



N° 3368

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2006.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2007** (n° 3341),

TOME I

### ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

PAR M. PIERRE MOREL-A-L'HUISSIER,

Député.

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les réponses aux questionnaires budgétaires devaient parvenir au rapporteur au plus tard le 10 octobre 2006 pour le présent projet de loi. À cette date, toutes des réponses étaient parvenues au rapporteur, performance inédite qui ne demande qu'à être renouvelée chaque année.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. — LE PROGRAMME TERRITORIAL</b> .....	17
A. L'APPROFONDISSEMENT DE LA VISION STRATÉGIQUE DE L'ACTION TERRITORIALE DE L'ÉTAT.....	17
1. La clarification des missions des différents échelons territoriaux.....	17
<i>a) Un premier bilan de la réforme régionale globalement positif</i> .....	17
<i>b) Une réforme de l'administration de l'État dans le département en cours de déploiement</i>	18
<i>c) Un avenir des sous-préfectures en voie de définition</i> .....	23
2. Le perfectionnement des outils de pilotage de l'administration territoriale ...	27
<i>a) Une plus grande cohérence des documents stratégiques de référence</i> .....	27
<i>b) Une meilleure implication de l'ensemble des préfets dans la programmation                et le suivi financier des politiques de l'État</i> .....	31
<i>c) L'appropriation de la culture de la performance par l'ensemble des personnels</i>	33
B. LES ORIENTATIONS POUR 2007 .....	34
1. Les principales évolutions .....	34
2. L'enrichissement des projets structurants du programme.....	35
<i>a) Une politique des titres sécurisés innovante</i> .....	35
<i>b) Une concentration du contrôle de légalité sur les actes prioritaires</i> .....	41
<i>c) Une redéfinition de la gestion des ressources humaines</i> .....	46
<i>d) Une politique immobilière modernisée</i> .....	48
<b>II. — LES PROGRAMMES CENTRAUX</b> .....	49
A. UN PROGRAMME « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE » MARQUÉ AU SCEAU DES ÉCHÉANCES ÉLECTORALES DE 2007.....	49
1. Les crédits de la vie politique en forte croissance.....	50
<i>a) L'évolution des moyens</i> .....	50
<i>b) Les évolutions récentes et à venir de la législation</i> .....	56
2. Les crédits de la vie culturelle et associative en légère progression.....	61
<i>a) Une hausse limitée des crédits destinés à la vie culturelle</i> .....	61
<i>b) Une progression significative des crédits destinés à la vie associative</i> .....	61

B. UN PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR » AU DIAPASON DE LA RATIONALISATION.....	62
1. La baisse des engagements et la hausse des paiements.....	62
2. La modernisation des fonctions de conception et des fonctions logistiques	63
<i>a) Les fonctions de conception</i> .....	64
<i>b) Les fonctions logistiques</i> .....	65
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	69
<b>ABRÉVIATIONS</b> .....	71
<b>PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR</b> .....	73

MESDAMES, MESSIEURS,

Désormais, depuis l'entrée en vigueur pleine et entière de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF), le **débat budgétaire** ne se limite plus à la seule question de la progression marginale des crédits – les mesures nouvelles –, mais concerne, d'une part, **l'ensemble des moyens, dès le premier euro**, mis au service d'une politique publique, et, d'autre part, les **performances** des services chargés de la mettre en œuvre.

Dans ce contexte, le projet de loi de finances pour 2007 constitue le premier exercice en « mode LOLF » pour lequel on dispose d'une base solide de comparaison avec l'exercice précédent, base qui n'est pas reconstituée *a posteriori*.

Pour la mission « Administration générale et territoriale de l'État » (AGTE), ce projet est marqué par les échéances électorales présidentielle et législatives, dont le financement exige l'inscription de crédits importants qui explique l'essentiel des variations enregistrées par rapport à 2006.

L'AGTE est une mission ministérielle composée de trois programmes, qui constitueront, pour **2007**, 17 % des crédits gérés par le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire (MIAT)<sup>(1)</sup>, soit **2,5 milliards d'euros de crédits de paiement** et 2,7 milliards d'euros d'autorisations d'engagement, ce qui représente par rapport à la loi de finance initiale pour 2006 une **progression** respective **de 12,9 %** et de 6,4 % en valeur relative et de 286 millions et 165 millions d'euros en valeur absolue :

— le programme « Administration territoriale » (AT) qui regroupe les crédits des préfetures pour 1,6 milliard d'euros en crédits de paiement pour 2007, soit 65 % de la mission (au lieu de 72 % en 2006) ; ainsi, **la mission AGTE est d'abord le budget des préfetures** ;

---

(1) À titre de comparaison, la mission « Sécurité », dans sa composante police nationale, représente 58 % du total, soit 8,2 milliards d'euros, la mission « Relations avec les collectivités locales » 21 % du total avec 2,5 milliards d'euros, la mission « Sécurité civile » 3 % du total avec 0,4 milliard d'euros et, enfin, la mission « Politique des territoires » 2 % avec 0,3 milliard d'euros.

— le programme « Vie politique, culturelle et associative » (VPCA) qui rassemble les crédits destinés à mettre en œuvre les grandes lois sur la liberté d'association, la séparation des Églises et de l'État et le financement de la vie politique <sup>(1)</sup> ; il devrait atteindre, en 2007, 381 millions d'euros en crédits de paiement, soit 15 % du total de la mission (au lieu de 7 % en 2006), ce qui représente une multiplication par 2,5 par rapport à l'an passé, année électorale oblige ; exprimé en autorisations d'engagement, le coefficient multiplicateur atteint 3,6 avec une progression significative de 151,6 millions à 547,6 millions d'euros ; **la mission AGTE est aussi le budget qui assume le prix de la démocratie** ;

— le programme support « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » (CPPI) qui réunit les fonctions d'état-major et de gestion des moyens du ministère de l'intérieur pour un montant total de 501 millions d'euros en crédits de paiement pour 2007, soit 21 % de la mission (au lieu de 20 % en 2006).

Tant la hausse significative du budget pour 2007, qui atteint 12,9 % par rapport à la loi de finances initiale, que la modification de sa structure – marquée par un poids plus important du programme VPCA – peuvent s'expliquer, à titre principal, par la progression des crédits relatifs aux élections en liaison avec l'organisation de l'élection présidentielle et des élections législatives l'an prochain.

Comme l'an passé, **l'essentiel de la mission est constitué des dépenses de personnel** inscrites en titre 2. Celles-ci représenteront, en effet, 65 % du total. Leur poids relatif diminuera, puisque elles atteignent 69 % du total en 2006. Cette évolution s'explique d'abord par l'augmentation du poids relatif des dépenses de fonctionnement liée à l'organisation des élections. Elle tient, ensuite, à la **baisse du nombre des emplois** exprimés en équivalents temps plein travaillé (ETPT) <sup>(2)</sup>. Il passe, en effet, de 35 517 en 2006 à 35 113 emplois, soit une baisse de 1,1 %, qui succède à une diminution de 0,6 % l'an passé. Cette baisse du plafond d'emplois n'empêche cependant pas une progression des dépenses de personnel proprement dites, puisque celles-ci augmentent de 5,2 % à 1,6 milliard d'euros, compte non tenu des fonds de concours anticipés à hauteur de 11 millions d'euros. Cette hausse résulte, pour une part importante, de l'inscription de 45,4 millions d'euros au titre des indemnités prévisionnelles qui seront versées dans le cadre de la préparation et du déroulement des opérations électorales et, pour une autre part, de l'augmentation de la valeur du point d'indice de la fonction publique au 1<sup>er</sup> février 2007 et de diverses mesures catégorielles.

---

(1) *Loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association ; loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État ; lois n<sup>os</sup> 88-226 et 88-227 du 11 mars 1988 relatives à la transparence financière de la vie politique et n<sup>o</sup> 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques.*

(2) *Les équivalents temps plein travaillé concernent tous les agents effectivement rémunérés par l'État, y compris pour des besoins occasionnels ou saisonniers, quel que soit leur statut.*

Les dépenses de fonctionnement s'élèveront quant à elles à 664,6 millions d'euros en crédits de paiement, soit 27 % du total au lieu de 25 % en 2006, cette progression s'expliquant elle aussi à titre principal par l'inscription de crédits sur le titre 3 des dépenses de fonctionnement du programme VPCA.

En 2006, la mission AGTE répondait à trois objectifs principaux : l'amélioration de la **fiabilité des titres** délivrés et de leurs conditions de délivrance ; l'**amélioration du service rendu** à l'utilisateur, ce qui passait par un recentrage du contrôle de légalité sur l'expertise des actes et sur le conseil aux collectivités territoriales et par une accélération du traitement des dossiers de reconnaissance d'utilité publique des associations et fondations ; l'amélioration de la gestion immobilière du ministère.

Pour 2007, les deux premiers objectifs ont été conservés en l'état, tandis que le troisième s'est enrichi. Au-delà d'une amélioration de la seule gestion immobilière, c'est l'**ensemble de la gestion du ministère** qui fait l'objet d'une **politique d'amélioration**, ce qui inclut notamment des efforts pour suivre les coûts de fonctionnement significatifs, tels que les dépenses d'affranchissement et de téléphonie, et pour favoriser la dématérialisation des procédures internes au ministère. S'y ajoute un quatrième objectif : l'**organisation des élections au meilleur coût**.

La poursuite de ces objectifs se traduira, en particulier, par des moyens renforcés en faveur du nouveau système d'immatriculation à vie des véhicules (SIV) et de l'introduction de la biométrie dans le passeport puis la carte nationale d'identité (CNI). Une **agence nationale des titres sécurisés** (ANTS), pour la mise en place de laquelle un audit a été d'ailleurs lancé, sera créée à cet effet. Son objectif sera de mettre à la disposition des citoyens, dans les meilleurs délais, les nouveaux titres sécurisés, dans un triple souci de parfaite sécurité des documents, d'efficacité et de mutualisation des moyens entre les administrations.

En outre, le plan pluriannuel de gestion prévisionnelle des ressources humaines, qui faisait l'objet d'une attention particulière cette année, retiendra encore l'attention l'an prochain. Il inclut des réformes statutaires telles que la fusion des corps ou la requalification des agents. Au 1<sup>er</sup> janvier 2007, ce sont seize corps de fonctionnaires de l'administration centrale, des préfectures, de la police et du ministère de l'outre-mer qui seront regroupés en trois corps, offrant des possibilités de mobilité accrues et une simplification significative de la gestion. 40 000 agents sont concernés.

Enfin, dans le droit fil de la politique active de gestion du patrimoine immobilier de l'État engagée sous la présente législature, la rationalisation des implantations immobilières du ministère de l'intérieur se poursuivra en 2007, avec, au premier chef, l'installation de la direction de la surveillance du territoire, de la direction centrale des renseignements généraux et de la division nationale antiterroriste sur un site unique, à Levallois-Perret.

**ÉVOLUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET DES CRÉDITS DE PAIEMENT  
DE LA MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT »  
(2005-2007)**

*(en millions d'euros)*

Action	2005 (Loi de finances)		2006 (Loi de finances)		2007 (Projet de loi de finances)		PLF 2007/ LFI 2006 (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Programme « Administration territoriale »</b>								
Coordination de la sécurité des personnes et des biens	177,75	178,15	245,25	234,81	214,19	213,16	-12,66	-9,22
Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres	437,84	439,72	710,79	618,62	648,77	631,50	-8,73	2,08
Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	154,06	154,16	206,20	198,00	178,61	178,08	-13,38	-10,06
Pilotage territorial des politiques gouvernementales	348,58	349,88	512,62	480,47	398,54	396,24	-22,25	-17,53
Animation du réseau des préfectures	495,20	496,93	67,42	56,63	215,43	196,37	219,53	246,76
<b>Total programme</b>	<b>1 613,43</b>	<b>1 618,84</b>	<b>1 742,28</b>	<b>1 588,52</b>	<b>1 655,55</b>	<b>1 615,35</b>	<b>-4,98</b>	<b>1,69</b>
<b>Programme « Vie politique, culturelle et associative »</b>								
Financement des partis	80,26	80,26	73,48	73,48	80,26	73,28	9,23	-0,27
Organisation des élections	30,46	30,46	17,99	16,17	403,72	244,27	2 144,14	1 410,64
Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques	3,15	3,15	3,20	3,02	4,99	4,99	55,94	65,23
Cultes	36,08	35,88	54,44	54,24	55,97	55,90	2,81	3,06
Vie associative et soutien	23,96	23,96	2,45	2,45	2,64	2,64	7,76	7,76
<b>Total programme</b>	<b>173,92</b>	<b>173,72</b>	<b>151,55</b>	<b>149,35</b>	<b>547,58</b>	<b>381,09</b>	<b>261,32</b>	<b>155,17</b>
<b>Programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »</b>								
État-major	14,20	14,20	21,54	21,54	27,62	27,62	28,23	28,23
Expertise, audit, prévision, études	12,90	12,79	17,25	17,14	18,09	18,09	4,87	5,54
Systèmes d'information et de communication	140,12	135,46	163,22	144,50	147,82	136,98	-9,44	-5,20
Fonction soutien de gestion des ressources humaines	194,24	193,74	131,81	130,81	138,08	133,05	4,76	1,71
Affaires financières et immobilières	49,27	48,97	227,59	59,73	86,06	86,26	-62,19	44,42
Conseil juridique et traitement du contentieux	81,52	81,52	82,40	82,40	82,40	82,40	0,00	0,00
Libertés publiques	10,30	10,30	17,88	17,88	17,02	17,02	-4,81	-4,81
<b>Total programme</b>	<b>502,54</b>	<b>496,98</b>	<b>661,69</b>	<b>474,00</b>	<b>517,09</b>	<b>501,42</b>	<b>-21,85</b>	<b>5,78</b>
<b>TOTAL Mission</b>	<b>2 289,90</b>	<b>2 289,54</b>	<b>2 555,52</b>	<b>2 211,87</b>	<b>2 720,22</b>	<b>2 497,86</b>	<b>6,44</b>	<b>12,93</b>

AE : autorisation d'engagement.

CP : crédits de paiement.

Source : documents budgétaires.



Au-delà de la question des moyens se pose celle de la performance. En effet, l'une des deux ambitions de la LOLF, outre l'institution d'un contrôle plus démocratique des finances publiques, réside dans le passage d'une administration de moyens à une administration de résultats. Les travaux menés par le rapporteur pour préparer l'examen des crédits de la mission AGTE, dans le cadre du présent projet de loi de finances, n'ont pu que le conforter dans le sentiment que la **culture de la performance tend à s'ancrer dans la vie quotidienne des services concernés**.

Mais l'entrée en vigueur de la LOLF au 1<sup>er</sup> janvier 2006, loin de constituer l'aboutissement d'une révolution technique – qui a certes nécessité un important travail de préparation portant à la fois sur la nomenclature budgétaire, les normes comptables, la définition des indicateurs, la nomination de nouveaux acteurs et l'adaptation des systèmes d'information –, forme le point de départ d'un long processus de réforme administrative.

Familiers de la notion de réforme, les services du ministère de l'intérieur, en particulier les préfetures, n'ont pas attendu le 1<sup>er</sup> janvier 2006 pour s'engager dans la voie des réformes budgétaires et comptables. Ainsi, comme le rapporteur a pu le constater lors de ses déplacements, l'administration préfectorale a sans aucun doute pu aborder l'application de la LOLF mieux armée que d'autres services déconcentrés. Auparavant, grâce aux mesures de déconcentration, les préfetures avaient pris le virage des réformes managériales qui ont peu à peu irrigué toute l'administration. Parallèlement aux expérimentations de globalisation des crédits <sup>(1)</sup>, elles se sont trouvées au centre de la réforme de l'administration régionale de l'État, un rôle accru étant attribué aux préfets de région. Aujourd'hui, les efforts engagés se poursuivent tandis que s'est ouverte la **réforme de l'administration départementale de l'État (RADE)** et que s'approfondit la réflexion sur l'avenir des sous-préfetures, véritables « maisons de l'État » installées au plus près des citoyens.

Mais, cela ne signifie pas pour autant que le mode d'emploi de la nouvelle gestion publique, qui s'écrit nécessairement au fur et à mesure que les problèmes surgissent, puisse être totalement maîtrisé.

Ainsi, l'année 2005 a imposé des efforts considérables aux services centraux comme aux services déconcentrés pour parvenir à mener l'exercice de programmation dans le nouveau contexte de la LOLF. S'est ajoutée à la préparation même des budgets opérationnels de programme (BOP) des préfetures un défi supplémentaire : la mise en œuvre de l'avis des préfets sur l'ensemble des BOP des services de l'État relevant de leur circonscription.

---

(1) L'expérimentation de la globalisation des crédits de rémunération et de fonctionnement, initiée en 2000 avec quatre préfetures pilotes, a été généralisée à l'ensemble des préfetures en 2004.

L'année 2006 a également requis une attention soutenue. Les services ont dû, en effet, faire face à un environnement comptable fortement modifié. La création d'une comptabilité d'exercice a imposé aux services gestionnaires de nouvelles obligations, de nouvelles pratiques et le maniement de nouveaux outils. Or, ces derniers, après les difficultés et l'abandon du programme ACCORD II et la mise en place d'un système de transition dénommé « Palier 2006 » et en attendant le développement du futur système « Chorus », n'étaient pas stabilisés.

Il faut saluer à ce titre la capacité des services centraux comme déconcentrés du ministère de l'intérieur à faire face à cette transition : la programmation en 2005 s'est déroulée de manière satisfaisante, la diffusion des outils de gestion de la performance a continué de se perfectionner en 2006, tandis que les opérations d'exécution en 2006 sont menées à bien malgré quelques tensions difficilement évitables en début d'année. Le rapporteur est pleinement conscient du fait que l'année 2007, qui verra se dérouler le premier exercice de certification des comptes, exigera un investissement supplémentaire des personnels non négligeable.

Après tous ces efforts d'ajustement, l'intégration de nouveautés s'effectuant de manière concomitante avec le perfectionnement permanent des outils mis en place récemment, **la réussite de la LOLF** dépendra sans conteste de la **possibilité pour les services de constater** que la mise en œuvre du nouveau cadre budgétaire et comptable se traduit par une **liberté plus grande et une responsabilité mieux assumée**. Les gains devront dépasser les coûts de transition, sous peine d'un risque de démotivation.

La LOLF promeut la performance dans la gestion de la dépense publique. Or, la performance se mesure à l'aune de deux critères, l'efficacité et l'efficience. Une politique publique est efficace si les résultats sont conformes aux objectifs ; elle est efficiente si ces objectifs sont atteints avec des moyens adaptés. La politique de l'administration générale et territoriale de l'État améliore ainsi son efficacité si les indicateurs progressent ; elle est efficiente si les moyens mobilisés pour atteindre cette amélioration sont constants, voire diminuent, ou du moins ne connaissent pas une augmentation telle que l'effort marginal est croissant.

Le **pari de la responsabilité et de la performance** que le rapporteur avait mis en lumière dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2006 semble être **tenu** : les indicateurs de performance, tels que retracés dans les tableaux ci-dessous, sont pour la plupart orientés dans le bon sens. Mais, les chantiers ouverts sont nombreux et des progrès sont encore à venir. Ainsi, la route qui va d'un contrôle de gestion encore naissant et centré sur des indicateurs et un suivi des coûts à une véritable démarche liant détermination des objectifs et affectation des moyens à l'évaluation des résultats est encore longue.

**TABLEAU DES PERFORMANCES DE LA MISSION AGTE  
OBJECTIFS ET INDICATEURS PLF 2007**

<b>PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE »</b>						
	<b>2004 Réalisation</b>	<b>2005 Prévision</b>	<b>2005 Réalisation</b>	<b>2006 Prévision</b>	<b>2007 Prévision</b>	<b>2008 Cible</b>
<b>Action n° 1 – Coordination de la sécurité des personnes et des biens</b>						
Objectif : améliorer la prévention dans le domaine de la sécurité civile						
Taux de plans de prévention des risques naturels approuvés	–	–	55 %	65 %	70 %	100 %
Taux d'établissements recevant du public soumis à obligation de contrôle visités par la commission de sécurité	–	–	87 %	90 %	93 %	100 %
Taux d'avis défavorables levés pour les établissements recevant du public soumis à obligation de contrôle	97 %	98 %	96 %	99 %	100 %	100 %
Taux d'exercice de sécurité civile réalisés dans les délais réglementaires sur les installations soumises à plan particulier d'intervention	–	–	57 %	60 %	65 %	100 %
<b>Action n° 2 – Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance des titres</b>						
Objectif : améliorer les conditions de délivrance de titres fiables						
Nombre de dossiers de fraude documentaire reçus en administration centrale pour les CNI/passeports (nouveau)	2 408 dossiers	ns	3 775 dossiers	4 060 dossiers	4 340 dossiers	4 600 dossiers
Proportion de préfectures qui délivrent dans les délais fixés les cartes grises en temps réel						
Strate 1	64 %	–	79 %	75 %	75 %	100 %
Strate 2	78 %	–	81 %	85 %	85 %	100 %
Strate 3	73 %	–	70 %	85 %	85 %	100 %
Strate 4	89 %	–	89 %	95 %	95 %	100 %
Nombre de préfectures et sous-préfectures certifiées	–	–	–	4	10	15
<b>Action n° 3 – Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales</b>						
Objectif : réduire le nombre d'actes non conformes des collectivités territoriales et des établissements publics						
Taux de contrôle des actes prioritaires reçus par la préfecture et les sous-préfectures	–	–	85 %	80 %	85 %	100 %
Taux d'actes retirés ou réformés après une intervention de la préfecture (nouveau)	–	–	50 %	52 %	55 %	En hausse
Taux d'actes budgétaires réformés après une intervention de la préfecture	–	–	61 %	63 %	65 %	En hausse
Objectif : moderniser le contrôle de légalité						
Taux d'actes télétransmis par l'application ACTES	–	–	0,37 %	–	3 %	En hausse
<b>Action n° 5 – Animation du réseau des préfectures</b>						
Objectif : optimiser l'efficacité du service en charge de l'animation des préfectures						
Coût de l'action soutien/total des crédits du programme (hors intervention)	0,115 %	–	0,115 %	0,115 %	0,115 %	0,115 %
Objectif : réduire les coûts d'affranchissement et de téléphonie						
Évolution des coûts d'affranchissement par habitant	–	–	-7 %	-17 %	-20 %	-27 %
Coût de téléphonie par agent	380 €	–	359 €	361 €	342 €	En baisse

