

N° 2568

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2005

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE  
PROJET DE **loi de finances pour 2006** (n° 2540),

PAR M. GILLES CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

---

**ANNEXE N° 2**

**ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT :**

Rapporteur spécial : M. JEAN-PIERRE GORGES

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I.– LE BUDGET DE LA MISSION POUR 2006</b> .....	7
A.– LE NOUVEAU CADRE BUDGETAIRE .....	7
1.– La structure de la mission .....	7
2.– Les objectifs et indicateurs de performance .....	10
B.– UN BUDGET EN DIMINUTION.....	14
1.– Les crédits de paiement.....	14
2.– Les autorisations d’engagement.....	14
3.– Dépenses de personnel et autorisations d’emplois .....	15
C.– LES PRIORITÉS POUR 2006 .....	15
1.– Des projets innovants utilisant les nouvelles technologies.....	16
2.– Un plan de gestion pluriannuel des ressources humaines pour un meilleur service aux usagers et des perspectives de carrières améliorées pour les agents.....	16
3.– D’importants investissements pour rationaliser et moderniser le patrimoine immobilier.....	17
<b>II.– LES CREDITS DE L’ADMINISTRATION TERRITORIALE</b> .....	19
A.– LE CONTENU DU PROGRAMME.....	19
1.– Les actions .....	19
2.– L’évolution des emplois .....	20
B. LES MESURES PRIORITAIRES DE L’ADMINISTRATION TERRITORIALE.....	22
C.– L’EXECUTION DES BUDGETS DE 2004 ET 2005.....	23
1.– Le budget de 2004 .....	23
a) <i>Les mises en réserve</i> .....	23
b) <i>Les autres mouvements de crédits</i> .....	24
2.– Le budget de 2005 .....	25
a) <i>Les mises en réserve</i> .....	25
b) <i>Les autres mouvements de crédits</i> .....	26

<b>III.– LE BUDGET DE LA VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE .....</b>	<b>28</b>
A.– LES ACTIONS PRINCIPALES DU PROGRAMME .....	28
B.– LES GRANDES ORIENTATIONS POUR 2006 .....	29
C.– L’EXECUTION DES BUDGETS DE 2004 ET 2005 .....	30
1.– Le budget de 2004 .....	30
2.– Le budget de 2005 .....	30
<b>IV.– LES CREDITS DE SOUTIEN DES POLITIQUES DE L’INTERIEUR .....</b>	<b>32</b>
A.– LES ACTIONS DU PROGRAMME .....	32
B.– LES PRIORITES DU BUDGET POUR 2006.....	33
C.– L’EXECUTION DES BUDGETS DE 2004 ET 2005 .....	35
1.– Le budget de 2004 .....	35
2.– Le budget de 2005 .....	38
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>41</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>43</b>

L’article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires le 10 octobre. Ayant envoyé le questionnaire beaucoup plus tôt que d’habitude, votre Rapporteur spécial avait demandé que les réponses lui parviennent donc le 17 septembre.  
À cette date, environ 42 % des réponses lui étaient parvenues.  
À la date butoir ce pourcentage était de 69 %.

## INTRODUCTION

La mission Administration générale et territoriale de l'État regroupe trois programmes distincts, de nature très différente : l'administration territoriale ; la vie politique, culturelle et associative ; la conduite et le pilotage des politiques de l'intérieur. Elle représente environ 16 % du budget du ministère de l'Intérieur (13,7 milliards d'euros prévus) et 0,83 % du budget de l'État.

Les crédits prévus pour la mission dans le projet de loi de finances pour 2006 s'élèvent à 2.213,2 millions d'euros de crédits de paiement, contre 2.289,5 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2005, soit une baisse de 76,3 millions d'euros de crédits, ou - 3,3 % par rapport à l'an dernier.

Cette baisse doit cependant être relativisée au regard des modifications entraînées par la création du compte d'affectation spéciale pensions (intégration des crédits relatifs aux cotisations sur le budget du ministère et « sortie » des dépenses de pensions). Ainsi, hors dépenses de personnel, le budget de la mission progresse de 2,9 %, contre 2,2 % pour l'ensemble du ministère.

Par ailleurs, les crédits ne diminuent pas dans les mêmes proportions selon les programmes : à peine - 2 % pour l'administration territoriale, contre - 4,3 % pour la conduite et le pilotage des politiques de l'intérieur et - 12,9 % pour la vie politique, culturelle et associative.

Il convient donc, après avoir vu les grandes lignes du budget de la mission, d'examiner les principales mesures marquant chacun des trois programmes qui la composent.



## I.- LE BUDGET DE LA MISSION POUR 2006

### A.- LE NOUVEAU CADRE BUDGETAIRE

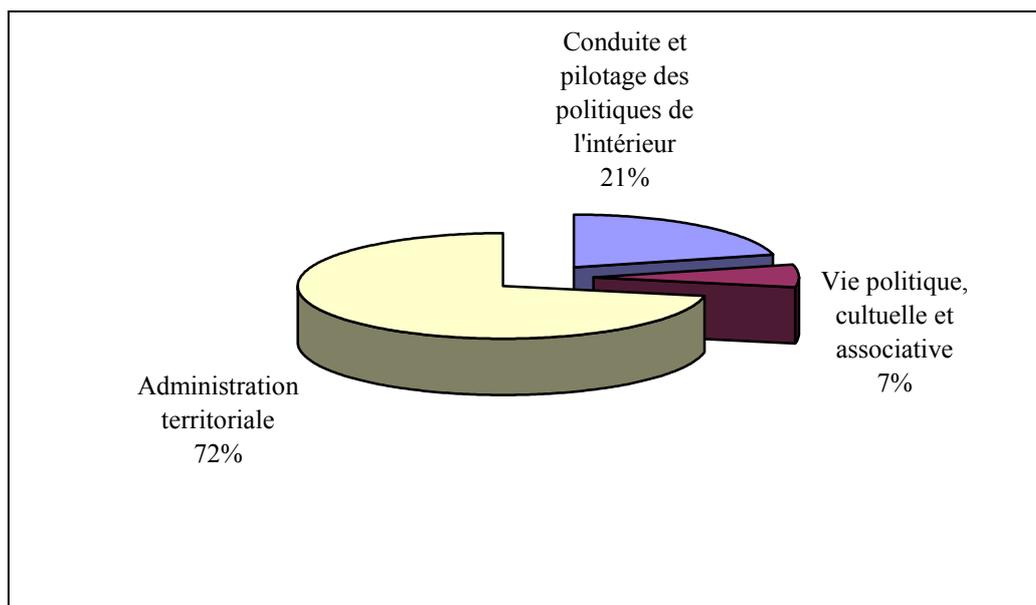
#### 1.- La structure de la mission

Dans le nouveau format issu de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la mission comporte les trois programmes suivants :

#### RECAPITULATION DES CREDITS ET DES EMPLOIS

Programme	Responsable du programme	Autorisations d'engagement pour 2006	Crédits de paiement pour 2006	Plafond d'emplois autorisé pour 2006 exprimé en ETP
Administration territoriale	Secrétaire général du ministère de l'Intérieur	1.740.378.870	1.586.615.255	30.384
Vie politique, culturelle et associative	Secrétaire général du ministère de l'Intérieur	153.515.384	151.315.384	1.495
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	Secrétaire général du ministère de l'Intérieur	663.025.456	475.343.108	3.638
<b>Total</b>		2.556.919.710	2.213.273.747	35.517

#### REPARTITION DES CREDITS DE PAIEMENT PAR PROGRAMME



**Le programme administration territoriale (n°108)** (1.586,6 millions d'euros de crédits de paiement prévus), qui couvre près de **72 % des crédits** et plus de 85 % des emplois – en équivalents temps plein travaillé (ETP) –, regroupe

l'ensemble des missions des préfectures. Celles-ci sont de deux natures : celles exercées pour le compte du ministre de l'Intérieur et celles conduites pour celui d'un autre ministre. Elles recouvrent notamment la délivrance des titres (cartes d'identité, passeports, cartes grises), mais aussi le contrôle de légalité des actes des collectivités locales, la coordination interministérielle des services déconcentrés de l'État ou la gestion des fonds européens. Ce programme est placé sous la responsabilité du secrétaire général du ministère.

**Le programme vie politique, culturelle et associative** (n° 232) (151,3 millions d'euros de crédits), qui représente près de **7 % du budget** de la mission, a pour finalité la mise en œuvre des lois de 1901 sur la liberté associative, de 1905 sur la séparation de l'Église et de l'État, et de 1988 et 1990 sur le financement de la vie politique. Il est également placé sous la responsabilité du secrétaire général du ministère.

**Le programme conduite et pilotage des politiques de l'intérieur** (n° 216) (475,3 millions d'euros), qui mobilise plus de **21 % des crédits**, comprend les fonctions d'état-major et de gestion des moyens, dont la finalité est de concourir à la réalisation des objectifs des autres programmes du ministère. Il couvre notamment l'exploitation des systèmes d'information et de communication « transverses » du ministère, la programmation immobilière, la gestion et la formation du personnel (hors police) et l'ensemble des activités juridiques (traitement des contentieux, élaboration des normes). Il est aussi sous la responsabilité du secrétaire général du ministère.

La répartition prévisionnelle des crédits de la mission par programme et par action pour 2006 est la suivante :

**RECAPITULATION DES CREDITS PAR PROGRAMME ET ACTION**

Numéro et intitulé		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		Ouvertes en LIF pour 2005	Demandés pour 2006	Fonds de concours attendus en 2006	Ouvertes en LIF pour 2005	Demandés pour 2006	Fonds de concours attendus en 2006
108	Administration territoriale	1.613.434.815	1.740.378.870	20.046.451	1.618.841.159	1.586.615.255	20.046.451
01	Coordination de la sécurité des personnes et des biens	177.753.721	245.752.978	4.042	178.154.887	235.309.869	4.042
02	Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres	437.842.618	710.790.479	281.704	439.717.861	618.616.107	281.704
03	Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	154.059.874	206.198.982	3.148	154.161.456	197.995.525	3.148
04	Pilotage territorial des politiques gouvernementales	348.577.184	510.220.936	18.551.464	349.878.642	478.068.235	18.551.464
05	Animation du réseau des préfectures	495.201.418	67.415.495	1.206.093	496.928.313	56.625.519	1.206.093
232	Vie politique, culturelle et associative	173.920.151	153.515.384		173.720.151	151.315.384	
01	Financement des partis	80.264.408	73.479.408		80.264.408	73.479.408	
02	Organisation des élections	30.461.800	19.987.992		30.461.800	18.161.800	
03	Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques	3.154.779	3.195.798		3.154.779	3.021.990	
04	Cultes	36.077.150	54.415.185		35.877.150	54.215.185	
05	Vie associative et soutien	23.962.014	2.437.001		23.962.014	2.437.001	
216	Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	502.544.515	663.025.456	2.344.868	496.978.515	475.343.108	2.344.868
01	État-major	14.202.230	21.542.642	192.140	14.202.230	21.542.642	192.140
02	Expertise, audit, prévision, études	12.895.278	17.249.914	134.000	12.790.278	17.144.914	134.000
03	Système d'information et de communication	140.118.230	163.752.530	535.000	135.457.230	145.035.182	535.000
04	Fonction soutien de gestion des ressources humaines	194.235.728	131.911.941	1.053.728	193.735.728	130.911.941	1.053.728
05	Affaires financières et immobilières	49.266.525	228.291.507	430.000	48.966.525	60.431.507	430.000
06	Conseil juridique et traitement du contentieux	81.524.167	82.396.922		81.524.167	82.396.922	
07	Libertés publiques	10.302.357	17.880.000		10.302.357	17.880.000	

Compte tenu du contenu de la mission, ce sont les dépenses de personnel qui sont les plus importantes (70 % des crédits de paiement), alors que les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 22,7 % et les dépenses d'investissement à 3,8 %. Les dépenses d'intervention sont relativement limitées (3,5 %).

