.

c. Une amélioration des conditions de délivrance des titres ?

Il s'agit là d'un enjeu fondamental dans l'appréciation du bien-fondé de la réorganisation opérée par le Plan « préfectures nouvelle génération ».

À l'évidence, **la dématérialisation des procédures comporte un certain nombre d'avantages indéniables**.

Du point de vue de l'utilisateur – sous réserve du bon fonctionnement des applications et de la disponibilité du site – l'établissement d'une demande en ligne offre en principe une certaine souplesse, notamment au plan horaire. D'après l'état des lieux dressés par l'ANTS, on peut constater ainsi un nombre relativement significatif de téléprocédures lancées en dehors des heures d'ouvertures des préfectures en semaine, ainsi que le week-end et les jours fériés.

Du point de vue des préfectures, la dématérialisation de la procédure et la création des CERT semblent favoriser une harmonisation de l'instruction des demandes de titres. Ainsi qu'en atteste paradoxalement la « crise des cartes grises », le PPNG donne une certaine visibilité sur des délais difficilement mesurables avant sa mise en œuvre. Il en va ainsi au stade de l'établissement de la demande de titres, avec notamment la possibilité dont dispose l'ANTS d'identifier les échanges itératifs entre CERT et usagers, par exemple pour des demandes de pièces. En outre, les délais nécessaires à l'instruction même peuvent être – *a priori* – mieux mesurés.

Comme indiqué précédemment, le ministère de l'intérieur et l'Agence nationale des titres sécurisés veillent à une actualisation périodique des sites et applications mis à la disposition des usagers pour l'accomplissement de leurs démarches.

Toutefois, certains témoignages portés à la connaissance du rapporteur laissent entendre que la priorité accordée à la sécurité des téléprocédures pourrait parfois porter préjudice à l'ergonomie des outils applicatifs. De surcroît, l'ordre des étapes à suivre pour l'établissement d'une demande pourrait manquer de logique, avec des champs « bloquants » placés à la fin de certaines téléprocédures.

Le rapporteur spécial ne dispose pas d'éléments circonstanciés lui permettant de penser qu'il s'agit là d'un défaut répandu. Toutefois, **il lui apparaît indispensable de poursuivre l'actualisation et le renforcement des téléprocédures employées dans la délivrance des titres.**

La question posée demeure celle d'une amélioration des délais de traitement et du caractère raisonnable de la durée nécessaire à la délivrance des titres. Ainsi que le montre le tableau ci-après, celle-ci peut varier très sensiblement.

DÉLAIS GLOBAUX POUR LA DÉLIVRANCE DES TITRES EN 2018

(en jours)

Délai de délivrance des cartes nationale d'identité (jours)	15,5
Délai de délivrance des passeports biométriques (jours)	16,5
Délai moyen pondéré de délivrance du titre CIV (toutes procédures confondues)	5
Délai moyen d'instruction des permis de conduire (hors itération)	8

Source : rapport annuel de performances pour 2018.

Le délai moyen de délivrance des cartes nationales d'identité et des passeports est de respectivement 15,5 jours et de 16,5 jours. Le délai moyen d'instruction par les CERT se limite à 7,5 jours en 2018.

En revanche, **on remarquera la relative contre-performance enregistrée par le programme 307 du point de vue du pourcentage de passeports biométriques et de CNI mis à disposition dans un délai de 15 jours** : pour ce qui concerne les passeports biométriques, le taux (53,2 %) se dégrade par rapport aux résultats constatés en 2017 (69,6 %) et 2016 (75,8 %) ; s'agissant des CNI, le pourcentage apparaît très en deçà des prévisions du projet annuel de performances pour 2018 (58,1 % pour une cible de 85 %).

D'après l'analyse du rapport annuel de performance pour 2018, les délais constatés s'expliquent par l'impact par la hausse exceptionnelle du volume des

demandes de titre en 2018 (+ 24 %). Le caractère inopiné de cette hausse n'aurait pas permis de procéder au recrutement des vacataires en temps utile.