**TABLEAU DES PERFORMANCES DE LA MISSION AGTE  
OBJECTIFS ET INDICATEURS PLF 2007**

<b>PROGRAMME « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE »</b>						
	<b>2004 Réalisation</b>	<b>2005 Prévision</b>	<b>2005 Réalisation</b>	<b>2006 Prévision</b>	<b>2007 Prévision</b>	<b>2008 Cible</b>
<b>Action n° 1 – Financement des partis</b>						
Objectif : réduire les délais de mandatement de l'aide publique aux partis politiques (nouvelle formulation)						
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	35 jours	30 jours	22 jours	28 jours	25 jours	25 jours
<b>Action n° 2 – Organisation des élections</b>						
Objectif : organiser les élections au meilleur coût						
Coût moyen des élections par électeur inscrit sur les listes électorales						
Élections cantonales	3,36 €	–	–	–	–	–
Élections régionales	3,04 €	–	–	–	–	–
Élections européennes	2,26 €	–	–	–	–	–
Référendum	–	0,72 €	2,92 €	–	–	–
Élection présidentielle	–	–	–	–	5,50 €	–
Élections législatives	–	–	–	–	3,81 €	–
Élections municipales	–	–	–	–	–	–
<b>Action n° 3 – Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques</b>						
Objectif : réduire les délais de publication après analyse des éléments d'information sur le respect des obligations légales faites, en matière comptable, aux partis et groupements politiques						
Délai de traitement des comptes (délai séparant la date limite de remise des comptes [30 juin] et la date de transmission des documents à la direction des journaux officiels pour publication)	12 mois	11 mois	11 mois	9 mois	7 mois	7 mois
<b>Action n° 5 – Vie associative et soutien</b>						
Objectif : réduire les délais d'instruction des demandes de reconnaissance d'utilité publique des associations et fondations						
Taux de demandes traitées en moins de six mois	–	80 %	50 %	60 %	70 %	80 %

**TABLEAU DES PERFORMANCES DE LA MISSION AGTE  
OBJECTIFS ET INDICATEURS PLF 2007**

<b>PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR »</b>						
	<b>2004 Réalisation</b>	<b>2005 Prévision</b>	<b>2005 Réalisation</b>	<b>2006 Prévision</b>	<b>2007 Prévision</b>	<b>2008 Cible</b>
<b>Action n° 2 – Expertise, audit, prévision, études</b>						
Objectif : assurer une activité d'expertise, d'audit et de contrôle réactive et opérationnelle						
Pourcentage des travaux de l'inspection générale de l'administration (IGA) n'ayant pas donné lieu à des suites dans un délai de six mois	–	–	43 %	40 %	40 %	40 %
<b>Action n° 3 – Système d'information et de communication</b>						
Objectif : amélioration la performance du MIAT en systèmes d'information et de communication (formulation modifiée)						
Respect des échéances de livraison des études et des applications	–	–	–	65 %	70 %	75 %
Disponibilité du réseau général de transport	–	12 heures	12,5 heures	12 heures	8 heures	8 heures
Disponibilité des applications	–	36 heures	22,3 heures	30 heures	24 heures	24 heures
<b>Action n° 4 – Fonction soutien de gestion des ressources humaines</b>						
Objectif : améliorer l'adaptation des processus d'affectation aux besoins des autorités d'emploi en recherchant la meilleure adéquation profil/poste						
Taux de couverture des besoins de formation à la prise de poste	59 %	70 %	70,5 %	75 %	80 %	85 %
Fiabilité des schémas d'emplois des responsables de programmes au regard de leur exécution en gestion (nouveau)	73 %	78 %	78,4 %	80 %	82 %	85 %
<b>Action n° 5 – Affaires financières et immobilières</b>						
Objectif : améliorer la gestion immobilière du ministère (formulation modifiée)						
Taux de livraison hors délais	–	30 %	51 %	70 %	75 %	80 %
Taux de livraison ne dépassant pas le budget prévu	–	–	40 %	60 %	65 %	70 %
Coût de construction au mètre carré (administration territoriale)	2 772 €/m <sup>2</sup>	2 300 €/m <sup>2</sup>	2 505 €/m <sup>2</sup>	2 500 €/m <sup>2</sup>	2 400 €/m <sup>2</sup>	2 400 €/m <sup>2</sup>
Coût de construction au mètre carré (police)	2 041 €/m <sup>2</sup>	2 120 €/m <sup>2</sup>	2 362 €/m <sup>2</sup>	2 500 €/m <sup>2</sup>	2 400 €/m <sup>2</sup>	2 400 €/m <sup>2</sup>
<b>Action n° 6 – Conseil juridique et traitement du contentieux</b>						
Objectif : améliorer la défense de l'État (formulation modifiée)						
Taux de règlement amiable	–	–	90,15 %	60 %	60 %	60 %

Le **cadre de l'appréciation de la performance** de la mission AGTE n'est **pas stabilisé**. Il a été modifié sur plusieurs points, ce qui ne saurait étonner compte tenu du caractère particulièrement novateur des outils à mettre en place dans le cadre de l'application de la LOLF, cadre qui lui-même ne saurait être figé et qui doit évoluer avec les variations des politiques publiques financées.

Ainsi, certains objectifs ont disparu. C'est le cas, au sein du programme VPCA, de l'objectif de réduction au minimum des rejets de comptes pour des causes substantielles mais purement matérielles associé à l'action « Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques » (CNCCFP). En effet, cette dernière n'avait aucun moyen d'influencer directement cette donnée. Ont été supprimés complètement l'objectif général d'optimisation du coût du programme CPPI et l'objectif associé à l'action « Libertés publiques » aux fins d'améliorer la fourniture d'expertise aux préfectures, services de police et autres directions du ministère en matière de libertés publiques. L'indicateur associé à cet objectif – le taux de réponse aux différents services du ministère en matière de libertés publiques – a, en conséquence, disparu. Il n'avait pas été renseigné dans le projet annuel de performances (PAP) associé au projet de loi de finances pour 2006.

Selon la même logique d'actualisation, plusieurs autres indicateurs ont été supprimés et remplacés. Ainsi en est-il du nombre de délivrances indues évitées et d'annulations de titres signalées à l'administration centrale, qui, de toute manière, n'avait été pas indiqué dans le PAP de 2006. Il a été remplacé par un nouvel indicateur, le nombre de dossiers de fraude documentaire reçus en administration centrale pour les CNI et les passeports. Les indicateurs associés à l'objectif de réduction du nombre d'actes non conformes des collectivités territoriales et des établissements publics ont été aussi remplacés : le taux d'actes retirés ou réformés après une intervention de la préfecture a été substitué au taux de déférés préfectoraux gagnés par le préfet, tandis que le taux d'actes budgétaires réformés après une intervention de la préfecture a pris la place du taux de saisines de la chambre régionale des comptes jugées recevables. Un nouvel indicateur synthétique a été créé en association à l'objectif d'amélioration des conditions de délivrance de titres fiables avec le nombre de préfectures et sous-préfectures certifiées.

De la même façon que l'objectif assigné à la CNCCFP de réduction au minimum les rejets de comptes pour des causes substantielles mais purement matérielles a été supprimé, l'indicateur associé de pourcentage des comptes rejetés l'ayant été pour des causes substantielles mais purement matérielles a disparu.

Au sein du programme CPPI, ont été supprimés deux indicateurs présentés en support de l'objectif d'amélioration de l'adaptation des processus d'affectation aux besoins des autorités d'emploi en recherchant la meilleure adéquation profil/poste – le taux de satisfaction de la demande en personnel exprimée par les autorités d'emploi pour l'exécution de leur schéma d'emploi et le taux de réalisation des demandes de mobilité des agents. Ont été abandonnés les deux indicateurs de délai moyen de traitement des dossiers et de délai moyen d'exécution d'une décision de justice qui servaient à mesurer l'atteinte de l'objectif d'amélioration de la défense de l'État.

D'autres objectifs et indicateurs ont été enrichis ou créés. L'objectif de réduction des coûts d'affranchissement a été étendu à celle des coûts de téléphonie. L'indicateur de coût d'affranchissement par habitant a été remplacé par un indicateur d'évolution des coûts d'affranchissement par habitant, calculé à partir des coûts constatés en 2004. Un indicateur de coût de téléphonie par agent a été créé.

Au sein du programme CPPI, en appui à l'objectif d'adaptation des processus d'affectation aux besoins des autorités d'emploi, a été élaboré un indicateur de fiabilité des schémas d'emplois des responsables de programmes au regard de leur exécution en gestion.

Le panel des indicateurs lui-même ne saurait refléter toute la richesse des politiques publiques menées par l'AGTE. En tout état de cause, l'administration générale et territoriale de l'État se trouve au cœur de la nécessité de rendre ce dernier plus proche, plus transparent, plus réactif, plus prospectif.

La manière dont la LOLF est mise en œuvre sur le territoire constitue un enjeu considérable. En effet, il convient de rappeler que 90 % des agents de l'État travaillent dans les services déconcentrés. De la capacité des préfets à donner, par le truchement de la procédure d'avis et du travail en comité de l'administration régionale (CAR), une cohérence territoriale à l'application des différents programmes, construits pour la très grande majorité d'entre eux selon une logique verticale, et à maîtriser la masse salariale, dépendra la réussite de la réforme. La maîtrise des systèmes d'informations constitue, dans ce contexte, un enjeu majeur. Le préfet est à la fois responsable de BOP et garant de la cohérence territoriale, responsabilité matérialisée par l'avis qu'il donne sur chaque BOP déconcentré. Il est également chef d'orchestre du projet d'action stratégique de l'État (PASE), de la mise en œuvre des engagements européens, des contrats de plan entre l'État et les régions et futurs contrats de projet et, enfin, des politiques interministérielles.





## I. — LE PROGRAMME TERRITORIAL

Les crédits du programme « Administration territoriale » s'élèveront, pour 2007, à **1 655,5 millions d'euros en autorisations d'engagement** et à **1 615,3 millions d'euros en crédits de paiement**, ce qui représente une baisse de 5 % pour les premières et une hausse de 1,7 % pour les seconds par rapport à la loi de finances pour 2006, dans laquelle ces montants atteignent respectivement 1 742,3 millions et 1 588,5 millions d'euros.