**PRÉSENTATION DES CREDITS PAR PROGRAMME ET TITRE**

Numéro et intitulé du programme et du titre	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2005	Demandées pour 2006	Fonds de concours attendus pour 2006	Ouverts en LFI pour 2005	Demandés pour 2006	Fonds de concours attendus pour 2006
108 Administration territoriale	1.613.434.815	1.740.378.870	20.046.451	1.618.841.159	1.586.615.255	20.046.451
Titre 2. Dépenses de personnel	1.326.265.191	1.267.864.976		1.326.265.191	1.267.864.976	
Autres dépenses	287.169.624	472.513.894	20.046.451	292.575.968	318.750.279	20.046.451
Titre 3 Dépenses de fonctionnement	244.200.969	333.225.918	20.046.451	244.200.969	257.816.279	20.046.451
Titre 5 Dépenses d'investissement	42.968.655	139.287.976		48.374.999	60.934.000	
232 Vie politique, culturelle et associative	173.920.151	153.515.384		173.720.151	151.315.384	
Titre 2 Dépenses de personnel	60.462.677	58.003.944		60.462.677	58.003.944	
Autres dépenses	113.457.474	95.511.440		113.257.474	93.311.440	
Titre 3 Dépenses de fonctionnement	31.628.416	17.922.382		31.628.416	15.922.382	
Titre 5 Dépenses d'investissement	500.000	600.000		300.000	400.000	
Titre 6 Dépenses d'intervention	81.329.058	76.989.058		81.329.058	76.989.058	
216 Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	502.544.515	663.025.456	2.344.868	496.978.515	475.343.108	2.344.868
Titre 2 Dépenses de personnel	257.943.763	223.684.522	70.000	257.943.763	223.684.522	70.000
Autres dépenses	244.600.752	439.340.934	2.274.858	239.034.752	251.658.586	2.274.868
Titre 3 Dépenses de fonctionnement	217.176.681	401.806.863	2.274.868	217.176.681	228.526.515	2.274.868
Titre 5 Dépenses d'investissement	26.517.000	36.874.000		20.951.000	22.472.000	
Titre 6 Dépenses d'intervention	907.071	660.071		907.071	660.071	
<b>Total pour la mission</b>	<b>2.289.899.481</b>	<b>2.556.919.710</b>	<b>22.391.319</b>	<b>2.289.539.825</b>	<b>2.213.273.747</b>	<b>22.391.319</b>
Dont						
Titre 2 Dépenses de personnel	1.644.671.631	1.549.553.442	70.000	1.644.671.631	1.549.553.442	70.000
Autres dépenses	645.227.850	1.007.366.268	22.321.319	644.868.194	663.720.305	22.321.319
Titre 3 Dépenses de fonctionnement	493.006.066	752.955.165	22.321.319	393.006.066	502.265.176	22.321.319
Titre 5 Dépenses d'investissement	69.985.655	176.761.976		69.625.999	83.806.000	
Titre 6 Dépenses d'intervention	82.236.125	77.649.129		82.236.129	77.649.129	

**2.– Les objectifs et indicateurs de performance**

Dix-huit objectifs et trente-deux indicateurs de performance ont finalement été retenus pour la mission, soit en moyenne près de deux indicateurs par objectif. Si le nombre d'objectifs d'un programme à l'autre est du même ordre (de 5 pour le programme vie politique, culturelle et associative à 7 pour le programme conduite et pilotage), celui des indicateurs varie fortement selon ceux-ci (15 indicateurs pour le programme conduite et pilotage, contre 5 pour le programme vie politique, culturelle et associative) – ce qui, en l'occurrence est justifié par la nature des programmes et le volume de crédits qu'ils recouvrent.

**ADMINISTRATION GENERALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT**

<b>Administration territoriale</b>
<p><b>1. Améliorer la prévention dans le domaine de la sécurité civile</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>– Taux de plans de prévention des risques naturels (PPRN) approuvés</li><li>– Taux d'ERP soumis à obligation de contrôle visités par la commission de sécurité</li><li>– Taux d'avis défavorables levés pour le ERP soumis à obligation de contrôle</li><li>– Taux d'exercices de sécurité civile réalisés dans les délais réglementaires sur les installations soumises à PPI</li></ul> <p><b>2. Améliorer les conditions de délivrance de titres fiables</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>– Nombre de délivrances indues évitées et d'annulations de titres signalées à l'administration centrale</li><li>– Proportion de préfectures qui délivrent dans les délais fixés les cartes grises en temps réel</li></ul> <p><b>3. Réduire le nombre d'actes non-conformes des collectivités territoriales et établissements publics</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>– Taux de contrôle des actes prioritaires reçus par la préfecture et les sous-préfectures</li><li>– Taux de déférés préfectoraux gagnés par le préfet</li><li>– Taux de saisines de la chambre régionale des comptes jugées recevables</li></ul> <p><b>4. Moderniser le contrôle de légalité</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>– Taux d'actes télétransmis par l'application ACTES</li></ul> <p><b>5. Optimiser l'efficacité de la fonction animation</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>– Coût de l'action soutien/total des crédits du programme (hors crédits d'intervention)</li></ul> <p><b>6. Réduire les coûts d'affranchissement</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>– Coût d'affranchissement par habitant</li></ul>
<b>Vie politique, culturelle et associative</b>
<p><b>1. Mandater l'aide publique aux partis politiques dans un délai court</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>– Délai d'envoi au Premier ministre du projet de décret portant répartition de l'aide publique, à compter de la publication de la loi de finances.</li></ul> <p><b>2. Organiser les élections au meilleur coût</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>– Coût moyen de l'élection par électeur inscrit sur les listes électorales</li></ul> <p><b>3. Réduire au minimum les rejets de comptes pour des causes substantielles mais purement matérielles</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>– Pourcentage des comptes rejetés l'ayant été pour des causes substantielles mais purement matérielles</li></ul> <p><b>4. Réduire les délais de publication après analyse des éléments d'information sur le respect des obligations légales faites en matière comptable, aux partis et groupement politiques</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>– Délai de traitement des comptes</li></ul> <p><b>5. Réduire les délais d'instruction des demandes de reconnaissance d'utilité publique des associations et fondations</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>– Taux de demandes traitées en moins de six mois</li></ul>
<b>Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur</b>
<p><b>1. Optimiser le coût du programme conduite et pilotage des politiques de l'intérieur</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>– Coût du programme / budget du ministère (hors crédits d'intervention)</li></ul> <p><b>2. Assurer une activité d'expertise, d'audit et de contrôle réactive et opérationnelle</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>– Pourcentage de travaux de l'IGA n'ayant pas donné lieu à des suites dans un délai de 6 mois</li></ul> <p><b>3. Offrir aux utilisateurs du ministère la qualité de prestations dont ils ont besoins en matière de systèmes d'information et de communication</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>– Respect des échéances de livraison des études et des applications</li><li>– Disponibilité du réseau général de transport (RGT)</li><li>– Disponibilité des applications</li></ul> <p><b>4. Améliorer l'adaptation des processus d'affectation aux besoins des autorités d'emploi en recherchant la meilleure adéquation profil/poste</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>– Taux de satisfaction de la demande en personnel exprimée par les autorités d'emploi pour l'exécution de leur schéma d'emplois</li><li>– Taux de réalisation des demandes de mobilité des agents</li><li>– Taux de couverture des besoins de formation à la prise de poste</li></ul> <p><b>5. Améliorer la qualité et la gestion des prestations immobilières du ministère</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>– Taux de livraisons hors délais</li><li>– Taux de livraisons ne dépassant pas le budget prévu</li><li>– Coût de la construction au m<sup>2</sup></li></ul> <p><b>6. Améliorer la prestation rendue en matière de défense de l'État</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>– Délai moyen de traitement des dossiers</li><li>– Taux de règlement amiable</li><li>– Délai moyen d'exécution d'une décision de justice</li></ul> <p><b>7. Améliorer la fourniture d'expertise aux préfectures, services de police et autres directions du MIAT en matière de libertés publiques</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>– Taux de réponse aux différents services du MIAT en matière de libertés publiques</li></ul>

Il ressort de cette liste d'objectifs et d'indicateurs - figurant dans le projet annuel de performances (PAP) annexé au projet de loi de finances – deux observations principales. D'abord, force est de constater que, sur plusieurs points, le Gouvernement a tenu compte de l'avis de votre Commission<sup>(1)</sup>, du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) ou de la Cour des comptes. C'est le cas, notamment, s'agissant de l'Assemblée nationale, qui avait émis un avis globalement favorable sur le projet qui lui avait été soumis au début de l'année. Ainsi, l'objectif qui figurait dans le programme vie politique, culturelle et associative, tendant à contrôler l'ensemble des comptes de campagne dans les délais n'avait pas été jugé assez exigeant (dans la mesure où il correspondait à une obligation légale) : il a été supprimé. De même, l'indicateur « taux d'appréciations positives relatives à la qualité des travaux de l'Inspection générale de l'administration » (IGA) – dans le programme conduite et pilotage – a-t-il été remplacé un indicateur de suivi des recommandations de l'IGA, conformément au vœu de la MILOLF.

Cependant, certaines critiques demeurent. L'indicateur « passe-partout » du programme conduite et pilotage, rapportant le coût du programme support au budget du ministère hors coûts d'intervention a été maintenu. On peut également regretter notamment l'absence d'objectifs d'efficience (en matière de coûts de personnel ou de fournitures par exemple) aussi précis que ceux d'efficacité socio-économique.

Sous ces quelques réserves, qu'il faudra corriger rapidement, **le PAP, en son état actuel, constitue néanmoins un progrès considérable pour évaluer la performance des services, même si une marge d'amélioration existe.**

Il doit être rapproché de l'effort de modernisation du ministère engagé au travers de la stratégie ministérielle de réforme (SMR). Celle-ci comporte un ensemble de mesures en cours de mise en œuvre – donc non évaluées précisément à ce stade – touchant notamment deux programmes de la mission. S'agissant du programme administration territoriale, cinq mesures ont été retenues :

- la modernisation de l'administration territoriale ;
- un audit du contrôle de légalité (prévu en 2006) ;
- le calcul et la répartition des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales ;
- l'amélioration du système d'immatriculation des véhicules (SIV) ;
- l'amélioration du programme INES (Identité nationale électronique sécurisée).

Concernant le programme Conduite et pilotage, les mesures sont les suivantes :

---

(1) cf. *Rapport d'information de l'Assemblée Nationale n° 2161, MM. Bouvard, Migaud, de Courson, Brard, « Des dispositifs de performance encourageants mais perfectibles », mars 2005.*

- rationaliser et optimiser les fonctions transversales du ministère ;
- développer la comptabilité analytique au sein des programmes soutien des politiques de l'intérieur et vie politique, culturelle et associative ;
- optimiser les achats ;
- actualiser la stratégie immobilière ;
- contribuer au développement durable en optimisant les moyens de locomotion du ministère ;
- améliorer la qualité de la réglementation.