En ce qui concerne **la délivrance des permis de conduire**, le délai moyen d'instruction atteint 8 jours. Ce délai apparaît tributaire des demandes de pièces complémentaires à l'utilisateur.

S'agissant des certificats d'immatriculation, le délai moyen de délivrance s'établit à 5 jours à l'échelle nationale (tout mode de traitement des demandes confondues). Le délai d'instruction des demandes traitées par les CERT – *a priori* les plus complexes – atteint 25 jours en 2018 (entre la date de première arrivée au centre et la réponse apportée par lui, en tenant compte du temps de réponse de l'utilisateur). Le délai de délivrance des titres dont la demande est réalisée directement par les professionnels par l'intermédiaire du SIV (soit 80 % des demandes) s'élève à 3 jours.

Dans l'ensemble, ces délais remettent-ils en cause le bien-fondé des modalités de délivrance des titres ? Objectivement, l'évaluation paraît aujourd'hui difficile compte tenu des dysfonctionnements ayant émaillé la mise en place du dispositif. En outre, celui-ci associe dans les faits plusieurs acteurs dont la coordination ne va pas de soi mais qui conditionne le délai global nécessaire à la délivrance d'un titre.

Le problème se pose ainsi pour la délivrance des cartes d'identité et des passeports biométriques. D'après les éléments recueillis par le rapporteur spécial, il peut arriver que **l'organisation, voire les ressources des communes ne favorisent pas l'obtention des rendez-vous nécessaires à l'établissement d'une demande dans des délais brefs**. Le constat détermine d'ailleurs un nombre parfois significatif d'utilisateurs à accomplir leurs démarches dans une commune autre que celle de leur lieu de résidence même si celle-ci possède un dispositif de recueil. Il en résulte des transferts de demandes importants entre collectivités qui compliquent l'allocation des moyens entre communes.

Dès lors que seul compte le délai global de délivrance des cartes d'identité et de passeports, **il importe de trouver les moyens d'une organisation plus systématique des rendez-vous en mairie**.

Sans nécessairement envisager une évolution de la dotation relative à l'enregistrement des demandes et à la remise des titres sécurisés, votre rapporteur estime que **des indicateurs pourraient être souhaitables afin de rendre plus visible l'efficacité des différents maillons de la chaîne de délivrance de la carte nationale d'identité et des passeports biométriques**.

d. L'enjeu de la lutte contre la fraude

Dans le cadre du Plan « Préfectures nouvelle génération », outre la formation des agents, la lutte contre la fraude repose sur plusieurs dispositifs et instruments :

– **le déploiement de référents anti-fraude à l'échelle départemental** : celui-ci reçoit les signalements des CERT et peut saisir le procureur de la République en vue de l'exercice éventuel de poursuites ; il a également pour tâche la sensibilisation des communes équipées d'un dispositif de recueil pour les cartes nationales d'identité et les passeports ;

– **la cellule de lutte contre la fraude de chacun des CERT** ;

– **l'utilisation de ressources informatiques telles que l'outil de détection des titres présentant un risque de fraude « SELFIM »** : algorithme développé à la demande de la direction de la modernisation de l'action territoriale (DMAT) du ministère de l'intérieur, il recense les cas de fraude à la carte grise et permet aux agents de disposer d'exemples types.

Ainsi que le montre le tableau ci-après, le nombre des fraudes détectées et augmente sensiblement pour l'ensemble des titres entrant dans le champ de PPNG (+ 72 %). D'après l'analyse du ministère de l'intérieur, cette progression témoignerait du développement de l'expertise des cellules anti-fraude des CERT.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE FRAUDES DÉTECTÉES POUR LES TITRES PPNG

	CERT CIV	CERT CNI- Passports	CERT permis de conduire	TOTAL
2017	43	5 094	1 985	7 122
2018	2 146	6 808	3 272	12 226

Source : réponse au questionnaire adressé à la direction de la modernisation de l'action territoriale (d'après les données issues du réseau des contrôleurs de gestion).