Les **dépenses de personnel**, inscrites sur le titre 2, représenteront **81 %** des crédits de paiement. Le plafond d'emplois fixé à 30 384 en 2006 baisse à 30 228, soit une diminution nette de 156 ETPT.

### A. L'APPROFONDISSEMENT DE LA VISION STRATÉGIQUE DE L'ACTION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

#### 1. La clarification des missions des différents échelons territoriaux

##### *a) Un premier bilan de la réforme régionale globalement positif*

En vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, la réforme de l'administration régionale de l'État s'est traduite, en premier lieu, par le regroupement des services de l'État en neuf pôles régionaux autour du préfet de région<sup>(1)</sup> : préfecture de région, pôle éducation et formation, pôle gestion publique et développement économique, pôle transport, logement et aménagement, pôle santé publique et cohésion sociale, pôle environnement et développement durable, pôle économie agricole et monde rural, pôle développement de l'emploi et insertion professionnelle et, enfin, pôle culture. Comme on l'a vu en détail l'an dernier, ces pôles incluent non seulement les services de l'État proprement dits, mais aussi, et c'est là sans doute l'une des avancées les plus remarquables, les opérateurs publics les plus importants.

Chaque pôle est piloté par un chef de pôle, désigné par le préfet. Ces chefs de pôles se réunissent autour du préfet de région, des préfets de département, du secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR) et du secrétaire général du département chef-lieu de région au sein du CAR qui s'est substitué à l'ancienne conférence administrative régionale. Le chef de pôle anime et coordonne les services du pôle. Il peut être désigné par le préfet de région en tant qu'ordonnateur secondaire délégué pour tout ou partie des crédits relevant de la compétence du pôle, en lieu et place des chefs de services ordonnateurs secondaires délégués habituels.

---

(1) Article 34 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, décret n° 2004-1053 du 5 octobre 2004 relatif aux pôles régionaux de l'État et à l'organisation de l'administration territoriale dans les régions, circulaire du 19 octobre 2004 relative à la réforme de l'administration territoriale de l'État.

La réforme régionale ne doit pas occulter les efforts de concertation menés depuis plusieurs années par les préfets de région pour mieux coordonner l'action de l'État dans les régions. Elle constitue néanmoins une formalisation accrue et utile des relations entre les principaux services et opérateurs de l'État et le préfet. Le premier bilan effectué par les préfets de région à la mi-2006 abonde dans ce sens.

De ce bilan, il ressort néanmoins un point faible : l'insuffisante association du niveau départemental aux travaux des pôles. Une évaluation plus approfondie a ainsi été engagée en partenariat avec la direction générale de la modernisation de l'État (DGME) <sup>(1)</sup>.

### ***b) Une réforme de l'administration de l'État dans le département en cours de déploiement***

Dans sa circulaire du 16 juin 2004 relative à l'application du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et les départements, le Premier ministre a estimé « *important de rappeler que l'échelon départemental reste le cadre d'action de droit commun des politiques de l'État, conformément au principe de déconcentration qui doit régir son organisation. Le renforcement de l'échelon régional ne concerne que les fonctions stratégiques. Le préfet de région ne dispose pas d'un pouvoir hiérarchique sur les préfets de département, afin de ne pas diluer les responsabilités et d'éviter d'alourdir le processus de décision déconcentré. La responsabilité spécifique des préfets de département en matière de sécurité, d'ordre public et de protection des populations est en particulier rappelée par le décret.* » De plus, il était expressément prévu que « *les préfets de département seront associés à la définition, à la mise en œuvre et à l'évaluation des orientations régionales, notamment dans le cadre du comité de l'administration régionale et lors de l'élaboration du projet d'action stratégique de l'État en région* ».

Inscrite dans ce contexte, la RADE est entrée, en 2006, dans une phase active. Initié par la circulaire du Premier ministre en date du 28 juillet 2005 et relative à la mise en œuvre des propositions de réforme de l'administration départementale de l'État, ce mouvement a été cristallisé grâce à la circulaire du 2 janvier 2006 relative à la mise en œuvre des propositions de réforme de l'administration départementale de l'État. Un bilan d'étape a été réalisé en mai 2006. 65 % des 755 mesures de réorganisation proposées par les préfets étaient alors opérationnelles ou en passe de l'être.

---

(1) Créée à la suite du rapprochement, en juin 2005, des ministères chargés du budget et de la réforme de l'État et opérationnelle depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, la direction générale de la modernisation de l'État (DGME) est née de la fusion de quatre directions d'administration centrale antérieurement compétentes en matière de réforme de l'État : la délégation aux usagers et aux simplifications administratives (DUSA), la délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État (DMGPSE), l'agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE), et la direction de la réforme budgétaire (DRB). Elle pilote en particulier les audits de modernisation, le plan ADELE d'administration électronique, les lois de simplification et la politique de qualité au sein de l'État et anime le réseau des secrétaires généraux des ministères.

Les dispositions d'application immédiate se sont appuyées sur des dispositifs juridiques existants, qu'il s'agisse des pôles de compétences, des missions interservices (MIS), des guichets uniques ou de toutes les propositions visant à clarifier les modalités d'exercice des missions de l'État dans le département. Les secteurs de la cohésion sociale, de l'aménagement et développement durable et de la sécurité ont fait souvent l'objet de mesures destinées à accroître la lisibilité et la cohérence de l'action des différents services dans ces matières. Dans les Yvelines, où le rapporteur s'est rendu, a ainsi été créé un pôle de compétence « associations » confiée à la direction départementale de la jeunesse et des sports (DDJS), permettant au préfet de disposer d'une vision claire et précise du monde associatif, certaines associations étant des partenaires et interlocuteurs incontournables de la mise en œuvre de l'action de l'État. A été également créé un pôle « cohésion sociale », dirigé par le secrétaire général adjoint de la préfecture et auquel a été rattachée la fonction de délégué aux droits des femmes et à l'égalité des chances.

Sur le plan national, en premier lieu, ont été engagées des mutualisations entre services, ce qui est passé par la mise en commun entre les services de compétences telles que l'expertise juridique, la communication, le conseil aux collectivités, ou bien d'outils tels que les systèmes d'information géographique (SIG), ainsi que par l'organisation conjointe de formations ou de concours de recrutement et de fonctions logistiques. Une bourse locale de l'emploi est expérimentée en Lorraine et en Champagne-Ardenne pour encourager la mobilité entre les services. Une mutualisation des politiques sociales en faveur des fonctionnaires a été engagée dans le Centre et en Île-de-France. Des opérations plus ponctuelles, telles que l'achat commun de fournitures, comme le rapporteur a pu l'observer lors de son déplacement dans la Mayenne, ont également été lancées.

En deuxième lieu, certains préfets ont monté des opérations plus lourdes de réorganisation des services. Des solutions plus audacieuses, encadrées par la circulaire de janvier 2006, ont ainsi été entreprises, à l'exemple de la fusion de services.

Des directions départementales uniques réunissant direction départementale de l'équipement (DDE) et direction départementale de l'agriculture et de la forêt (DDAF) sont créées à titre expérimental dans les départements de l'Ariège, de l'Aube, du Cher, de Loir-et-Cher, du Lot, du Territoire de Belfort, du Val-d'Oise et des Yvelines. Lors de son déplacement dans ce dernier département, le rapporteur a pu constater que les opérations engagées pourraient conduire à une mise en place effective du nouveau service au 1<sup>er</sup> janvier 2007 sans difficulté majeure. Il reste que l'existence de corps différents aux statuts divers rend ce type d'opérations particulièrement complexe.

Les préfets des départements concernés ont reçu des instructions du ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, du ministre de l'agriculture et de la pêche et de la ministre de l'écologie et du développement durable pour préparer ces fusions dans le cadre de la procédure prévue à l'article 25 du décret du 29 avril 2004 précité <sup>(1)</sup>. De surcroît, a été acté le principe d'un rapprochement, à titre expérimental, de la nouvelle direction départementale issue de cette fusion et du service départemental de l'architecture et du patrimoine (SDAP) dans le département du Val-d'Oise. Ce rapprochement, exclusif de toute fusion, devrait se traduire en particulier par une mutualisation des moyens et des fonctions logistiques.

Est également expérimenté le rapprochement de l'inspection du travail du régime général et de l'inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricole (ITEPSA), dès 2006, dans les départements de la Dordogne et du Pas-de-Calais. Elle doit conduire à la création, au sein des directions départementales du travail et de la formation professionnelle (DDTEFP), de sections agricoles regroupant les services départementaux de l'ITEPSA, sections placées sous l'autorité du ministre chargé de l'agriculture pour l'activité correspondante. Le dispositif sera évalué en 2007 en vue de son adaptation et de son extension éventuelle.

Six délégations interservices (DIS) avec ordonnancement secondaire sont en cours de création par arrêtés interministériels dans les domaines de la cohésion sociale, de la police de l'eau, de la prévention des risques naturels et de la sécurité routière. Deux DIS ont été créées en matière, d'une part, de communication et, d'autre part, de formation et de documentation.

De manière plus ambitieuse encore, est en cours d'expérimentation, dans le département du Lot, une réorganisation progressive des services. D'ici à 2009, les services déconcentrés de l'État placés sous l'autorité du préfet ainsi que certaines des directions de la préfecture seront rattachés à trois directions générales de nature opérationnelle et à une direction générale de soutien : la direction générale des territoires, la direction générale des populations, la direction générale de la sécurité, la direction générale des ressources humaines et de la logistique. Le projet d'organisation des services de l'État vise donc à réduire la dispersion des services déconcentrés qui, à l'heure actuelle, sont trente-deux à intervenir à un titre ou à un autre au sein du département.

---

(1) « Lorsque plusieurs services ou parties de services déconcentrés concourent à la mise en œuvre d'une même politique de l'État, leur fusion, totale ou partielle, peut être opérée. La fusion est proposée par le préfet ou l'un des ministres dont relèvent les services ou parties de services intéressés, sur la base d'une étude d'impact préalablement effectuée. Elle est décidée par décret pris sur rapport des ministres intéressés et des ministres chargés du budget, de la fonction publique et de la réforme de l'État, après avis des comités techniques paritaires compétents. »

## **LA RÉORGANISATION DES SERVICES DE L'ÉTAT EN DIRECTIONS GÉNÉRALES L'EXPÉRIENCE DU LOT**

Le département du Lot examine, avec le soutien d'un comité de pilotage et en accord avec les chefs de service déconcentrés et les représentants des personnels, les conditions d'une expérimentation visant à réorganiser l'ensemble des services placés sous l'autorité du préfet au sein de trois directions générales de nature opérationnelle et d'une direction générale de soutien.

La direction générale de la sécurité pourrait comprendre au terme du processus :

- la direction départementale de la sécurité publique ;
- la direction départementale des renseignements généraux ;
- le service interministériel de défense et de protection civile ;
- le service départemental de secours et d'incendie serait associé sans être intégré ;
- le groupement de la gendarmerie nationale serait associé sans être intégré ;
- la direction régionale des douanes serait associée sans être intégrée ;
- le bureau de la préfecture chargé des polices administratives (armes, débits de boissons...).