Ces mesures devraient permettre, selon le ministère, de dégager dès 2006 5,2 millions d'euros de marge de productivité sur le premier programme et 7,4 millions d'euros sur le second.

#### GAINS DE PRODUCTIVITE PREVUS

(en millions d'euros)

	Périmètre du programme	Gains de productivité - marges de manœuvre dégagées							
		Budget de fonctionnement	2006	% budget	2007	% budget	2008	% budget	2009
Administration territoriale	1.157	5,2	0,45	12,4	1,07	24,4	2,11	40	3,46
Soutien des politiques de l'Intérieur	372	7,4	1,99	14,5	3,90	17,3	4,65	17,3	4,65

Ces marges devraient fortement s'accroître au cours des années suivantes (40 millions d'euros sur le premier programme et 17,3 millions pour le second en 2009). Si le décompte des économies potentielles n'est pas précisé s'agissant du premier programme – qui pourtant rassemble l'essentiel des dotations – il est, pour le second, le suivant :

#### MARGE DE MANŒUVRE PAR ACTION

(en millions d'euros)

Détails par programme	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%
Administration territoriale (programme n° 108)	5,2	0,45	12,4	1,07	24,4	2,11	40	3,46
Soutien des politiques de l'Intérieur (programme n° 216)								
– rationaliser et optimiser les fonctions transversales du ministère	0,2		0,2		0,2		0,2	
– Réforme statutaire, fusion des corps	0		0,4		0,4		0,4	
– Mettre en œuvre les SIRH	0		0		0,6		0,6	
– Développer la formation et réduire les coûts	0		0		1,4		1,4	
– Développer la comptabilité analytique	0		2		2		2	
– Optimiser la stratégie immobilière	1,5		1,5		1,5		1,5	
– Rationaliser les achats	5,5		10,2		11		11	
– Améliorer la qualité de la réglementation	0,2		0,2		0,2		0,2	
– Total	7,4	1,99	14,50	3,90	17,3	4,65	17,3	4,65

Comme on le voit, c'est la rationalisation des achats qui devrait engendrer les plus fortes marges de manœuvre (5,5 millions d'euros prévus en 2006 et 11 millions en 2008 et 2009).

## B.– UN BUDGET EN DIMINUTION

### 1.– Les crédits de paiement

Les crédits de paiement, d'un montant global prévisionnel de 2.213,2 millions d'euros, affichent une baisse de 3,3 % par rapport à ceux votés l'an dernier en LFI, soit – 76,3 millions d'euros. Cette baisse ne peut cependant être appréciée sans tenir compte des modifications entraînées par la création du compte d'affectation spéciale Pensions (intégration des crédits relatifs aux cotisations sur le budget du ministère et « sortie » des dépenses de pensions) : hors dépenses de personnel, le budget de la mission progresse de 2,9 %, contre 2,2 % pour l'ensemble du ministère. Par comparaison avec le budget des autres missions de ce dernier, il s'avère bien préservé : si, toutes choses égales par ailleurs, celui de la mission sécurité (police nationale) augmente de 3,5 %, ceux des missions sécurité civile et relations avec les collectivités locales chutent respectivement de 3,7 % et 1,5 %.

Cette baisse se répartit de la manière suivante :

- une diminution de 32 millions d'euros sur le programme administration territoriale (– 1,98 %), due principalement à l'inscription des dépenses de pensions dans le compte d'affectation spéciale Pensions ;

- une réduction de 22,4 millions d'euros sur le programme vie politique, culturelle et associative (– 12,9 %), liée essentiellement à la baisse des dépenses électorales ;

- une amputation de 21,6 millions d'euros de crédits sur le programme conduite et pilotage (– 4,35 %), s'expliquant également par le financement des cotisations de pensions.

### 2.– Les autorisations d'engagement

Par différence, les autorisations d'engagement (AE) prévues sont en hausse sensible, avec 2.556,9 millions d'euros, contre 2.289,8 millions en LFI pour 2005, soit une hausse de 267,1 millions d'euros ou de + 11,6 %. Avec les fonds de concours attendus (22,9 millions d'euros), le montant total des AE pourrait atteindre 2.579,2 millions d'euros. L'écart avec les crédits de paiement prévus est donc de 343,7 millions d'euros.

Cet écart, qui touche essentiellement les programmes administration territoriale (+ 153,7 millions d'euros) et conduite et pilotage (+ 184,7 millions d'euros) s'explique principalement par le projet de rationalisation des conditions d'installation de l'administration centrale (162,7 millions d'euros), le programme

national d'équipement des préfectures, le report d'autorisations de programmes affectées mais non engagées, ainsi que des AE de couverture pour les marchés publics futurs du ministère.

### 3.– Dépenses de personnel et autorisations d'emplois

Les dépenses de personnel prévues pour 2006 s'élèvent à 1.549,5 millions de crédits de paiement, contre 1.644,6 millions en LFI pour 2005, soit une baisse de 95,1 millions, ou de 5,8 %.

Cela s'explique par la diminution du coût relatif aux cotisations et aux prestations sociales, entraînée par l'inscription des dépenses de pensions dans le compte d'affectation spéciale Pensions. Celle-ci s'établit à environ 132 millions d'euros. Les rémunérations d'activité progressent au contraire de 38,7 millions d'euros par rapport à la LFI pour 2005, soit + 4 %.

Cette dernière hausse est à relier à la fois à des mesures générales (la valorisation du point fonction publique notamment) ainsi qu'à des mesures catégorielles s'inscrivant dans le cadre du plan de requalification et de repyramidage des carrières entrepris par le ministère. <sup>(1)</sup>

Celui-ci a prévu néanmoins en même temps une réduction de 229 de ses emplois (en ETP), soit – 186 sur le programme administration territoriale (personnels administratifs) et – 43 sur le programme conduite et pilotage (37 personnels administratifs, 4 personnels techniques et 2 hauts fonctionnaires).

Le plafond d'emplois prévu pour 2006 s'élève pour l'ensemble de la mission à 35.517 ETP, essentiellement concentrés sur le programme administration territoriale. La répartition de ce plafond entre les trois programmes est la suivante :

- 30.384 ETP pour le programme administration territoriale <sup>(2)</sup> ;
- 1.495 ETP pour le programme vie politique, culturelle et associative ;
- 3.638 ETP pour le programme conduite et pilotage.

### C.– LES PRIORITÉS POUR 2006

Les orientations du budget de la mission administration générale et territoriale de l'État pour 2006 reposent sur trois principaux types de mesures : des projets innovants utilisant les nouvelles technologies, un plan de gestion pluriannuel des ressources humaines et d'importants investissements pour rationaliser le patrimoine immobilier.

---

(1) Voir plus bas C.– Les priorités pour 2006.

(2) Le calcul et la répartition de ces effectifs, qui constituent la part prédominante de la mission, sont évoqués plus loin dans la partie consacrée aux crédits de l'administration territoriale.

## 1.– Des projets innovants utilisant les nouvelles technologies

Les investissements consentis pour le lancement du nouveau **système d'immatriculation des véhicules (SIV)** (3,9 millions d'euros de crédits de paiement prévus pour 2006), qui devrait être opérationnel le 1<sup>er</sup> semestre 2008, l'introduction de la biométrie avec le passeport puis la carte d'identité électroniques, permettront la modernisation des conditions de délivrance des titres, ce qui devrait simplifier les démarches des usagers, renforcer l'efficacité des services et améliorer la fiabilité et la sécurité des titres.

**Le projet « Cristal »** de développement de la téléphonie sur Internet devrait par ailleurs, selon le ministère, engendrer une économie substantielle sur les dépenses de téléphone (37 millions d'euros sur dix ans). 6,3 millions d'euros sont prévus au budget 2006 pour concrétiser ce projet - à travers une assistance à maîtrise d'ouvrage (0,8 million d'euros), un marché de définition (0,5 million d'euros), la mise à niveau des réseaux locaux (4 millions d'euros) – et assurer les renouvellements d'autocommutateurs dans l'attente de la mise en service du nouveau système (1 million d'euros).

## 2.– Un plan de gestion pluriannuel des ressources humaines pour un meilleur service aux usagers et des perspectives de carrières améliorées pour les agents

L'évolution des missions des services, en particulier des préfectures, prévue par la directive nationale d'orientation (DNO), se traduira dans les prochaines années par la nécessité d'adapter le niveau des effectifs et de développer les qualifications. Des suppressions d'emploi liées aux conditions d'organisation des services devraient permettre de lancer dans le même temps, par le redéploiement d'une partie des crédits dégagés, un plan de requalification et de repyramidage. Ce plan se traduira par une augmentation progressive des promotions de corps et de grade au sein de la filière administrative. 4.700 agents en bénéficieront au cours des cinq prochaines années. En 2006, 175 postes seront supprimés dans l'administration territoriale, tandis qu'une enveloppe de 2,7 millions d'euros permettra la requalification de 670 postes, dont 616 dans l'administration territoriale (2,2 millions d'euros prévus).

Le plan de rattrapage indemnitaire par rapport à la moyenne des autres ministères sera poursuivi pour les personnels administratifs et techniques d'administration centrale et des préfectures, avec plus de 6 millions d'euros. Le régime indemnitaire aura ainsi globalement progressé de 40 % depuis 2002. Cet effort est complété par la poursuite de la revalorisation des indemnités du corps préfectoral.

Les réformes statutaires destinées aux filières techniques parviendront à leur terme (filiale unique des personnels des systèmes d'information et de communication, fusion des corps d'ingénieurs des services techniques du matériel).

Enfin, la fusion des corps administratifs sera lancée. Elle devrait permettre une meilleure gestion de la mobilité et des parcours professionnels en offrant des perspectives de carrière plus attractives aux agents. Cette réforme devrait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2006. L'enveloppe prévue à cet effet est de 670.000 euros pour 2006.

### 3.– D'importants investissements pour rationaliser et moderniser le patrimoine immobilier

La réflexion sur la rationalisation des conditions d'installation de l'administration centrale se poursuit. Le regroupement de la direction de la surveillance du territoire, de la direction centrale des renseignements généraux et de la division nationale anti-terroriste sur un site unique en 2006 en constituera la première concrétisation. Un montant de 162,760 millions d'euros est ouvert en autorisations d'engagement afin de financer l'opération. 10 millions d'euros supplémentaires sont ouverts en autorisations d'engagement et en crédits de paiement afin de permettre la location simple du site en 2006, dans l'attente de la finalisation du montage en location avec option d'achat.

Le programme national d'équipement des préfectures sera renforcé (52,5 millions d'euros de crédits de paiement prévus pour 2006) pour répondre à la volonté de mener de front la rationalisation des implantations (préfectures de Lille et d'Avignon, sous-préfecture de Dunkerque), l'adaptation des locaux aux nouveaux besoins (préfectures de Nancy et de Saint-Étienne, installation de salles opérationnelles et d'états majors zonaux), la préservation du patrimoine et la sécurisation des locaux (préfectures de Limoges, Lyon et Bastia, sous-préfecture de Boulogne-Billancourt). Un effort significatif sera réalisé en faveur de l'immobilier territorial des départements d'outre-mer : 2,1 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 2,7 millions de crédits de paiement sont prévus à cet effet pour 2006.