Du point de vue du rapporteur spécial, **au-delà de la nécessité pour les CERT d'actualiser régulièrement leurs capacités de détection, ces chiffres montrent également l'importance d'une réponse pénale appropriée.**

Or, les éléments recueillis auprès du ministère de l'intérieur comme auprès des personnels de la préfecture de l'Essonne tendent à démontrer que les signalements aux procureurs ne connaissent pas nécessairement de suites. Les pratiques des parquets apparaissent très hétérogènes ; l'information des préfectures sur les suites données aux signalements n'est pas systématique.

D'après les réponses obtenues par le rapporteur spécial, la direction de la modernisation de l'action territoriale a engagé un travail conjoint avec l'ensemble des directions métiers du ministère de l'intérieur qui poursuit trois objectifs : établir une typologie des infractions signalées en matière de fraude aux titres ; recenser les réponses pénales apportées à ces signalements ; étudier les difficultés rencontrées dans l'action contentieuse.

Il s'agit là d'une démarche pertinente. Mais il pourrait être également utile d'inciter les procureurs à mieux donner suite aux signalements de fraude.

À cette fin, le rapporteur spécial recommande l'établissement d'une circulaire de politique pénale afin de favoriser une harmonisation des pratiques.

Sans méconnaître la charge de travail des parquets, **il estime également nécessaire que les services du ministère de l'intérieur et ceux du ministère de la justice travaillent à l'élaboration de procédures ou d'outils informatiques susceptibles de renforcer l'information des préfetures quant au sort de leurs signalements pour fraude.**

Les principales fraudes détectées sur les titres PPNG

L'ensemble des CERT est aujourd'hui confronté la production de faux justificatifs de domicile. Pour le reste, la nature et les moyens de la fraude varient en fonction des titres. Ainsi, la fraude documentaire identifiée donne lieu :

- pour les demandes de CNI et passeports : aux usurpations d'identité et à la production de faux actes de naissance ;
- pour les certificats d'immatriculation des véhicules : à l'usage de fausses immatriculations WW export pour des véhicules non exportés et revendus en France par des garages ne payant pas la TVA, l'écotaxe et la taxe régionale ; à des expertises irrégulières pour des véhicules endommagés ;
- pour les permis de conduire : à la falsification ou la contrefaçon de documents par les usagers (par exemple, le certificat médical d'aptitude à conduire ou le certificat de réussite à l'examen du permis de conduire).

Source : réponse au questionnaire adressé la direction de la modernisation de l'action territoriale.

2. De nouvelles rationalisations possibles par la dématérialisation et le renouvellement du service rendu à l'utilisateur

Dans une certaine mesure, le Plan « Préfetures nouvelle génération » s'inscrit dans la continuité de l'action publique en ce qu'il propose de dégager des économies par la seule réorganisation des structures et la modération des coûts. Du point de vue du rapporteur spécial, l'objectif d'une rationalisation de la dépense publique exige sans doute autant de remettre en cause certains de ces faits générateurs et de sa raison d'être. Pour ce qui concerne la délivrance des titres, le développement de l'usage des téléprocédures dans le cadre du PPNG lui paraît devoir trouver d'autres finalités.

• Dans cette optique, il peut paraître souhaitable, en premier lieu, d'examiner la nécessité de maintenir la production d'un certain nombre de titres sur supports physiques.

Cette question vaut tout particulièrement pour le permis de conduire. En pratique, le support papier actuellement délivré par les automobilistes atteste – en principe – de l’aptitude à conduire un véhicule d’une catégorie donnée. Il ne permet pas en soi de déterminer si les personnes disposent en certaines circonstances de l’autorisation à conduire, c’est-à-dire de contrôler le nombre points qu’elles possèdent. Dès lors que les forces de l’ordre peuvent s’en assurer par la consultation à distance d’un fichier, le maintien d’un support physique ne se justifie pas.