La direction générale de la population pourrait comprendre au terme du processus :

- la direction départementale des affaires sanitaires et sociales ;
- la direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ;
- la direction départementale de la jeunesse et des sports ;
- le délégué aux droits des femmes ;
- la direction de la réglementation et des libertés publiques de la préfecture : bureau des étrangers, nationalité, circulation, vie associative ;
- le correspondant du Médiateur de la République serait associé tout en conservant son statut.

La direction générale des territoires pourrait comprendre au terme du processus :

- la direction départementale résultant de la fusion des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture et de la forêt ;
- la direction départementale des services vétérinaires ;
- le bureau de l'environnement de la préfecture ;
- le bureau de l'urbanisme et de l'habitat ;
- le service départemental de l'architecture et du patrimoine, à l'exception de l'architecte des Bâtiments de France conservant, évidemment, les pouvoirs propres qu'il tient de la législation et de la réglementation ;
- les directions régionales à compétences interdépartementales telles que la direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), la direction régionale de l'environnement (DIREN), la direction régionale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DRCCRF) seraient associées sans être intégrées à la direction.

La direction générale des ressources humaines et de la logistique pourrait comprendre au terme du processus :

- un service chargé des fonctions financières pour le compte des autres services (engagement comptable...);
- un service chargé des questions liées à la gestion des ressources humaines (gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, formations interministérielles...);
- un service chargé des mutualisations et de la gestion du patrimoine immobilier ;
- les personnels du champ médico-social (assistantes sociales, médecins de prévention...).

La préfecture conserverait la fonction de communication de l'État, le contrôle et le conseil aux collectivités territoriales et l'organisation des élections.

Le regroupement projeté des services ne s'applique évidemment pas aux organismes ou missions à caractère juridictionnel, aux organismes chargés d'une mission de contrôle des comptes, non plus qu'aux services relevant du garde des sceaux, ministre de la justice (article 32 du décret du 29 avril 2004 précité). Il ne concerne pas non plus l'exercice des missions ne relevant pas de l'autorité des préfets au sens de l'article 33 de ce décret (action éducative et gestion des personnels et établissements y concourant, inspection du travail, paiement des dépenses publiques, assiette et recouvrement des impôts et recette publique...).

L'expérimentation serait conduite par étapes qui pourraient être les suivantes entre 2006 et 2009.

Pour les directions opérationnelles :

— phase 1 : constitution d'un pôle de compétences conformément à l'article 28 du décret du 29 avril 2004 et désignation d'un délégué interservices disposant de l'autorité fonctionnelle sur les services membres et d'une délégation de signature dans les limites fixées par l'article 29 ;

— phase 2 : création d'une délégation interservices avec ordonnancement secondaire, avec l'accord des ministres intéressés, sur le périmètre de la direction opérationnelle pour l'engagement coordonné des crédits conformément à l'article 29, 5<sup>e</sup> alinéa, du décret du 29 avril 2004 ; étude d'un projet immobilier visant au rapprochement physique des services ;

— phase 3 : création par voie réglementaire d'un poste fonctionnel de directeur général attribué à un chef de service de la direction sans remise en cause de la capacité des autres à diriger leurs équipes sous son autorité fonctionnelle : le préfet n'a plus qu'un interlocuteur unique.

Pour la direction de soutien :

— phase 1 : élaboration d'un document commun de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, pilotage des délégations interservices avec ordonnancement secondaire pour des actions à caractère transversal (communication interministérielle, formation-documentation) ;

— phase 2 : mutualisation des fonctions logistiques pour les trois directions opérationnelles (gestion du parc, standard, maintenance) et mise en place d'une structure de dialogue syndical transversale pour les questions communes aux directions générales.

On pourrait souhaiter qu'une telle expérience soit menée ailleurs pour mieux en mesurer l'exemplarité éventuelle.

*Source : d'après circulaire du 2 janvier 2006 relative à la mise en œuvre des propositions de réforme de l'administration départementale de l'État.*

### *c) Un avenir des sous-préfectures en voie de définition*

Après la réforme de l'administration régionale et l'entrée dans une phase active de la RADE, se pose désormais avec plus d'acuité la question des sous-préfectures. Il existe 340 arrondissements, 240 sous-préfets d'arrondissement et 5 900 collaborateurs, soit 20 % des effectifs du réseau préfectoral.

Le « *jardin administratif tracé à la française et rigoureusement aligné au cordeau* »<sup>(1)</sup> a été modifié par des réformes décentralisatrices successives et la situation institutionnelle qui lui a succédé ne laisse de s'interroger désormais sur le rôle et la place de l'État lui-même dans ce paysage, de la nécessité de le « resituer » comme l'affirmait la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État présidée par Jean Picq<sup>(2)</sup>. Il s'agit de s'interroger sur la réforme et la modernisation de l'État<sup>(3)</sup>.

Dans cette réforme et cette modernisation, les sous-préfectures constituent un outil non négligeable. Il s'agit pour elles de répondre au principe traditionnel du service public : le principe d'adaptation<sup>(4)</sup>.

Pour faire face à ce défi, il convient de répondre, notamment, aux interrogations suivantes : la sous-préfecture est-elle le lieu de la proximité administrative ? Est-elle un simple échelon d'exécution des décisions publiques ou bien un échelon d'exécution et de décision ? L'interministérialité locale existe-t-elle réellement dans un arrondissement ou bien est-ce seulement une réalité départementale ? Faut-il concevoir un modèle unique pour toutes les sous-préfectures ? Faut-il redessiner la carte des sous-préfectures ? Faut-il « rapatrier » tous les sous-préfets au chef-lieu de département ?

En réponse, il convient sans doute de favoriser à la fois le renforcement de la coordination des services déconcentrés par le sous-préfet et une relation plus directe entre l'arrondissement et la région, de faire de la sous-préfecture, dans certains départements, une véritable « maison de l'État » et, enfin, d'assurer un rapport réel, non pas abstrait mais très concret, pratique et quotidien, entre le citoyen et l'administration.

---

(1) Maurice Hauriou, note sous Conseil d'État, 3 mai 1918.

(2) M. Jean Picq, président de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État, L'État en France : servir une nation ouverte sur le monde, Paris, La documentation française, mai 1994, page 15.

(3) Voir, à ce propos, le rapport de notre collègue Michel Piron, L'équilibre territorial des pouvoirs, Assemblée nationale, XI<sup>e</sup> législature, n° 2881, 22 février 2006.

(4) « Toutes les administrations connaissent le principe d'adaptation ou de mutabilité, véritable " loi " en effet des structures et des services (...). S'adapter ou disparaître n'est pas seulement une loi applicable aux être vivants mais aussi aux structures administratives, même si celles-ci montrent une remarquable capacité de résistance » (Jean-Marie Pontier, « La décentralisation et le temps », Revue du droit public, 1991, page 1232).

Aujourd'hui, venant préciser le contour juridique des missions du sous-préfet, l'article 14<sup>(1)</sup> du décret du 29 avril 2004 précité dispose que « *le sous-préfet d'arrondissement est le délégué du préfet dans l'arrondissement* », qu'« *il assiste le préfet dans la représentation territoriale de l'État* », et « *sous son autorité (...) veille au respect des lois et règlements et concourt au maintien de l'ordre public et de la sécurité et à la protection des populations (...)* ». Cette dernière mission, comme le rapporteur a pu le constater à l'occasion de ses déplacements, prend de l'importance, qu'il s'agisse d'arrondissement rural ou urbain.

En outre, le sous-préfet « *anime et coordonne l'action, dans l'arrondissement, des services de l'État* » et « *participe à l'exercice du contrôle administratif et au conseil aux collectivités territoriales* ». Pour ce faire, « *le préfet peut lui confier des missions particulières, temporaires ou permanentes, le cas échéant hors de l'arrondissement et, avec l'accord des préfets intéressés ou à la demande du préfet de région, hors du département* ».

Ainsi, pris entre l'affaiblissement de l'État central et les thèmes de « territorialisation » des politiques publiques, de la négociation et de la contractualisation à tous les niveaux territoriaux, de la réorganisation des administrations déconcentrées, le sous-préfet reste cependant, aux yeux de nombreux maires des zones rurales, avant tout la personnification de l'État. Il remplit différents rôles juridiques ou de conseil. Pour les maires des petites communes, le contrôle de légalité est la première raison d'être du sous-préfet. La relation directe avec le sous-préfet est un élément sécurisant, elle constitue le marbre du système. Il contribue aussi à la mise en scène ou au rituel de la République.

Dans les faits, les pouvoirs des sous-préfets sont relativement faibles. L'essentiel des compétences exercées par le sous-préfet provient des délégations de signature qui lui sont octroyées par le préfet, ce qui peut varier fortement d'un département à l'autre. Ceci fait du sous-préfet le « fondé de pouvoir » du préfet. L'articulation entre sous-préfet et chefs de services déconcentrés est difficile, ce qui peut s'expliquer par plusieurs facteurs : « *l'organisation départementale des services de l'État, leur localisation au chef-lieu du département, la non-concordance entre les subdivisions départementales et les arrondissements, enfin l'habitude des chefs de services de dépendre directement du préfet* »<sup>(2)</sup>. De plus, le sous-préfet ne dispose pas juridiquement de moyens financiers autonomes. Enfin, il faut relever qu'il existe une certaine contradiction entre la volonté affichée et réalisée de confier de plus en plus au sous-préfet des missions sectorielles transversales (sécurité routière...) et le fait que tout l'intérêt du sous-préfet réside dans sa « territorialisation », sa proximité.

---

(1) Il s'est substitué à l'article 4-1 du décret n° 82-389 du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs des préfets et à l'action des services et organismes de l'État dans les départements.

(2) Joël Tixier, « Le sous-préfet d'arrondissement, immuable et changeant », Les cahiers du CNFPT, n° 49, décembre 1996.



Certains élus déplorent, en particulier, que le rôle principal des sous-préfectures consiste à envoyer des textes de loi et que la sous-préfecture fasse des réponses générales et ne prenne pas toujours ses responsabilités. D'autres soulignent que le représentant de l'État est un interlocuteur moins important que les assemblées élues, notamment départementales, et la sous-préfecture paraît être souvent contactée après la perception, la DDE, voire la DDAF. *In fine*, le sous-préfet incarne un certain ordre, est la mémoire d'un système et un symbole républicain, mais n'est pas toujours perçu comme un opérateur véritablement dynamique. Dans le même temps, la même critique d'un taux de renouvellement trop fréquent des préfets s'adresse aux sous-préfets.

En outre, les imperfections de la carte actuelle des sous-préfectures sont une chose entendue. Longtemps condamné à être le « *mal aimé de l'administration* »<sup>(1)</sup>, image du « *vide et de l'ennui* », l'arrondissement fait régulièrement partie des victimes putatives ou expiatoires des volontés réformatrices simplificatrices<sup>(2)</sup>.