## II.- LES CREDITS DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

### A.- LE CONTENU DU PROGRAMME

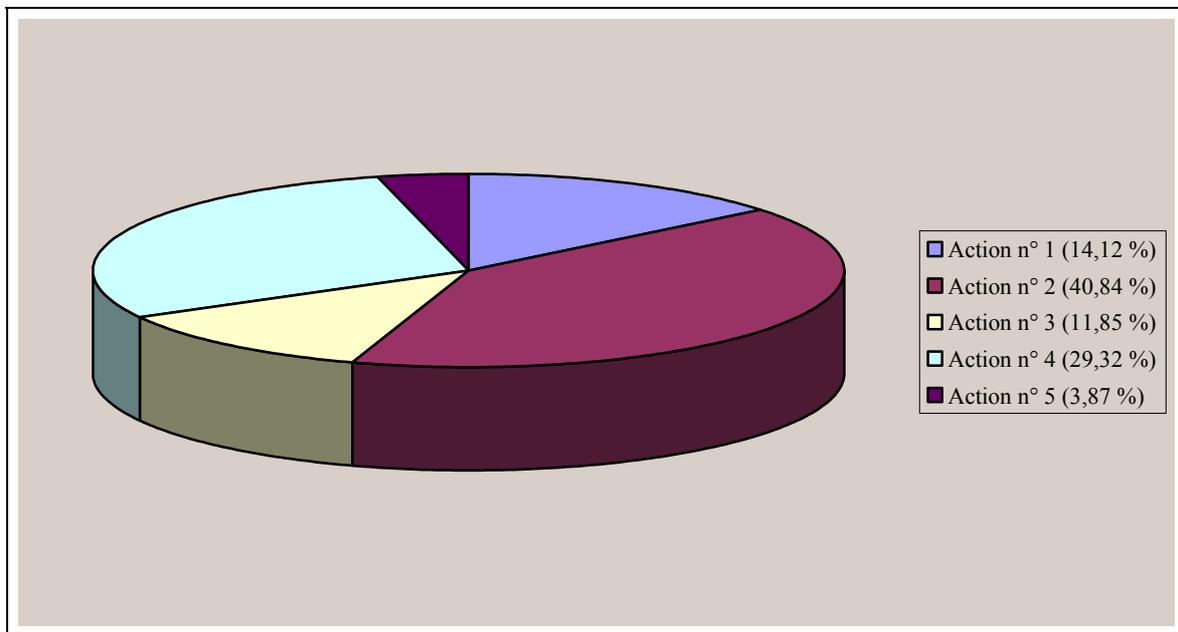
#### 1.- Les actions

Le programme comporte cinq actions : la coordination de la sécurité des personnes et des biens, la garantie de l'identité et de la nationalité, le contrôle de légalité et le conseil aux collectivités territoriales, le pilotage territorial des politiques gouvernementales et l'animation du réseau des préfetures.

#### PRESENTATION PAR ACTION DES CREDITS DEMANDES POUR 2006

Numéro et intitulé de l'action		Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01	Coordination de la sécurité des personnes et des biens	245.752.978	235.309.869
02	Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres	710.790.479	618.616.107
03	Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	206.198.982	197.995.525
04	Pilotage territorial des politiques gouvernementales	510.220.936	478.068.235
05	Animation du réseau des préfetures	67.415.495	56.625.519
<b>Totaux</b>		<b>1.740.378.870</b>	<b>1.586.615.255</b>

#### REPARTITION PAR ACTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DEMANDEES POUR 2006



La diminution des crédits de paiement du programme (32 millions d'euros ou - 1,98 %) est principalement liée au financement des cotisations de pension, ainsi qu'à celui des priorités retenues pour 2006. Cela se traduit par une forte réduction de l'action de soutien (animation du réseau des préfetures), qui passe de 496,9 à 56,6 millions d'euros. Cette réduction s'explique aussi par la répartition d'une grande partie des crédits de cette action sur les quatre autres, ce qui leur

permet de progresser en volume. Malheureusement, le ministère n'a pu fournir à votre Rapporteur spécial de clé permettant d'explicitier le détail de cette ventilation. Cette situation plaide une nouvelle fois pour le développement d'une véritable comptabilité analytique dans les administrations publiques.

## 2.- L'évolution des emplois

Les dépenses de personnel du programme passent de 1.326,2 millions d'euros en LFI pour 2005 à 1.267, 8 millions d'euros dans le PLF. Sur ce dernier montant, 830,5 millions d'euros seraient consacrés aux rémunérations d'activité, contre 804,7 millions en 2005. Cet accroissement de 25,8 millions, soit + 3,2%, est principalement lié aux mesures générales (7,8 millions résultant de la valorisation du point fonction publique et 2,2 % du glissement-vieillesse-technicité notamment) et catégorielles déjà évoquées (8,5 millions d'euros).

S'agissant des effectifs, la synthèse des travaux de comptage et de ventilation menés par les services gestionnaires de ressources humaines conduit à constater un écart au plafond à hauteur de 290,8 ETP par rapport à 2005. Le plafond d'emplois prévu s'élève en conséquence à **30.384 ETP** (équivalents temps plein travaillé) pour 2006.

### EFFECTIFS DU PROGRAMME ADMINISTRATION TERRITORIALE

Effectifs	2003	2004	2005	2006
	Plafonds d'emplois ETPR <sup>(1)</sup> *	Plafonds d'emplois ETPR *	Plafonds d'emplois ETPR *	PLF ETP **
Préfectures globalisées	9.573	29.270	30.293	30.384
Préfectures non globalisées et SDAT <sup>(1)</sup>	21.045	1.348	380	—
<b>Total</b>	<b>30.618</b>	<b>30.618</b>	<b>30.673</b>	<b>30.384</b>

(1) : Équivalents temps plein rémunérés.

\* : les plafonds d'emplois indiqués sont ceux notifiés aux préfectures au 1<sup>er</sup> janvier de l'année de gestion. Pour 2003, la reconstitution du PAT a consisté à transférer les emplois budgétaires inscrits anciennement sur le chapitre 31-11 (préfectures non globalisées) en ETPR.

\*\* : Compte tenu de l'inscription de 354 vacataires non comptabilisés dans les effectifs en 2003, 2004 et 2005.

Ce nombre traduit en fait, par rapport à 2005, une diminution de 186 ETP, dont 11 « dans le périmètre police nationale » et 175 dans celui du présent programme. Parmi ceux-ci, 156 seront supprimés dans les préfectures (personnels administratifs), dont 142 résultent d'efforts réalisés en 2005 et 14 de mesures prévues pour 2006.

La ventilation par catégories d'emplois est la suivante :

**PLAFOND D'AUTORISATION D'EMPLOIS RÉMUNÉRÉS PAR L'ÉTAT**

*(en équivalents temps plein)*

<b>M IAT</b>	<b>Programme administration territoriale</b>
Catégorie hauts fonctionnaires	560
Catégorie personnels administratifs	24.709
Catégorie personnels techniques	5.115

La répartition par action des 30.384 ETP inscrits pour 2006 se fait ainsi :

**REPARTITION DES EMPLOIS PAR ACTION**

Coordination de la sécurité des personnes et des biens	4.784
Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres	12.665
Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	4.073
Pilotage territorial des politiques gouvernementales	8.823
Animation du réseau des préfetures	39
<b>Total des emplois du programme</b>	<b>30.384</b>

Cette répartition est fondée sur les résultats de l'outil ANAPREF de comptabilité analytique des préfetures globalisées. Celui-ci permet de ventiler les effectifs par action à partir des missions et des fonctions logistiques qui existent dans les préfetures. Ces missions sont au nombre de huit :

- communication et représentation de l'État ;
- sécurité ;
- accueil du public et délivrance des titres ;
- réglementation générale ;
- élections ;
- relations avec les collectivités locales ;
- développement économique, politiques interministérielles et gestion des crédits ;
- animation des politiques régionales.

Les fonctions logistiques, également au nombre de huit, se décomposent ainsi :

- immobilier administratif et services techniques ;
- garage et parc automobile ;
- gestion administrative ;
- management stratégique ;
- informatique ;
- résidences du corps préfectoral ;
- imprimerie et reprographie ;
- standard.

Il convient de rappeler que l'action 5, relative à l'animation du réseau, ne concerne que les personnels affectés à la sous-direction de l'administration territoriale en charge de l'animation du réseau des préfetures au regard de la performance et de l'exécution budgétaire (soit 39 ETP).

## B. LES MESURES PRIORITAIRES DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

En 2006, le programme administration territoriale est le support budgétaire de trois grands projets de modernisation du ministère :

– le **système d'immatriculation à vie des véhicules (SIV)** pour un montant de 7,38 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 3,9 millions d'euros de crédits de paiement (CP) – contre 2,1 et 0,5 millions d'euros en 2005 ;

– le **passport électronique**, mis en place pour répondre aux nouvelles normes internationales de fiabilité des titres, pour un montant de 62,5 millions d'euros en AE et 11,08 millions d'euros en CP (dont 60 millions d'euros d'AE et 2,5 millions d'euros de CP sur le titre 3, le reste du projet étant financé par redéploiement de la ressource existante au sein des préfetures pour l'activité titres à hauteur de 8,5 millions d'euros de CP) ;

– l'**identité nationale électronique sécurisée (INES)**, qui vise à simplifier et sécuriser la procédure de délivrance du passeport et de la carte nationale d'identité pour un montant de 3,7 millions d'euros en AE et 1,62 million d'euros en CP (60 millions d'euros d'AE supplémentaires sont ouverts pour couvrir le marché à lancer).

Par ailleurs, l'accent est mis sur les **grands projets immobiliers et l'entretien du patrimoine**. Cela se traduit par une augmentation significative des crédits affectés au « plan national d'équipement » : 59,3 millions d'euros d'AE et 52,5 millions d'euros de CP (contre 31,6 millions d'euros et 45 millions d'euros en 2005). Les enveloppes tendent à achever les grands chantiers en cours et à engager des opérations nouvelles, le plus souvent justifiées par des raisons de sécurité et d'adaptation des locaux aux besoins nouveaux des services.

Parallèlement, le projet de budget procède, comme on l'a vu, à un **ajustement de l'emploi dans les préfetures** en application de la directive nationale d'orientation des préfetures, qui indique pour les six années à venir l'évolution des missions exercées. Les plafonds d'emplois des préfetures sont donc réduits en conséquence.

**Un plan de requalification des personnels concernés par l'évolution de ces missions est adossé à cette réduction d'emplois.** Cette évolution suppose pour le ministère une élévation des qualifications et donc des promotions de grade et de corps au cours des années à venir.

Ce dispositif de « requalification » et de promotion est en cours de consolidation dans un plan de gestion pluriannuel des ressources humaines (GPRH) qui devrait concerner 4.700 agents en cinq ans. La première tranche de ce plan pluriannuel de GPRH est inscrite dans le PLF 2006 à hauteur de 2,7 millions d'euros pour la requalification de 616 postes.