Devant la commission des finances réunie en commission d’évaluation des politiques publiques, le ministre de l’intérieur a indiqué que ses services réfléchissaient à la dématérialisation complète du permis de conduire.

Du point de vue du rapporteur spécial, **sous réserve d’une évaluation juridique des obligations découlant des normes européennes, une telle démarche mériterait d’être étendue à d’autres titres**. Certes, la carte d’identité et le passeport appellent sans doute des attentions particulières. Mais ainsi que l’Estonie en fournit l’exemple depuis quelques années⁽¹⁾, le concept d’identité électronique ouvre de nouvelles perspectives pour la rationalisation de l’action publique et le développement du service à l’usager.

Dans cette optique, **le rapporteur spécial préconise d’envisager la dématérialisation des supports physiques des titres délivrés et de travailler à la mise en service d’une carte d’identité numérique**.

● **En second lieu, le PPNG peut constituer un premier jalon dans un renouvellement de l’offre de services publics.**

En pratique, **la fermeture des guichets des préfectures libère aujourd’hui des espaces qui pourraient contribuer à la réorganisation de la présence des services de l’État et des opérateurs publics sur l’ensemble du territoire**.

Les éléments recueillis par le rapporteur montrent qu’un certain nombre de préfectures ont déjà employé ces locaux inoccupés pour leurs propres services. Ainsi, la préfecture de l’Essonne a fait le choix de réaffecter les espaces laissés vacants par la fermeture des guichets « permis de conduire » à son point d’accueil numérique, ainsi qu’au guichet « asile ». Ce choix est rationnel mais dans un certain nombre d’autres préfectures, il pourrait être également question d’implanter des services autres que ceux de l’État.

(1) Rapport n° 1501 - Rapport d’information de Mme Laure de La Raudière et M. Jean-Michel Mis déposé en application de l’article 145 du règlement en conclusion des travaux de la mission d’information commune sur les chaînes de blocs (blockchains), p. 65. L’Estonie a en effet engagé, dès le début des années 2000, une politique fondée sur l’émission d’une carte d’identité électronique et l’interconnexion progressive de l’ensemble des bases de données numériques des services de l’État. Elle offre aujourd’hui, par l’interconnexion de 170 bases de données publiques, plus de 2 000 services à plus de 900 organisations (institutions, ministères et entreprises privées).

Devant la commission des finances réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, M. Christophe Castaner a ainsi indiqué que son ministère et celui de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales allaient étudier la possibilité d'installer des espaces France services dans des sous-préfectures, avec le cas échéant la réouverture de certains sites.

Le rapporteur souscrit volontiers à cette démarche : **il recommande le développement d'une offre multiservices au sein des espaces libérés par la fermeture des guichets des préfectures en application de PPNG.**

Cette mesure paraît en effet susceptible de conforter l'ouverture de la préfecture sur l'ensemble de son milieu local et de favoriser l'accès des usagers aux administrations et aux opérateurs publics. Sous réserve d'une évaluation des contraintes propres aux locaux préfectoraux, elle permettrait du reste de donner corps dans les meilleurs délais au développement du concept de « France services », lequel a vocation à remplacer les maisons de services au public sur l'ensemble du territoire suivant le projet affirmé par le Président de la République.

Le renouvellement de l'offre de service à la suite de cette réforme peut également consister à développer de nouveaux outils par le développement des téléprocédures. Au début du quinquennat, le Président de la République a fixé au pays l'objectif d'atteindre 100 % de services publics dématérialisés à l'horizon 2022.

Dans cette optique, il paraît nécessaire de conforter les ressources de l'Agence nationale des titres sécurisés.

Depuis plusieurs années, **l'Agence se voit confier le développement et la production d'un nombre croissant de titres.** Pour l'accomplissement de ses missions, elle perçoit un ensemble de taxes affectées dont le montant est plafonné en loi de finances.