Il conviendrait peut-être de valoriser le rôle du sous-préfet dans la coordination des initiatives dans le développement local et éviter des offres concurrentes en la matière. Dans cette mission, le lien entre arrondissement et la préfecture de région (échelon du développement économique) pourrait être renforcé. Redessinés, les arrondissements pourraient accueillir un bureau territorial de l'État, forme de guichet unique de proximité, à la fois source d'information et point de diffusion des décisions administratives. Le sous-préfet joue souvent un rôle plus latent de médiateur, d'intercesseur, voir de démineur. En effet, parfois, il intervient en cas de « grands projets » portés par les communes ou les intercommunalités. Comme en ont témoigné plusieurs sous-préfets rencontrés par le rapporteur à l'occasion de ses déplacements, le sous-préfet peut contribuer à faire émerger les projets et accélérer le traitement des dossiers. Il peut avoir suffisamment d'autorité pour provoquer les réunions nécessaires entre tous les acteurs, rôle de facilitateur que l'on retrouve dans de nombreux pays voisins, en Italie notamment. Le sous-préfet peut devenir un « monsieur bons offices » chargé de gérer les conflits, voire de les régler. C'est de plus en plus fréquent avec le développement de l'intercommunalité.

Les sous-préfectures doivent ainsi s'affirmer comme le lieu privilégié du contact direct et permanent avec les élus, les porteurs de projets et les forces vives des territoires. Leur spécificité au sein de l'organisation territoriale de l'État tient à leur rôle de conseil aux collectivités, mais aussi d'animation des territoires ruraux et urbains. Elles doivent demeurer en tant que réseau de proximité, en se réorganisant pour répondre aux besoins réellement constatés.

---

(1) Gaston Defferre, entretien le 23 mai 1985, repris dans *Pouvoirs locaux*, mars 1992, n° 13.

(2) En 1902, la Chambre des députés vote le principe de la suppression de l'arrondissement et la loi du 10 septembre 1926 en supprime 106.

Dans ce contexte, la directive nationale d'orientation (DNO) des préfetures de septembre 2004 précise qu'à l'horizon d'une dizaine d'années, les sous-préfetures perdront l'essentiel de leurs fonctions de guichet et, pour certaines d'entre elles, une grande part du contrôle de légalité et budgétaire. Elles devront en revanche développer leurs compétences sur le conseil et le soutien aux projets locaux (ingénierie territoriale). Elles devront également renforcer leur expertise dans les questions de sécurité publique, civile et environnementale notamment. Elles pourront enfin accueillir en leur sein les autres services de l'État désireux d'y implanter des permanences ou d'y conduire des réunions. Elles seront au cœur du développement d'une organisation en réseau avec les autres services de l'État, au sein de laquelle la sous-préfecture constituera le « front office » de l'État dans l'arrondissement. Cette évolution doit largement contribuer à l'augmentation de l'efficacité de l'État et de l'unité de sa parole dans l'arrondissement. Le métier des sous-préfets d'arrondissement doit évoluer pour soutenir les projets territoriaux d'aménagement et de développement initiés par les collectivités ou les partenaires socio-économiques.

À l'instar de la modification du périmètre des arrondissements facilitée par l'article 135 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales qui a déconcentré au préfet de région la possibilité d'adapter les limites des arrondissements aux bassins de vie réels – ce qui a permis une vingtaine de modifications dans neuf départements –, et à l'instar de l'adaptation des missions des sous-préfectures, la pérennisation par le renouvellement de l'échelon de proximité que constitue le niveau infra-départemental de l'État implique de faire évoluer le métier du sous-préfet d'arrondissement. Un certain nombre d'études et de réflexions interministérielles au sein des administrations centrales et en étroite concertation avec les autorités déconcentrées de l'État ont déjà permis d'identifier quelques pistes de cette évolution. Au premier rang de ces études figure le rapport conjoint de l'inspection générale de l'administration (IGA), du conseil général des mines, du conseil général du génie rural, des eaux et des forêts, du conseil général des ponts et chaussées et de l'inspection générale de l'environnement d'avril 2006 intitulé *Quel avenir pour le sous-préfet d'arrondissement*.

En résumé, au-delà de la permanence de sa fonction de représentation de l'État dans l'arrondissement, le sous-préfet d'arrondissement de demain doit s'emparer de nouvelles missions.

D'abord, il doit s'affirmer comme un chef de projet, dont la neutralité et les compétences techniques lui permettent de fédérer et de coordonner les énergies et les ressources d'un territoire et, le cas échéant d'engager l'État, pour soutenir le développement de projets territoriaux initiés par les collectivités ou par les entrepreneurs locaux.

Ensuite, il doit être investi d'une véritable mission de pilotage des politiques interministérielles conduites dans l'arrondissement, en s'appuyant sur l'ensemble du réseau des services départementaux de l'État, notamment dans les domaines de la sécurité, de l'ingénierie territoriale ou de la promotion de l'égalité des chances.

Enfin, il doit être positionné comme le représentant avancé du préfet de département dans les dispositifs de concertation nécessaires à la construction de projets territoriaux partagés en matière de maintien de l'accès aux services publics. Préparant le terrain au préfet qui prend les décisions en s'assurant de la cohérence départementale, le sous-préfet d'arrondissement dont l'impartialité est reconnue par tous, doit s'affirmer en tant que « manager public » mû par la recherche de l'intérêt général.

Plus ponctuellement mais avec profit, le sous-préfet d'arrondissement doit se voir confier des missions départementales, dès lors par exemple que son arrondissement développe une « spécialité » profitable à l'ensemble du département, comme la politique de la ville ou la sécurité routière, voire internationales dès lors qu'il est impliqué dans les dossiers de coopération transfrontalière.

Dans la même logique, ses missions exercées sous l'autorité fonctionnelle du préfet de région doivent être développées. La répartition des compétences entre l'échelon régional et départemental de l'État étant désormais assez nette, il est opportun que le sous-préfet incarne dans son arrondissement le relais du préfet de région pour les politiques dont ce dernier est responsable, comme le développement économique.

Ces réflexions devront trouver leur aboutissement dans l'actualisation en cours de la DNO et de son volet infra-territorial.

## **2. Le perfectionnement des outils de pilotage de l'administration territoriale**

### ***a) Une plus grande cohérence des documents stratégiques de référence***

Le rapporteur avait souligné dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2006 le caractère délicat de l'articulation entre les différents documents stratégiques mis en œuvre par l'administration préfectorale : la DNO <sup>(1)</sup>, les contrats de plan État-régions (CPER) <sup>(2)</sup>, les projets d'action stratégique de l'État dans les régions et les départements (PASER et PASED) <sup>(3)</sup>, les projets annuels de performances (PAP) déclinés dans les BOP et, enfin, la stratégie ministérielle de réforme (SMR) <sup>(4)</sup>.

---

(1) *Établie sur le fondement de la circulaire du Premier ministre en date du 8 janvier 2001 sur les directives nationales d'orientation et en intégrant les contraintes de la circulaire du 25 juin 2003 relative aux stratégies ministérielles de réforme (SMR), la DNO des préfetures et sous-préfetures fixe leur feuille de route pour les années 2005-2015. Des actions à réaliser ont été définies pour les trois premières années 2005-2007.*

(2) *La quatrième génération de contrats de plan État-régions a couvert la période 2000-2006.*

(3) *Prenant le relais des projets territoriaux de l'État (PTE), formalisés par la circulaire du 13 mai 2004 relative à la préparation des projets d'action stratégique de l'État, élaborés en 2004 et validés par un comité interministériel national, les PASER et les PASED fixent la feuille de route de l'ensemble des services déconcentrés pour trois ans. Les premiers ont couvert la période 2004-2006.*

(4) *La stratégie ministérielle de réforme (SMR) a été remplacée par la feuille de route ministérielles de modernisation (FRM) qui, pour le ministère de l'intérieur, comprend le plan stratégique de modernisation du ministère 2006-2009, la liste des grands projets de modernisation avec leur fiche descriptive et un tableau de bord de suivi.*

Chaque document donne lieu à fixation d'objectifs et faisant l'objet d'indicateurs plus ou moins formalisés. Ils ont été préparés selon des optiques, à des dates et selon des rythmes et des modalités différents. Plusieurs préfectures, à l'instar de celle des Yvelines, ont mis en place des services spécialisés dans la préparation et le suivi de la mise en application de ces divers documents. Ainsi, la modernisation de l'organigramme de la préfecture de Versailles a donné l'occasion de créer, à titre expérimental, une mission d'animation et de suivi des politiques prioritaires de l'État, désignée comme « *un lieu de référence pour animer et suivre la mise en œuvre des politiques publiques et en mesurer la performance* ».

Aujourd'hui, la plupart de ces documents ont été éprouvés et une nouvelle version doit être élaborée. Des contrats de projet vont remplacer les contrats de plan qui arrivent à leur terme <sup>(1)</sup>. Les PASER et PASED arrivent également, pour la plupart, à échéance en 2006 – même si certains PASED, à l'image de celui des Yvelines couvrent également l'année 2007. La prochaine génération est donc en cours d'élaboration. La DNO est un document évolutif, qui devra être actualisé début 2007 sur la base d'un bilan d'étape réalisé d'ici la fin de l'année 2006. Le périmètre et le contenu des BOP s'affinent progressivement.

Il faut ajouter à ces échéances la mise en œuvre de la prochaine génération des fonds structurels pour la période 2007-2013. L'année 2007 constituera donc une occasion unique de préparer l'articulation entre ces différents documents pour créer un effet de levier optimal et permettra de réduire les « coûts de transaction » liés à la recherche de la mise en cohérence de ces divers instruments. L'objectif ultime est bien celui d'un meilleur pilotage de la politique territoriale de l'État.

#### **L'EXEMPLE DU PASED DE LA MAYENNE 2004-2006**

Le PASED de la Mayenne pour la période 2004-2006 est le fruit d'un travail collégial. Son élaboration, effectuée courant 2004, a été l'occasion pour tous les services d'établir un diagnostic des caractéristiques du département et de mener une réflexion approfondie sur leur articulation avec les grandes orientations stratégiques de l'État.

Cinq grandes priorités ont été déterminées, chacune s'inscrivant dans une démarche de développement durable. Élaboré en conformité avec les orientations définies dans le PASER dans la région Pays-de-la-Loire, le PASED n'a donc pas eu vocation à couvrir l'ensemble des politiques et actions menées par les services de l'État mais s'est limité à fixer les lignes prioritaires de son action en Mayenne, à savoir :

- anticiper et accompagner les évolutions économiques ;
- promouvoir le développement durable et équilibré pour une qualité de vie optimale ;

---

(1) Le comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) du 6 mars 2006 a décidé de rénover en profondeur les relations contractuelles entre l'État et les collectivités territoriales en matière d'aménagement du territoire, en se concentrant sur les projets d'aménagement qui auront l'impact le plus fort pour l'attractivité des territoires.

- améliorer la sécurité de tous les citoyens ;
- renforcer les solidarités sociales à l'échelle du département ;
- adapter les missions et le fonctionnement des services de l'État en Mayenne.