Enfin, sont aussi prévues **la poursuite du rattrapage indemnitaire pour les personnels administratifs et techniques** (4,87 millions d'euros) ainsi que pour le corps préfectoral (enveloppe catégorielle de 0,68 million d'euros) et la mise en œuvre de réformes statutaires (+ 2,2 millions d'euros) – filière unique des personnels des systèmes d'information et de communication, fusion des corps des services techniques du matériel, ainsi que fusion des corps administratifs du ministère de l'Intérieur, qui vise à créer quatre nouveaux corps au lieu des seize corps actuels de l'administration centrale, de l'administration de la police nationale, du cadre national des préfetures et de l'administration centrale du ministère de l'outre-mer. La tranche 2006 doit permettre de financer la mise en œuvre du nouveau statut des attachés et le plan d'accompagnement des catégories B et C.

### C.– L'EXECUTION DES BUDGETS DE 2004 ET 2005

L'exécution du budget de 2004 et du premier semestre du budget de 2005 n'a pas, selon les informations communiquées par le ministère, soulevé de problème notable, à l'exception des mises en réserve, qui posent aux préfetures des difficultés de gestion, notamment au regard de leurs investissements.

#### 1.– Le budget de 2004

##### *a) Les mises en réserve*

La mise en réserve des crédits en 2004 s'est traduite pour les préfetures par une régulation de 11 millions d'euros sur les crédits initiaux du chapitre 37-30<sup>(1)</sup> (soit 1,2 % de la dotation de 2004) et de 6,53 millions d'euros sur les crédits de reports constitués sur ce même chapitre (soit la quasi-totalité des reports puisque ceux-ci s'élevaient à 7,02 millions d'euros).

Le ministère estime que cette régulation a constitué un frein à trois égards : les investissements de productivité (équipement en matériels techniques divers, véhicules et informatique avec la gestion électronique de documents (G.E.D.) et la lecture automatique de documents) ; l'entretien du patrimoine immobilier, la responsabilité des préfetures en la matière ayant été renforcée (circulaire du 23 février 2004 sur les champs d'intervention des crédits déconcentrés et du programme national d'équipement) ; les actions de modernisation, comme l'aménagement des salles opérationnelles.

---

(1) Dotations globalisées de préfetures.

Autant que le volume de cette régulation, c'est surtout l'absence de « visibilité » des préfectures sur le montant définitif de leur budget pendant les premiers mois de la gestion, du fait d'une notification relativement tardive du gel budgétaire, qui a été gênante ; certains investissements de productivité (travaux d'aménagement programmés, acquisition d'équipement, aménagement des salles opérationnelles) ont ainsi été suspendus, voire remis en cause.

Au-delà du gel sur les crédits initiaux, c'est surtout la question des reports gelés hors loi de finances rectificative (LFR) qui a suscité des réactions négatives au sein des préfectures globalisées, puisque ces reports étaient initialement garantis dans le contrat de gestion de 2003, les préfectures ayant eu, en fin d'exercice 2003, l'autorisation d'engager ces dépenses – sans pouvoir pour autant les mandater ou les payer – avec l'assurance que ces crédits reportés seraient disponibles.

*b) Les autres mouvements de crédits*

Ils concernent principalement les chapitres 37-10 (administration préfectorale – dépenses diverses) et 37-30 (dotations globalisées de préfectures).

• **Chapitre 37-10**

– Les virements (35.050 euros) :

Ces virements concernent :

– le remboursement lié à l'organisation de la journée de l'Europe (6.400 euros) ;

– le financement de vacataires chargés du suivi des programmes communautaires au sein des préfectures de région (28.650 euros) (placés auprès du préfet de région, autorité de gestion et de paiement des programmes structurels européens, les SGAR pilotent la programmation et le suivi des DOCUP (documents uniques de programmation)) ;

– Les reports (622.497 euros) :

Ils correspondent aux provisions de charges locatives relatives à la mise à disposition de la préfecture de Paris de locaux à usage de bureaux par la Ville de Paris.

– Les fonds de concours (193.546 euros) :

Au nombre de cinq, les fonds de concours recouvrent les produits de recettes à caractère non fiscal suivants :

– ventes de copies aux usagers ;

– cessions de documents et de publications réalisées par les préfets ;

– aliénations de matériels informatiques, bureautiques et télématiques d'occasion faites par les préfectures ;

- aliénations de meubles, matériels et véhicules affectés aux préfetures ;
- droits d'inscription à l'examen d'accès à la profession de conducteur de taxi.

- **Chapitre 37-30**

- Les virements (1.640.807 euros) :

- Ils portent sur :

- le remboursement de l'organisation de la journée de l'Europe (23.600 euros) (virement en provenance des services du Premier ministre) ;

- le marché ENTAM (1.975.000 euros). Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, dans le cadre du contrat national de la Poste ENTAM, les cartes nationales d'identité fabriquées par le centre national de production des titres sont directement expédiées vers les mairies sans transiter par les préfetures. La participation de chaque préfeture a été calculée sur la base de 1 % de la dotation de fonctionnement de 2004 consolidée. Le décret de virement a remboursé le chapitre 34-82 (dépenses d'informatique et de télématique) qui a fait l'avance de cette dépense ;

- la revalorisation des indemnités du corps préfectoral (pour abonder le chapitre 31-11 en déficit) (300.000 euros) ;

- les crédits provenant du Fonds interministériel pour l'accessibilité des handicapés aux locaux publics (FIAH) (175.543 euros).

- Les reports (7.643.793 euros) :

- Ils correspondent aux reports de gestion des préfetures de l'exercice précédent.

- Les annulations (7.000.000 euros) :

- Il s'agit en fait d'une annulation de crédits (prévue par le décret n°2004-962 du 9 septembre 2004).

- Au total, en fin d'année, sur les 1.075,7 millions d'euros de crédits disponibles (contre 1.075,6 inscrits en LFI), 99,9 % avaient été consommés.

## 2.– Le budget de 2005

### a) *Les mises en réserve* <sup>(1)</sup>

La régulation et l'annulation prévues par le décret d'avance et d'annulation de crédits du 29 avril 2005 (7 millions d'euros + 2 millions d'euros d'annulation) se traduit par une réduction moyenne des dotations des préfetures à

---

(1) Situation au 30 juin 2005.

hauteur de 0,82 % des dotations notifiées. Une appréciation a été effectuée au cas par cas pour tenir compte de la situation financière de chaque préfecture et du niveau d'engagement des projets immobiliers. Cette première régulation a été complétée par un gel complémentaire de 1,3 million d'euros, ce qui porte le montant global du gel à 8,3 millions d'euros. Ces mises en réserve ont présenté cette année les mêmes inconvénients qu'en 2005. Le ministère estime qu'en ce qui concerne l'exécution budgétaire des mois à venir, le dégel possible de fin d'année conduirait vraisemblablement les préfectures à adopter la même stratégie que l'an passé, avec des dépenses à « marche forcée » sur les dernières semaines et la constitution de reports de crédits.

*b) Les autres mouvements de crédits*

Ils concernent principalement cette année encore les chapitres 37-10 (administrations préfectorales – dépenses diverses) et 37-30 (dotations globalisées des préfectures).

• **Chapitre 37-10**

– Les reports (588.123 euros) : ils concernent également les provisions de charges locatives relatives à la mise à disposition par la Ville de Paris de la préfecture de Paris des locaux à usage de bureaux.

– Les annulations :

Il s'agit de l'annulation de crédits résultant du décret n°2005-187 du 12 août 2005 (10.250 euros).

– Les fonds de concours : (135.545 euros) :

Il s'agit des mêmes fonds de concours que ceux évoqués pour le budget de 2004.

• **Chapitre 37-30**

– Les virements (650.000 euros) :

Ils concernent :

– la subvention de l'Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE) (575.000 euros) ;

– la Journée de l'Europe, opération « 1.000 maires d'Europe » (arrêté du 14 juin 2005) (75.00 euros) ;

– Les reports (3.288.644 euros) :

Il s'agit des reports de gestion des préfectures de l'exercice précédent.

– Les annulations (– 9.000.000 euros) :

Il s'agit principalement d'une annulation de crédits résultant du décret n° 2005-402 du 29 avril 2005.

– Les fonds de concours (469.700 euros) :

Il s'agit des mêmes fonds de concours que ceux évoqués pour le budget de 2004.

Au total, en fin du premier semestre 2005, sur les 1.122,2 millions d'euros de crédits disponibles (contre 1.120 inscrits en LFI), 62,1 % avaient été consommés.

### III.- LE BUDGET DE LA VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE

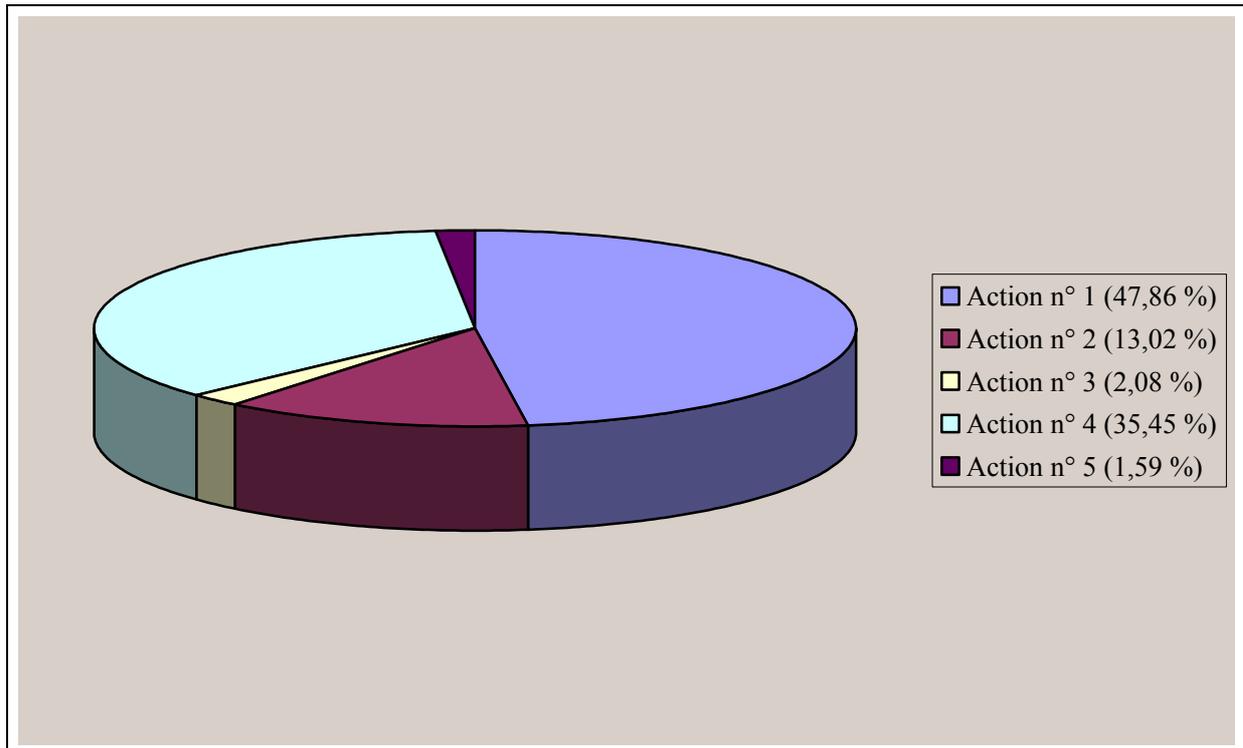
#### A.- LES ACTIONS PRINCIPALES DU PROGRAMME

Les crédits du programme se répartissent entre cinq actions de la manière suivante.