En 2018, son budget s'élève à 234 millions d'euros. La production de titres confiée à l'Imprimerie nationale constitue la dépense majeure de l'Agence (113 millions d'euros) ; le financement des frais d'acheminement des titres dans le cadre d'un contrat avec La Poste donne lieu au versement de 50 millions d'euros. En dernier lieu, on notera l'importance des ressources consacrées au système d'information et de communication (43 millions d'euros), ainsi que l'existence d'une ligne de financement pour les relations avec les usagers.

Afin de permettre à l'ANTS le développement de nouveaux titres et téléprocédures, il ne paraît pas hors de propos d'examiner la nécessité d'un relèvement du plafond des taxes affectées.

Le rapporteur spécial note que devant la commission des finances réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, le ministre de l'intérieur a affirmé vouloir porter cette proposition dans le cadre des négociations budgétaires ouvertes en vue de l'établissement du projet de loi de finances.

Les ressources de l'Agence nationale des titres sécurisés

Les ressources de l'ANTS procèdent pour l'essentiel des taxes suivantes :

- taxe sur les passeports ;
- taxe de gestion sur les certificats d'immatriculation ;
- taxe sur les cartes nationales d'identité (CNI) en cas de renouvellement pour perte ou vol ou détérioration ;
- taxe sur les permis de conduire en cas de renouvellement pour perte ou vol : 7 millions d'euros soit l'intégralité du plafond autorisé ;
- taxe sur les titres de séjour.

Elles comportent également :

- le produit de la redevance d'acheminement des certificats d'immatriculation (33,20 millions d'euros en 2017) ;
- des ressources propres, générées principalement par le déploiement du dispositif de communication électronique des données d'état civil (COMEDDEC)

Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire sur le projet de loi de finances initiale pour 2019.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion de 9 heures, le jeudi 6 juin 2019, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Christophe Castaner, ministre de l'Intérieur.

Le compte rendu et la vidéo de cette réunion peuvent être consultés sur le site de l'Assemblée nationale.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

– **Syndicat UNSA-Intérieur ATS** : M. Bertrand Tourillon, secrétaire général adjoint ; M. Éric Doucet, conseiller technique ;

– **Syndicat SNUP Ministère de l'intérieur** : Mme Sylvie Contamin, secrétaire générale ; M. Éric Berton, secrétaire national de la branche SNUP ;

– **Confédération française démocratique du travail (CFDT)** : Mme Guillemette Favreau, secrétaire fédérale de la fédération INTERCO – CFDT ; M. François Thos, secrétaire national de la fédération INTERCO – CFDT ;

– **Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)** : M. Jérôme Létier, inspecteur général de l'administration, directeur ; M. François Lafond, inspecteur des finances, directeur adjoint ;

– **Préfecture de l'Essonne** : M. Jean-Benoît Albertini, préfet ; M. Benoît Kaplan, sous-préfet, secrétaire général ; M. Christophe Hurault, directeur de la réglementation et de la sécurité routière ; Mme Françoise Renault, cheffe du centre d'expertises et de ressources titre (CERT) et M. Aristide Ortiz chef de section ; M. Amar Ouffa, chef de la cellule fraude du CERT ; Mme Estelle Roges, cheffe du bureau de la réglementation et de l'identité ;

– **Syndicat Force ouvrière préfetures** : Mme Marie-Line Mistretta, secrétaire générale adjointe.

– **Secrétariat général du ministère de l'intérieur** : M. Alain Espinasse, préfet, secrétaire général adjoint, directeur de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT) ; M. Laurent Buchaillat, sous-directeur de l'administration territoriale ; M. Sébastien Audebert, chef du BPMAT (SDAT) ; M. Simon Babre, adjoint au directeur des ressources humaines, chef de service de la mission de gouvernance ministérielle des ressources humaines (MGMRH) ; M. Olivier Guy, chef du bureau de la performance et de la gestion des programmes (DEPAFI).

SOURCES UTILISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Cour des comptes, mission *Administration générale et territoriale de l'État*, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018, mai 2019.

Rapport annuel de performances 2018, mission *Administration générale et territoriale de l'État*.

Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics, Rapport du Défenseur des droits, janvier 2019.