Le PASED de la Mayenne présente cette caractéristique d'avoir été élaboré par un préfet et mis en œuvre par son successeur. Cette observation s'applique également à un certain nombre de services déconcentrés de l'État, dans un contexte marqué par la RADE. Le collège des chefs de service, qui se réunit deux fois par mois, est l'instance chargée d'assurer le suivi des actions du PASED ; il examine et valide donc régulièrement les actions entreprises dans ce cadre.

Les actions les plus abouties aujourd'hui sont celles qui soit s'articulent le mieux avec les préconisations formulées dans le cadre de la RADE, soit répondent à un objectif politique national fort, tel que la lutte contre l'insécurité routière ou la politique du handicap.

S'agissant de la première priorité relative à l'anticipation et à l'accompagnement des mutations économiques, les dispositifs ont tous trouvé leur justification dans le cadre des travaux qui ont permis la signature, en mai 2006, d'un contrat de site du bassin d'emploi de Laval, la création d'une maison de l'emploi ou l'accompagnement des agriculteurs dans la mise en place de la réforme de la politique agricole commune.

Par ailleurs, l'application du plan de cohésion sociale a pu s'appuyer sur les actions relatives à l'emploi. L'architecture en trois piliers du plan de cohésion sociale et son caractère interministériel ont amené le préfet à nommer un chef de pôle de compétences par pilier : la directrice départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle pour le pilier emploi, le directeur départemental de l'équipement pour le pilier logement et l'inspecteur d'académie pour le pilier égalité des chances. Une attention particulière a été portée aux questions du handicap et des services à la personne. Le suivi de la mise en œuvre du plan de cohésion sociale est très régulièrement à l'ordre du jour du collège des chefs des services de l'État et la mise en place d'un comité restreint d'animation, présidé par le secrétaire général de la préfecture, est envisagée d'ici la fin de l'année 2006.

La promotion du développement durable et la garantie d'une qualité de vie optimale en Mayenne sont le deuxième grand objectif du PASED. Ces champs d'actions dépassent largement le cadre d'action de ce document. La confirmation de la mission interservices de l'eau (MISE) et sa transformation à terme en délégation interservices, avec ou sans délégation d'ordonnancement secondaire, témoignent de la prise en compte de l'importance de la qualité de l'eau dans un département à forte vocation agricole. L'État en Mayenne a, en effet, souhaité avoir une action particulière conciliant des éléments structurants et une action résolue en matière de développement durable, notamment au regard de la protection de l'environnement et du suivi du projet de ligne ferroviaire à grande vitesse. Un système d'information géographique a été mis à la disposition des services de l'État. Il sert notamment à la réalisation d'une cartographie des services publics et services au public.

Un accent particulier a également été porté à l'amélioration de la sécurité dans le département. Le développement de la culture du risque technologique et naturel s'est concrétisé par l'élaboration de plans de prévention des risques majeurs et par des exercices et entraînements. Créée en août 2006, la mission interservices de la sécurité des aliments est chargée de gérer les crises sanitaires et de piloter des opérations de prévention et de contrôles. La première opération ponctuelle, l'opération interministérielle Vacances, menée conjointement, l'été 2006, par plusieurs services de l'État – les services vétérinaires, les affaires sanitaires et sociales, la jeunesse et les sports, la gendarmerie et la police – a donné lieu à des visites de 673 commerces ou points d'activité et à l'établissement de 106 avertissements et 3 procès-verbaux.

S'agissant de la sécurité routière, et après une année 2005 satisfaisante, le bilan provisoire 2006 s'avère nuancé. En effet, l'indice de gravité des accidents reste élevé ce qui se traduit, malgré une diminution du nombre d'accidents, par une augmentation du nombre de personnes tuées sur les routes de Mayenne. De nombreuses actions de prévention, d'information, de formation et de contrôles sont menées par la préfecture, en partenariat avec l'Association des maires, adjoints et présidents de communautés de la Mayenne, la direction départementale de l'équipement et les services de police et de gendarmerie. Les analyses de l'accidentologie locale et de l'indice de gravité des accidents ont incité les différents acteurs à mener des actions ciblées (diffusion d'une plaquette sur la pertinence de la signalisation routière ou renforcement des moyens de contrôle notamment, ...).

Le quatrième grand objectif du PASSED, le renforcement des solidarités sociales à l'échelle du département, a donné lieu à diverses actions de soutien de la vie associative mayennaise et à l'accompagnement de projets éducatifs locaux. L'accent a surtout porté sur l'action consacrée à « L'État, garant des réponses aux besoins de santé publique de proximité ». Dans ce cadre, la priorité a été donnée à l'accès aux soins avec la mise en place d'une permanence des soins, opérationnelle depuis 2005, mais qui reste fragile compte tenu de l'évolution défavorable de la démographie médicale.

L'adaptation des missions et du fonctionnement des services de l'État en Mayenne accompagne les actions menées dans le cadre de la RADE. Une réflexion sur l'adaptation de la carte des arrondissements, en conformité avec la cartographie de l'intercommunalité, est en cours et des expérimentations territoriales ont permis de valider une méthodologie pour adapter les services, publics et au public, aux territoires. Deux projets de maisons des services publics ont par ailleurs été déposés au titre des pôles d'excellence rurale.

Dans l'attente de nouvelles instructions, les actions en cours seront poursuivies, comme la finalisation de l'actualisation des plans de prévention des risques majeurs ou le suivi de l'avancement du projet de ligne à grande vitesse. Elle sera plus particulièrement consacrée à la poursuite de l'adaptation de l'offre des services publics sur le territoire et des réflexions sur la réorganisation de l'échelon infra-départemental.

Une réflexion approfondie sera également menée sur le renforcement du rôle d'animation et de coordination de l'action des services de l'État des sous-préfets dans leur arrondissement dans le sens d'une plus grande interministérialité de leurs missions.

Dans le même temps, la création d'une délégation interservices de l'eau est envisagée en remplacement de la MISE. Le succès de cette structure devrait influencer la réflexion en cours sur l'activité de la mission interservices de sécurité des aliments et susciter une réflexion globale sur la réorganisation des services de l'État en missions interservices ou pôles de compétence.

Enfin, la refonte du PASSED sera l'occasion de revoir et d'actualiser l'ensemble des actions en tenant compte des premiers enseignements de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et de la réorganisation des services de l'État au niveau régional et au niveau départemental. En outre, la culture de performance étant désormais largement diffusée au sein des services, le nouveau PASSED exploitera utilement l'expérience acquise, notamment grâce à la mise en place de la LOLF, en matière de définition d'indicateurs synthétiques et pertinents.

*Source : d'après préfecture de la Mayenne.*

***b) Une meilleure implication de l'ensemble des préfets dans la programmation et le suivi financier des politiques de l'État***

Comme on l'a vu l'an passé, le préfet jouait traditionnellement un rôle relativement faible dans la discussion budgétaire. La mise en œuvre conjuguée de la LOLF et du décret du 29 avril 2004 précité a changé la donne.

L'article 23 dudit décret prévoit la soumission au préfet pour avis de tous les projets de BOP pour les missions relevant de son autorité. À cette occasion, le préfet fait valoir les priorités de l'État sur le territoire et recherche la plus grande cohérence interministérielle, en application des objectifs nationaux fixés par chaque ministère.

Au niveau régional, le préfet de région intervient dans la procédure budgétaire déconcentrée en amont de la programmation des crédits en proposant, le cas échéant, aux ministres intéressés les éléments d'un programme ou d'une action d'un programme. Au stade de la programmation, il émet un avis sur les projets de budgets des services déconcentrés pour les missions relevant de son autorité. Le SGAR prépare ces avis en s'appuyant sur l'expertise des services de la trésorerie. Il veille à une approche transversale des programmes ainsi qu'au respect des priorités de l'action interministérielle définies par le préfet. L'avis est transmis directement aux responsables de programme. La plupart des BOP ayant une assise régionale, le préfet de région est amené à rendre de nombreux avis. Les BOP considérés comme les plus importants, dénommés « BOP stratégiques » ou « BOP à enjeux » font l'objet d'une discussion en CAR <sup>(1)</sup>.

Selon la même logique, les préfets de département rendent un avis sur les BOP départementaux. Le nombre de ces derniers est relativement limité. Ainsi, dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2007, le préfet de la Mayenne a été conduit à donner son avis sur cinq BOP :

— le BOP « Administration territoriale » (8,5 millions d'euros) ;

— les deux BOP « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » relevant respectivement de la trésorerie générale (12,6 millions d'euros) et de la direction départementale des services fiscaux (14,8 millions d'euros) ;

— le BOP « Gestion durable » de la DDAF mais uniquement sur la partie « vacataires » du titre 2 (0,5 million d'euros) et sur le titre 3 de fonctionnement (0,45 million) ;

---

(1) Par exemple, dans la région Pays-de-la-Loire, ont été retenus pour 2007 l'aménagement du territoire, l'orientation et le pilotage de la recherche, l'accès et retour à l'emploi, l'accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques, la politique en faveur de l'inclusion sociale, le handicap et la dépendance, la santé publique et la prévention, le développement et l'amélioration de l'offre de logement, la prévention des risques et la lutte contre les pollutions, la gestion des milieux et la biodiversité, le contrôle et la prévention des risques technologiques et le développement industriel, la gestion durable de l'agriculture, de la pêche et du développement rural, le patrimoine.

— et, enfin, sur le BOP « Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation » de la direction départementale des services vétérinaires, également sur la partie « vacataires » du titre 2 et le titre 3 de fonctionnement (0,43 million et 0,22 million d'euros).

Se pose la question de la « territorialisation » des BOP régionaux et de leur déclinaison départementale. En effet, il peut ne pas être inintéressant d'associer les préfets de département à l'élaboration des BOP régionaux dès lors que ces derniers trouvent à s'appliquer à l'échelon départemental, même si aujourd'hui il n'existe pas de système d'information permettant à un préfet de région – si ce n'est par des recoupements complexes <sup>(1)</sup> – et encore moins à un préfet de département de connaître réellement l'ensemble des crédits de l'État – et *a fortiori* des opérateurs – programmés et dépensés dans sa circonscription.

Par ailleurs, aux termes de l'article 22 du décret du 29 avril 2004, le préfet doit s'assurer de la prise en compte par les services déconcentrés des objectifs inscrits dans les PAP. Garant de la mesure des résultats, il apprécie ainsi les éléments de mesure de la performance produits par les services pour nourrir les rapports annuels de performance. Enfin, le préfet doit valider l'organisation financière des BOP en élaborant un schéma d'organisation financière (SOF).