#### PRESENTATION PAR ACTION DES CREDITS DEMANDES POUR 2006

Numéro et intitulé de l'action		Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01	Financement des partis	73.479.408	73.479.408
02	Organisation des élections	19.987.992	18.161.800
03	Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques	3.195.798	3.021.990
04	Cultes	54.415.185	54.215.185
05	Vie associative et soutien	2.437.001	2.437.001
<b>Totaux</b>		<b>153.515.384</b>	<b>151.315.384</b>

#### REPARTITION PAR ACTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DEMANDEES POUR 2006



La baisse des crédits de paiement du programme (– 22,4 millions d’euros ou – 12,9 %) est principalement liée à la baisse des dépenses électorales. S’agissant des deux dernières actions, on constate un transfert de crédits d’environ 20 millions d’euros de l’action vie associative et soutien vers l’action cultes, qui s’explique par une réaffectation à cette action des crédits qui la concernent (les

dépenses de personnel essentiellement), auparavant gérés au sein de l'action de soutien. Le ministère n'a malheureusement pu en fournir le décompte précis.

## B.— LES GRANDES ORIENTATIONS POUR 2006

Le programme vie politique, culturelle et associative se caractérise par des crédits très fluctuants, car étroitement liés au financement des opérations électorales. C'est pourquoi les orientations budgétaires pour 2006 concernent essentiellement l'organisation des élections, les crédits prévus au titre des autres actions étant déterminés par des obligations réglementaires.

S'agissant de ces dernières actions, le financement des partis politiques (action 1) correspond à la mise en œuvre des lois n°88-227 du 11 mars 1998 et 90-55 du 15 janvier 1990 sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales : les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour cette action correspondent à l'aide publique de l'État, qui n'a pas varié depuis 1995.

Les crédits prévus au budget 2006 au titre des cultes (action 4) résultent également dans leur plus grande part des obligations réglementaires définies notamment par la convention du 26 messidor an 9 – article 14, les articles organiques 65, 66 et 68 du culte catholique de la loi du 18 germinal an 10, l'article 7 de la loi du 18 germinal an 10 (culte protestant), la loi du 8 février 1831 pour le culte israélite, et la loi du 15 novembre 1909 pour tous les cultes reconnus. À ce titre, les crédits prévus dans l'action 3 concernent essentiellement la rémunération des ministres des cultes reconnus en Alsace et en Moselle.

En dehors de ces crédits « réglementaires », **les principales orientations du programme vie politique, culturelle et associative concernent l'organisation des élections.** Il s'agit pour l'essentiel de l'organisation des élections partielles et de l'incitation à l'inscription sur les listes électorales dans la perspective des scrutins de 2007.

La préparation du budget s'est effectuée sur des bases « minimales » correspondant, d'une part, au remboursement forfaitaire des candidats aux élections européennes de juin 2004, évalué à 25 millions d'euros, et, d'autre part, à des dépenses récurrentes représentées essentiellement par le coût des élections partielles et par les frais annuels de révision des listes électorales. Aucun scrutin national n'étant prévu en 2006, les crédits inscrits dans le projet de loi de finances correspondent au coût moyen annuel des élections partielles (4,5 millions d'euros), des dépenses communes – c'est-à-dire des dépenses de nature électorale qui ne peuvent être rattachées à un scrutin particulier (10,3 millions d'euros) – et d'une campagne d'incitation à l'inscription sur les listes électorales dans la perspective des scrutins de 2007 (0,7 million d'euros).

C.– L'EXECUTION DES BUDGETS DE 2004 ET 2005

1.– Le budget de 2004

L'exécution du budget de 2004, doté en loi de finances initiale de 250 millions d'euros est caractérisée par deux faits principaux. D'une part, une réduction du volume des crédits ouverts de 9,2 millions d'euros, soit – 3,68 %. D'autre part et surtout, une relative sous-consommation des crédits ouverts : seuls 195,3 millions d'euros avaient été effectivement payés en fin d'année, soit 81 % des crédits ouverts. Ce décalage s'explique principalement par le délai séparant l'ordonnancement des dépenses de leur paiement effectif.

EXECUTION DU BUDGET DE 2004

(en millions d'euros)

de programme : 232		Somme LFI	Somme mvts (hors gel)	Somme crédits ouverts (Hors GEL) CO	Somme crédits disponibles CD	Somme dépenses ACCT * (ordo central+mandat local) au : 30/12/2004
de Act	Code catégorie					
	64	80.264.408	– 6.679.854	73.584.554	73.584.554	73.478.000
<b>Programme 01</b>		<b>80.264.408</b>	<b>– 6.679.854</b>	<b>73.584.554</b>	<b>73.584.554</b>	<b>73.478.000</b>
	21	0	401.234	401.234	401.234	15.574
	31	110.793.334	18.758.059	129.551.393	129.551.393	83.870.000
<b>Programme 02</b>		<b>110.793.334</b>	<b>19.159.293</b>	<b>129.952.627</b>	<b>129.952.627</b>	<b>83.886.000</b>
	21	0	0	0	0	0
	22	455.077	– 235.140	219.937	219.937	243.831
	23	65.550	– 1.331	64.219	64.219	64.308
	31	0	200.000	200.000	200.000	9.550
<b>Programme 03</b>		<b>520.627</b>	<b>– 36.471</b>	<b>484.156</b>	<b>484.156</b>	<b>317.689</b>
	21	31.248.269	– 505.366	30.742.903	30.742.903	30.691.000
	22	3.106.247	– 810.614	2.295.633	2.295.633	3.016.000
	23	153.060	– 111.450	41.610	41.610	115.591
	51	500.000	143.493	643.493	643.493	643.493
	63	1.063.990	91	1.064.081	1.064.081	1.063.000
<b>Programme 04</b>		<b>36.071.566</b>	<b>– 1.283.846</b>	<b>34.787.720</b>	<b>34.787.720</b>	<b>35.531.000</b>
	21	1.764.460	70.966	1.835.426	1.835.426	1.821.000
	22	20.653.983	– 20.455.622	198.361	198.361	197.107
	23	63.202	– 1.472	61.730	61.730	58.807
	31	32.765	14.263	47.028	47.028	45.625
	51	0	0	0	0	0
<b>Programme 05</b>		<b>22.514.410</b>	<b>– 20.371.864</b>	<b>2.142.546</b>	<b>2.142.546</b>	<b>2.123.000</b>
<b>Total 232</b>		<b>250.164.346</b>	<b>– 9.212.743</b>	<b>240.951.603</b>	<b>240.951.603</b>	<b>195.337.000</b>

2.– Le budget de 2005

L'exécution du budget de 2005 au 30 août fait apparaître un fort abondement de crédits de l'action organisation des élections, de 123,2 millions d'euros, lié au contexte électoral de l'année. Cela a, pour l'essentiel, conduit à faire passer le montant des crédits ouverts de 173,7 à 268,6 millions d'euros, soit près de 55 % d'augmentation. À la date du 30 août, 230,9 millions d'euros avaient été payés, soit 86 % des crédits ouverts.

Aucun mouvement de gel ou de dégel n'a par ailleurs été opéré.

EXECUTION DU BUDGET DE 2005

(en millions d'euros)

Code programme : 232		Somme LFI	Somme mvts (hors gel)	Somme crédits ouverts (Hors GEL) CO	Somme crédits disponibles CD	Somme dépenses ACCT * (ordo central+manda local) au : 30/12/2004
Code Act	Code catégorie					
	64	80.264.408	- 6.700.000	73.564.408	73.564.408	73.264.7
<b>omme 01</b>		<b>80.264.408</b>	<b>- 6.700.000</b>	<b>73.564.408</b>	<b>73.564.408</b>	<b>73.264.7</b>
	21	250.000	981.319	1.231.319	1.231.319	1.053.7
	31	30.211.800	122.309.330	152.521.130	152.521.130	131.081.8
<b>omme 02</b>		<b>30.461.800</b>	<b>123.290.649</b>	<b>153.752.449</b>	<b>153.752.449</b>	<b>132.135.5</b>
	21	1.232.504	0	1.232.504	1.232.504	0
	22	497.446	- 252.173	245.273	245.273	172.215
	23	49.013	0	49.013	49.013	21.538
	31	1.317.794	3.300	1.321.094	1.321.094	2.008
<b>omme 03</b>		<b>3.096.757</b>	<b>- 248.873</b>	<b>2.847.884</b>	<b>2.847.884</b>	<b>195.760</b>
	21	31.007.934	0	31.007.934	31.007.934	20.859.3
	22	3.456.009	0	3.456.009	3.456.009	2.152.5
	23	48.557	0	48.557	48.557	8.538
	51	300.000	623.300	923.300	923.300	171.063
	63	1.064.650	91	1.064.741	1.064.741	833.534
<b>omme 04</b>		<b>35.877.150</b>	<b>623.391</b>	<b>36.500.541</b>	<b>36.500.541</b>	<b>24.025.0</b>
	21	1.711.081	- 6.514	1.704.567	1.704.567	1.129.0
	22	22.173.091	- 21.992.577	180.514	180.514	131.666
	23	37.042	88	37.130	37.130	25.205
	31	40.800	18.855	59.655	59.655	25.659
	51	0	0	0	0	0
<b>omme 05</b>		<b>23.962.014</b>	<b>- 21.980.148</b>	<b>1.981.866</b>	<b>1.981.866</b>	<b>1.311.5</b>
<b>total 232</b>		<b>173.662.129</b>	<b>94.985.019</b>	<b>268.647.148</b>	<b>268.647.148</b>	<b>230.932.7</b>

#### IV.- LES CREDITS DE SOUTIEN DES POLITIQUES DE L'INTERIEUR

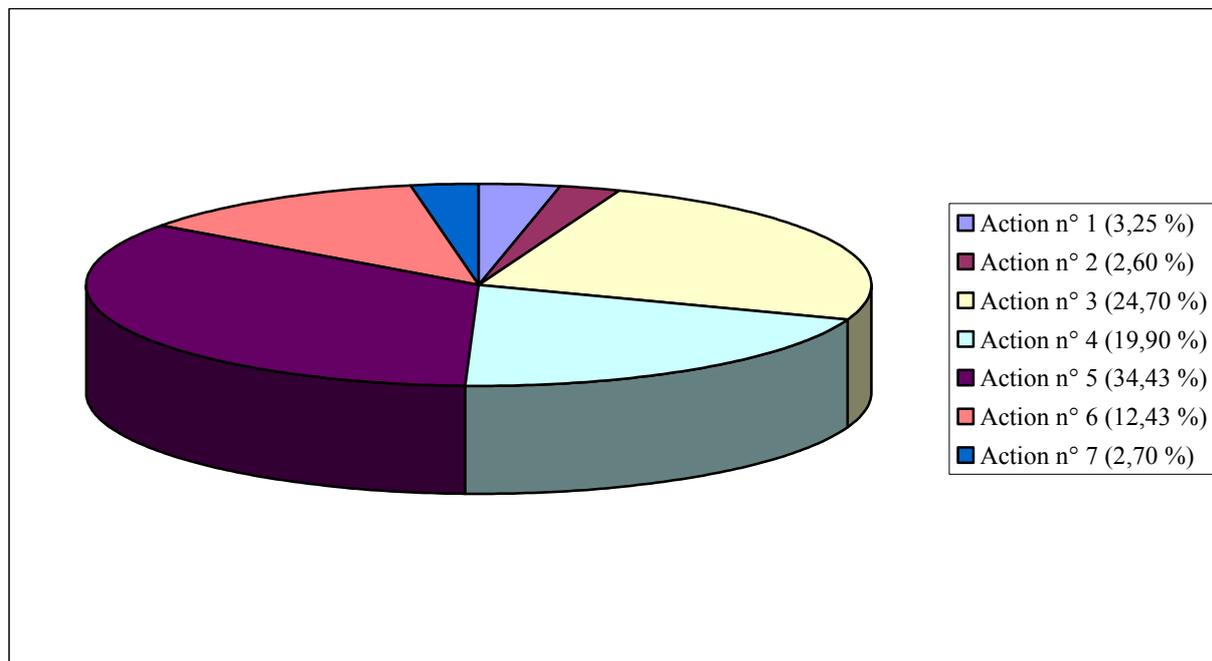
##### A.- LES ACTIONS DU PROGRAMME

Les crédits du programme sont répartis entre sept actions :

##### PRESENTATION PAR ACTION DES CREDITS DEMANDES POUR 2006

Numéro et intitulé de l'action		Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01	État-major	21.542.642	21.542.642
02	Expertise, audit, prévision, études	17.249.914	17.144.914
03	Système d'information et de communication	163.752.530	145.035.182
04	Fonction soutien de gestion des ressources humaines	131.911.941	130.911.941
05	Affaires financières et immobilières	228.291.507	60.431.507
06	Conseil juridique et traitement du contentieux	82.396.922	82.396.922
07	Libertés publiques	17.880.000	17.880.000
<b>Totaux</b>		<b>663.025.456</b>	<b>475.343.108</b>

##### REPARTITION PAR ACTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DEMANDEES POUR 2006



Les crédits de paiement enregistrent une baisse de 21,6 millions d'euros, ou - 4,35 %, par rapport à l'an dernier, liée principalement au financement des cotisations de pensions déjà évoqué. Cela explique notamment la très forte baisse constatée sur l'action fonction de soutien, de 63 millions d'euros, qui résulte également d'une nouvelle ventilation des crédits entre les autres actions. Là encore, le détail de cette nouvelle ventilation n'a malheureusement pu être communiqué par le ministère à votre Rapporteur spécial.

En dehors de l'action de soutien, le montant de toutes les autres actions augmente en conséquence. C'est particulièrement le cas de l'action affaires financières et immobilières, qui s'accroît de 11,5 millions d'euros, en raison notamment du projet de rationalisation des implantations immobilières en cours.

## B.- LES PRIORITES DU BUDGET POUR 2006

Le budget du programme conduite et pilotage des politiques de l'intérieur se caractérise par trois orientations majeures, recoupant celles de la mission dans son ensemble : des projets innovants utilisant les nouvelles technologies, un plan de gestion pluriannuel des ressources humaines et la rationalisation des implantations immobilières du ministère.

- Des projets innovants utilisant les nouvelles technologies

Il s'agit notamment du **projet « Cristal »** de développement de la téléphonie sur Internet, qui devrait, selon le ministère, engendrer une économie de 37 millions d'euros sur les dépenses de téléphone en dix ans. 6,3 millions d'euros sont prévus dans le projet de budget à cet effet.

Il s'agit également du déploiement de liaisons par faisceaux hertziens dans le cadre du **programme ACROPOL**, qui constitue une alternative technique et économique au recours à des liaisons louées. Le retour sur investissement de ce projet a été estimé par le ministère à moins de deux ans, les coûts de fonctionnement des faisceaux hertziens étant infimes. 10,9 millions d'euros en AE et 8,25 millions d'euros en CP sont prévus à ce titre dans le projet de loi de finances.

Enfin, il est prévu, outre le maintien en condition opérationnelle, de transformer et **d'adapter le réseau privatif national du ministère (RGT)** pour en faire un réseau d'autoroutes de l'information, capable de faire face à la croissance rapide des flux et des nouvelles applications avec une meilleure qualité de service et maîtrise des coûts. 12,9 millions d'euros sont consacrés aux réseaux de données dans le projet de loi de finances.

- Un plan de gestion pluriannuel des ressources humaines

Il est prévu de poursuivre le plan de rattrapage indemnitaire de la moyenne des autres ministères pour les personnels administratifs et techniques d'administration centrale et des préfetures (6 millions d'euros de crédits de paiement inscrits à ce titre). Le régime indemnitaire aura ainsi globalement progressé de 40 % depuis 2002. Cet effort est complété par la poursuite de la revalorisation des indemnités du corps préfectoral (600.000 euros prévus pour 2006).

D'autre part, les réformes statutaires destinées aux filières techniques parviendront à leur terme (filiale unique des personnels des systèmes d'information et de communication, fusion des corps d'ingénieurs des services techniques du matériel).

Enfin, la fusion des corps administratifs sera lancée. Elle devrait permettre une meilleure gestion de la mobilité et des parcours professionnels en offrant des perspectives de carrière plus attractives aux agents.

- La rationalisation des implantations immobilières du ministère

Le parc immobilier de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire se caractérise par un fort éclatement, le poids des loyers (48 % des crédits de fonctionnement de l'administration centrale en 2004) et une insuffisance récurrente de possibilités d'adaptation. La Mission d'évaluation et de contrôle de votre Commission sur l'immobilier de l'État a rappelé à cet égard que le parc immobilier du ministère s'étendait sur plus de 6 millions de m<sup>2</sup> de surface SHON répartis sur 4.000 sites et qu'il était confronté à de « *gros besoins de modernisation* ». <sup>(1)</sup>

Sur la base de ce constat, un schéma directeur immobilier a été élaboré afin de planifier la réimplantation de plusieurs services au cours des années à venir. La première phase de mise en œuvre de ce schéma directeur consiste, dès 2006, en la création d'un pôle « renseignement » réunissant sur un même site les services concourant à l'activité de renseignement de la police nationale. Ce pôle contribuera à renforcer l'efficacité des politiques de lutte contre le terrorisme en favorisant la mutualisation des informations et des analyses et, par là même, la position de la France vis-à-vis de ses partenaires.

Le projet, en cours de montage juridique et financier, devrait prendre la forme d'une location avec option d'achat (LOA) à Levallois-Perret, permettant de libérer des surfaces actuellement occupées dans les XV<sup>e</sup> et VIII<sup>e</sup> arrondissements de Paris (respectivement 8.053 et 4.367 m<sup>2</sup> de surface utile, pour une valeur locative globale de 3,2 millions d'euros pour le premier site et non établie pour le second – mais qu'il conviendra néanmoins d'estimer).

Un montant de 162,760 millions d'euros est ouvert en autorisations d'engagement afin de financer l'opération. 10 millions d'euros supplémentaires sont ouverts en autorisations d'engagement et en crédits de paiement afin de permettre la location simple du site en 2006, dans l'attente de la finalisation du montage en LOA.

---

(1) Cf. rapport d'information n° 2547, M. Georges Tron, Immobilier de l'État : sortir de l'immobilisme, juillet 2005.

## C.– L'EXECUTION DES BUDGETS DE 2004 ET 2005

### 1.– Le budget de 2004

L'exécution du budget de 2004 fait apparaître deux éléments principaux. D'une part, un accroissement des crédits ouverts de 38,4 millions d'euros par rapport à ceux votés en LFI, soit au total 372,5 millions d'euros. D'autre part, une surconsommation par rapport aux crédits ouverts de plus de 22 millions d'euros, portant le montant des crédits payés en fin d'année à 394, 8 millions d'euros. Cette surconsommation est due essentiellement au dépassement constaté des crédits payés sur l'action 6 (conseil juridique et traitement du contentieux).

**RÉPARTITION DES CREDITS OUVERTS, DES CREDITS CONSOMMES ET DU MONTANT DISPONIBLE (CP)  
POUR LE PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTERIEUR (2004)**

Code programme : 216		Somme LFI	Somme Source B@B Mvts (hors gel)	Somme Crédits ouverts (Hors GEL) CO	Somme GEL DEGEL	Somme Crédits disponibles CD	Somme Dépenses ACCT * (ordo central+mandaté local) au : 30/12/2004
Code Act	Code catégorie						
01	21	5.887.835	164.740	6.052.574	0	6.052.574	6.002.503
	22	732.925	119.863	852.788	0	852.788	870.067
	23	297.830	- 4.581	293.248	0	293.248	248.370
	31	7.548.245	1.692.993	9.241.238	0	9.241.238	8.190.966
<b>Somme 01</b>		<b>14.466.834</b>	<b>1.973.014</b>	<b>16.439.848</b>	<b>0</b>	<b>16.439.848</b>	<b>15.311.905</b>
02	21	5.670.096	181.757	5.851.852	0	5.851.852	5.813.893
	22	647.560	71.361	718.922	0	718.922	747.226
	23	215.976	- 551	215.425	0	215.425	126.885
	31	1.016.686	- 69.070	947.616	0	947.616	939.733
	32	4.077.847	645.311	4.723.158	0	4.723.158	4.506.530
	51	30.000	- 5.280	24.720	-1	24.719	24.720
	64	551.871	365.815	917.686	0	917.686	841.790
<b>Somme 02</b>		<b>12.210.036</b>	<b>1.189.343</b>	<b>13.399.379</b>	<b>-1</b>	<b>13.399.378</b>	<b>13.000.776</b>
03	21	48.472.128	1.383.168	49.855.296	0	49.855.296	49.457.482
	22	5.496.432	75.844	5.572.276	0	5.572.276	6.089.908
	23	1.376.072	- 20.731	1.355.341	0	1.355.341	1.244.178
	31	66.593.685	6.586.666	73.180.351	0	73.180.351	64.590.486
	51	- 135.520.122	105.382.582	- 30.137.540	0	- 30.137.540	- 26.963.074
<b>Somme 03</b>		<b>- 13.581.805</b>	<b>113.407.530</b>	<b>99.825.725</b>	<b>0</b>	<b>99.825.725</b>	<b>94.418.980</b>
04	21	52.761.707	1.586.782	54.348.490	0	54.348.490	53.508.855
	22	102.610.751	- 96.675.747	5.935.003	0	5.935.003	5.788.155
	23	4.963.663	1.507.066	6.470.729	0	6.470.729	5.064.806
	31	33.658.359	- 3.088.343	30.570.017	0	30.570.017	29.112.267
	51	1.000.000	969.071	1.969.071	0	1.969.071	350.600
	64	500.000	0	500.000	0	500.000	447.163

<b>Somme 04</b>		<b>195.494.481</b>	<b>-95.701.171</b>	<b>99.793.310</b>	<b>0</b>	<b>99.793.310</b>	<b>94.271.846</b>
05	21	6.487.435	173.012	6.660.447	0	6.660.447	6.595.127
	22	662.252	147.971	810.223	0	810.223	808.224
	23	297.065	- 5.824	291.241	0	291.241	246.158
	31	24.890.101	5.104.698	29.994.800	0	29.994.800	28.053.572
	51	5.000.000	1.034.183	6.034.183	0	6.034.183	4.234.182
<b>Somme 05</b>		<b>37.336.854</b>	<b>6.454.040</b>	<b>43.790.894</b>	<b>0</b>	<b>43.790.894</b>	<b>39.937.263</b>
06	21	5.629.734	46.905	5.676.640	0	5.676.640	5.397.000
	22	202.064	30.384	232.448	0	232.448	238.741
	23	77.296	- 1.118	76.178	0	76.178	66.326
	31	72.063.704	10.000.000	82.063.704	0	82.063.704	121.092.593
<b>Somme 06</b>		<b>77.972.799</b>	<b>10.076.171</b>	<b>88.048.970</b>	<b>0</b>	<b>88.048.970</b>	<b>126.794.660</b>
07	21	71.88.649	224.240	7.412.889	0	7.412.889	7.359.945
	22	899.744	144.677	1.044.422	0	1.044.422	1.068.885
	23	345.624	- 5.322	340.302	0	340.302	299.268
	31	1.681.983	732.211	2.414.194	0	2.414.194	2.342.174
<b>Somme 07</b>		<b>10.116.001</b>	<b>1.095.806</b>	<b>11.211.806</b>	<b>0</b>	<b>11.211.806</b>	<b>11.070.272</b>
<b>Total 216</b>		<b>334.015.198</b>	<b>38.494.733</b>	<b>372.509.932</b>	<b>-1</b>	<b>372.509.930</b>	<b>394.805.702</b>

## 2.– Le budget de 2005

Au contraire de 2004, cette année, les mouvements de crédits affectant le budget l'ont réduit de 89,4 millions d'euros par rapport à la LFI, portant ainsi le montant des crédits ouverts à 407,5 millions d'euros. Cela semble être lié à un phénomène de rattrapage par rapport à l'année précédente. Avec le solde de régulation de + 4,7 millions d'euros, ce montant s'établit à 412,2 millions d'euros. Quoi qu'il en soit, un tel décalage avec le montant des crédits inscrits en loi de finances initiale est regrettable et devrait être à l'avenir évité.

À la date du 30 août, près de 61 % de ces crédits avaient donné lieu à paiement.

**RÉPARTITION DES CREDITS OUVERTS, DES CREDITS CONSOMMES ET DU MONTANT DISPONIBLE (CP)  
POUR LE PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTERIEUR (2005)**

Code programme : 216		Somme LFI	Somme Source B@B Mvts (hors gel)	Somme Crédits ouverts (Hors GEL) CO	Somme GEL DEGEL	Somme Crédits disponibles CD	Somme Dépenses ACCT * (ordo central+mandaté local) au : 30/12/2004
Code Act	Code catégorie						
01	21	5.667.813	- 9.579	5.658.234	0	5.658.234	3.829.140
	22	800.485	21.662	822.147	0	822.147	600.330
	23	182.555	243	182.798	0	182.798	101.178
	31	7.551.377	1.867.988	9.419.365	0	9.419.365	5.006.826
<b>Somme 01</b>		<b>14.202.230</b>	<b>1.880.313</b>	<b>16.082.543</b>	<b>0</b>	<b>16.082.543</b>	<b>9.537.475</b>
02	21	5.804.905	- 2.265	5.802.640	0	5.802.640	3.690.093
	22	716.137	447	716.584	0	716.584	528.801
	23	153.239	33	153.272	0	153.272	42.812
	31	1.058.379	146.349	1.204.728	0	1.204.728	441.139
	32	4.450.547	216.628	4.667.175	- 104.000	4.563.175	4.450.547
	51	200.000	0	200.000	0	200.000	12.801
64	407.071	475.896	882.967	0	882.967	185.490	
<b>Somme 02</b>		<b>12.790.278</b>	<b>837.088</b>	<b>13.627.366</b>	<b>- 104.000</b>	<b>13.523.366</b>	<b>9.351.682</b>
03	21	49.897.204	290.280	50.187.484	0	50.187.484	32.694.116
	22	6.068.935	11.002	6.079.937	0	6.079.937	4.315.527
	23	958.244	247	958.491	0	958.491	432.411
	31	67.881.847	8.333.811	76.215.658	- 6.918.778	69.296.879	25.633.115
	51	10.651.000	1.150.671	11.801.671	18.011.090	29.812.761	1.251.869
<b>Somme 03</b>		<b>135.457.230</b>	<b>9.786.010</b>	<b>145.243.240</b>	<b>11.092.312</b>	<b>156.335.552</b>	<b>64.327.038</b>
04	21	52.967.717	- 994.869	51.972.848	0	51.972.848	35.327.274
	22	106.288.777	- 100.157.164	6.131.613	0	6.131.613	3.999.065
	23	1.611.743	566.351	2.178.094	0	2.178.094	948.966
	31	31.367.491	- 753.957	30.613.534	- 1.971.302	28.642.232	14.699.654
	51	1.000.000	320.071	1.320.071	- 526.578	793.493	93.656
	64	500.000	52.837	552.837	- 393.000	159.837	0

<b>Somme 04</b>		<b>193.735.728</b>	<b>- 100.966.731</b>	<b>92.768.997</b>	<b>- 2.890.880</b>	<b>89.878.117</b>	<b>55.068.615</b>
05	21	11.238.991	- 5.099.167	6.139.824	0	6.139.824	7.240.287
	22	1.335.818	- 586.035	749.783	0	749.783	931.884
	23	182.860	275	183.135	0	183.135	106.529
	31	27.108.856	1.931.678	29.040.534	0	29.040.534	20.830.143
	51	9.100.000	1.800.001	10.900.001	- 3.360.168	7.539.833	2.012.164
<b>Somme 05</b>		<b>48.966.525</b>	<b>- 1.953.248</b>	<b>47.013.277</b>	<b>- 3.360.168</b>	<b>43.653.109</b>	<b>31.121.006</b>
06	21	5.590.501	- 5.046	5.585.455	0	5.585.455	3.046.177
	22	223.157	2.609	225.766	0	225.766	165.598
	23	46.805	68	46.873	0	46.873	26.339
	31	75.663.704	0	75.663.704	0	75.663.704	70.008.476
<b>Somme 06</b>		<b>81.524.167</b>	<b>- 2.369</b>	<b>81.521.798</b>	<b>0</b>	<b>81.521.798</b>	<b>73.246.589</b>
07	21	7.005.816	- 24.001	6.981.815	0	6.981.815	4.606.052
	22	993.500	12.658	1.006.158	0	1.006.158	738.497
	23	208.561	321	208.882	0	208.882	119.903
	31	2.094.480	967.918	3.062.398	0	3.062.398	1.317.212
<b>Somme 07</b>		<b>10.302.357</b>	<b>956.897</b>	<b>11.259.254</b>	<b>0</b>	<b>11.259.254</b>	<b>6.781.665</b>
<b>Total 216</b>		<b>496.978.515</b>	<b>- 89.462.039</b>	<b>407.516.476</b>	<b>4.737.264</b>	<b>412.253.739</b>	<b>249.434.070</b>

## CONCLUSION

La présentation et le périmètre du budget de cette mission étant nouveaux, il est souhaitable que l'Assemblée nationale puisse en suivre de plus près la mise en œuvre. D'autant que l'effort ne peut se résumer à la seule modernisation des installations et des techniques, mises à la disposition de personnels toujours mieux formés et motivés : il faut aussi progresser dans la restructuration de notre administration territoriale. Notre réseau de préfetures et, encore davantage, de sous-préfetures, ne peut subsister en ignorant l'évolution démographique, historique et économique. Il doit évoluer, ne serait-ce que pour tenir compte des lois de décentralisation, du développement de l'intercommunalité, ou de la loi SRU (loi du 13 décembre 2000 sur la solidarité et le renouvellement urbain) notamment. D'ailleurs, quand il était ministre de l'Intérieur, le Premier ministre avait demandé aux préfets de lui faire des propositions en la matière, après consultation des parlementaires. D'autre part, on sait que certains préfets ont soumis des propositions de réforme - parfois radicales - au Secrétaire général du Gouvernement.

Sans doute, bien des sous-préfets trouveraient à s'employer mieux et plus utilement dans des missions précisées et renouvelées. On peut facilement imaginer un préfet et son secrétaire général entourés d'une équipe de sous-préfets délégués, l'un à la sécurité, l'autre à l'aménagement du territoire, et le troisième au conseil des collectivités locales, par exemple. Les mairies des villes sous-préfetures pourraient en outre hériter de tout ou partie des services rendus aujourd'hui aux usagers dans les sous-préfetures, avec compensation financière intégrale ou partielle de ces charges nouvelles et sous réserve de la préservation nécessaire du caractère régalien de certaines activités. Il serait donc utile de créer une mission d'évaluation et de contrôle à cet effet. Cette mission permettrait d'impliquer les députés dans cette grande réforme que chacun sent inévitable, sauf à rester englués dans l'empilement de structures lourdes, coûteuses et de moins en moins efficaces.



## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 19 octobre 2005, la Commission a examiné les crédits de la mission **Administration générale et territoriale de l'État**.

Après l'exposé de  **votre Rapporteur spécial, M. Jean-Louis Dumont** a jugé que si la présence de la République sur l'ensemble du territoire était indispensable, des questions aussi fondamentales que celles des lieux d'implantation des sous-préfectures, du rôle des préfets, de la répartition des compétences déconcentrées ne peuvent pas être évitées. La nécessité du débat est donc évidente, et une MEC peut effectivement être une formule appropriée.

**M. Gilles Carrez, Rapporteur général**, a posé des questions sur la possibilité de regrouper par pôles des services extérieurs, de manière à éviter tout éparpillement des structures. La modernisation du travail de l'État s'impose s'agissant des services extérieurs.

**Votre Rapporteur spécial**, a rappelé qu'il est parfaitement possible de modifier les lieux d'implantation de sous-préfectures et de regrouper les compétences techniques. Il y a souvent plusieurs SCOT dans une même agglomération. Il faut harmoniser autant que faire se peut les zones d'exercice des compétences de l'État, qui se chevauchent trop souvent.

**M. Charles de Courson, Président**, a estimé que le fait que seulement 77 % des déférés préfectoraux au titre du contrôle de légalité étaient gagnés prouve indéniablement l'existence d'un problème : les préfetures prennent des décisions mal étayées sur le plan juridique. Il est par ailleurs certain que le regroupement des services extérieurs s'impose, et l'on peut à cet égard citer le cas d'une ville de la Marne où depuis un an le poste de sous-préfet est vacant, sans que cela porte atteinte au fonctionnement des services publics : le Secrétaire général assure les fonctions. Il s'est ensuite interrogé sur le fait que les crédits consacrés à la vie politique s'établissent à 30 millions d'euros dans une année où il n'y a pas d'élection, sur le nombre très limité des suppressions de postes dans les sous-préfectures, sur les implantations immobilières outre-mer et sur le niveau des revalorisations indemnitaires des personnels.

**Votre Rapporteur spécial**, a indiqué qu'il n'avait pas encore reçu de précisions sur l'outre-mer, et que les résultats des contentieux de légalité démontraient un mauvais fonctionnement de certaines prises de décision, en partie explicable par le développement de l'informatique, qui pose parfois des problèmes de communication aux administrés.

Puis, sur la proposition de votre Rapporteur spécial, la Commission a *adopté* les crédits de la mission Administration générale et territoriale de l'État, et vous demande de les adopter.

-----

Rapport N° 2568-02 – Administration générale et territoriale de l'Etat - au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2006 (n° 2540) (M. Jean-Pierre Gorges)