Ces évolutions doivent permettre de concilier la logique ministérielle de responsabilisation des acteurs et la nécessaire cohérence interministérielle de l'action de l'État sur le territoire. *In fine*, à une logique de consommation annualisée des crédits de fonctionnement et de demandes reconventionnelles en matière d'effectifs, s'est substituée une logique de gestion prévisionnelle des crédits de fonctionnement et des emplois. Des capacités d'anticipation se sont développées, des outils de pilotage de la masse salariale ont été créés et des politiques d'emploi définies. Les services des moyens et de la logistique des préfetures (SML) se sont réorganisés autour d'une intégration des fonctions de gestion budgétaire et de gestion des ressources humaines. Le dialogue social s'est enrichi : le budget globalisé puis fongible, la répartition des marges de manœuvre et la politique de ressources humaines sont aujourd'hui examinés en partenariat avec les représentants du personnel, au sein des instances paritaires locales.

L'exemple des Yvelines le montre. Dès 2004, la préfecture a dégagé des marges de manœuvre – 0,4 million d'euros – qui ont permis d'engager un plan d'amélioration des conditions de travail des agents par la réalisation de travaux conséquents et de maintenir un niveau constant de prime de fin d'année à l'ensemble des agents. En 2005, ce sont environ plus de 340 000 euros et en 2006 environ 380 000 euros qui ont été ou pourront être dégagés, soit autant de « grain à moudre » pour améliorer la gestion des ressources humaines.

---

(1) Cf. expérience menée dans la région Bretagne.



*c) L'appropriation de la culture de la performance par l'ensemble des personnels*

Le rapporteur avait pu le constater lors de ses déplacements en région effectués l'an dernier, les **personnels préfectoraux sont particulièrement impliqués** dans le changement de culture que constitue la mise en œuvre de la LOLF. La responsabilisation des agents porte ses fruits et le dialogue de gestion a permis de dégager des **moyens supplémentaires** qui ont bénéficié directement à ceux qui en étaient à l'origine. Ces remarques ont été confirmées par les entretiens que le rapporteur a conduits dans le cadre du présent projet de loi de finances.

Ainsi, pour prendre l'exemple de la préfecture de la Mayenne, lors des entretiens d'évaluation qui ont commencé dès la notation 2000 pour les services volontaires, les agents se sont vus assigner des objectifs d'amélioration des services rendus. Ils ont parfois proposé eux-mêmes des pistes d'amélioration.

Par exemple, l'agent chargé de la préparation des salaires a pu constater une surcharge de travail au moment de la réception par les agents de leur bulletin. En effet, les agents qui relevaient une modification, autre que celle liée à un changement d'échelon qui fait l'objet de notification par voie d'arrêté, l'appelaient pour obtenir des explications. Outre le fait qu'il se devait de répondre dans la transparence et la clarté nécessaires, l'agent concerné devait de nouveau se pencher sur des dossiers traités le mois précédent alors qu'il était déjà en train de traiter les salaires du mois suivant. Il a donc, de sa propre initiative, proposé d'écrire aux agents concernés dès la transmission des éléments à la trésorerie générale, c'est-à-dire en tout début de mois, afin de porter à leur connaissance les éléments qui conduisaient à modifier leur salaire. Cette mesure a permis de lisser la charge de travail, d'**améliorer le service** apporté à l'ensemble des agents, d'**améliorer l'indicateur** lié au poste. Elle a permis de **déceler une niche de productivité** et offert à l'agent concerné l'occasion de mieux **expliquer le contenu de son propre travail**, agent qui a bénéficié, depuis lors, d'une **promotion au choix**.

Un autre exemple peut être pris au sein du bureau du courrier. Ce dernier connaît des pics d'activité aussi bien mensuels que quotidiens. En effet, pour distribuer le courrier aux services le plus tôt possible dans la matinée, les agents doivent tous arriver dès 8 heures et travailler dans l'urgence jusqu'à 10 heures environ. En revanche, le reste de la matinée ainsi que le début de l'après-midi ne nécessitent pas une telle intensité de travail. Les indicateurs d'activité mis en place avec le concours du contrôle de gestion ont démontré la particularité de ce service marqué par un temps peu contraint en milieu de journée accentué certains jours de la semaine. Face à ce constat, un agent s'est porté volontaire pour assurer d'autres tâches et a été chargé d'aider le responsable de documentation, dont l'état de santé interdit de porter des charges lourdes. En plus de son rôle de manutentionnaire, l'agent du bureau du courrier a proposé de participer à la mise à jour des ouvrages et codes divers. En s'intéressant de plus près à la documentation, cet agent a même pu assurer la continuité de ce service en l'absence de son responsable.

Un deuxième agent du bureau du courrier a suivi spontanément l'exemple de son collègue en proposant de décharger le documentaliste en faisant les copies d'extraits d'articles de revues spécialisées à l'intention des services que n'en sont pas destinataires. Ainsi, la mise en place d'indicateurs d'activité remplis par les agents eux-mêmes a permis de constater la différence d'intensité du travail dans la journée et a suscité une véritable polyvalence entre les deux services avec un double résultat : le service de documentation a été amélioré ; les agents du bureau du courrier ont enrichi leurs tâches.

Un troisième exemple peut être trouvé dans le contrôle de saisie des factures dans l'application informatique GIBUS. L'agent du bureau du budget chargé du contrôle de la saisie réalisée par les centres de responsabilités a établi à son initiative un tableau mensuel faisant ressortir le nombre de factures traitées, les erreurs relevées par nature et par centre. Ainsi il a pu gagner du temps en concentrant son contrôle sur les centres qui commettent le plus d'erreurs, cibler les actions de formations des opérateurs de saisie et analyser la nature des erreurs pour mieux y remédier. Ce système participe aux très bons résultats obtenus dans le délai global de paiement de l'État dans le département de la Mayenne, soit 19,4 jours.

## **B. LES ORIENTATIONS POUR 2007**

### **1. Les principales évolutions**

**Six objectifs** sont assignés au programme AT : améliorer la prévention dans le domaine de la sécurité civile, améliorer les conditions de délivrance de titres fiables, réduire le nombre d'actes non conformes des collectivités territoriales et des établissements publics, moderniser le contrôle de légalité, optimiser l'efficacité du service en charge de l'animation des préfectures et, enfin, réduire les coûts d'affranchissement et de téléphonie.

Les dépenses de personnel, qui constituent l'essentiel des dépenses du programme, augmentent de 2,8 %, principalement sous le triple effet d'un glissement-vieillesse-technicité (GVT) solde positif à hauteur de 3,3 millions d'euros, de mesures indemnitaires et statutaires pour un total de 18,2 millions d'euros et d'un transfert d'emplois auparavant inscrits sur le programme CPPI (voir *infra*).

La forte progression constatée de l'action 5, dont les crédits passent de 67,4 millions d'euros à 215,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 56,6 millions à 196,4 millions d'euros en crédits de paiement résulte d'une modification d'objet de cette action. Autrefois consacrée à la seule animation du réseau des préfectures, cette action a vu son champ élargi au soutien et à l'animation du réseau des préfectures. Ainsi, outre l'animation et le pilotage des préfectures assurés par la sous-direction de l'administration territoriale, l'action 5 a désormais vocation à constituer l'action de soutien du programme, sur laquelle sont imputées les dépenses non divisibles engagées par les préfectures.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE »  
PAR TITRE (2005-2007)**

(en millions d'euros)

Titre	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	LFI 2005	LFI 2006	PLF 2007	PLF 2007/ LFI 2006 (en %)	LFI 2005	LFI 2006	PLF 2007	PLF 2007/ LFI 2006 (en %)
Titre 2	1 326,27	1 268,50	1 304,60	2,85	1 326,27	1 268,50	1 304,60	2,85
Titre 3	244,20	334,49	282,03	-15,68	244,20	259,08	245,93	-5,08
Titre 5	42,97	139,29	68,92	-50,52	48,37	60,93	64,82	6,38
<b>Total</b>	<b>1 613,43</b>	<b>1 742,28</b>	<b>1 655,55</b>	<b>-5,24</b>	<b>1 618,84</b>	<b>1 588,52</b>	<b>1 615,35</b>	<b>1,69</b>

Source : documents budgétaires.

Une part importante des moyens nouveaux du programme bénéficiera aux projets structurants.

## 2. L'enrichissement des projets structurants du programme

Les projets relatifs à l'identité nationale électronique sécurisée (INES), à la mise en place de l'ANTS et au SIV, ainsi que la rénovation du contrôle de légalité, connaîtront en 2007 de nouveaux développements, dans le sens d'une amélioration de la qualité du service et d'une meilleure adaptation des moyens. La politique de requalification des ressources humaines appuiera la poursuite de ces fins.

### a) Une politique des titres sécurisés innovante

— *Le développement de l'identité nationale électronique sécurisée (INES)*

Le développement de l'INES doit permettre de protéger efficacement les documents d'identité contre la fraude grâce à des identifiants biométriques. L'expression « identité nationale électronique sécurisée » est issue d'un avant-projet de loi, préparé en 2004 et 2005, destiné à mettre en place un système d'ensemble de garantie de l'identité des Français, parallèlement à la modernisation de leurs titres d'identité et de voyage grâce à l'introduction de l'électronique et de la biométrie. Le programme correspondant a été approfondi et révisé dans son inspiration générale et sur plusieurs de ses points essentiels, entre la mi-2005 et aujourd'hui. Il s'agit d'accéder à une nouvelle génération de documents réglementaires d'identité et de voyage qui incluent des fonctions électroniques et permettent de dématérialiser nombre des opérations réalisées aujourd'hui avec les titres « papier ».

Les quatre **objectifs du programme** sont de **protéger** et garantir l'identité, de **simplifier** les procédures, de permettre aux porteurs de la future CNI de **faire valoir leur identité** et, enfin, de s'inscrire dans la démarche des États membres et de l'Union européenne visant à **définir des normes communes**.

En l'état actuel des réflexions, il est prévu que la possession des titres demeurera facultative, comme elle l'est aujourd'hui. Les fonctions électroniques de service proposées avec la carte d'identité, telles que l'identification en ligne et signature électronique, seront également facultatives. Leur usage ne sera pas limité aux relations avec les administrations ou les services publics. En outre, les données personnelles, et notamment biométriques, feront l'objet de dispositifs renforcés de protection, par le biais, en particulier, d'une conservation séparée. Les recherches pour les contrôles de l'identité seront spécialement encadrées et s'effectueront dans un cadre judiciaire. Une attention particulière sera portée à la définition d'un réseau territorial de traitement des procédures de demande et de remise des titres qui assure une « proximité raisonnable », conciliant les objectifs de sécurité et de service. Ce réseau, défini en liaison avec l'Association des maires de France, devrait comprendre environ 2 000 mairies.

La mise en œuvre de ce programme pourrait s'étaler sur quatre années. La phase de réflexion, révisée depuis juin 2005, est aujourd'hui achevée. Doit suivre une période de consolidation juridique qui passe par l'adoption de nouvelles dispositions législatives et réglementaires. La phase de réalisation, qui implique la finalisation des spécifications techniques, le passage des marchés, le lancement de d'expérimentations pilotes, puis le déploiement et la réorganisation administrative qui en résulte, pourrait prendre entre dix-huit mois et deux ans.

Le financement et la gestion du déploiement pourraient se faire dans le cadre d'un contrat de partenariat en vertu de la décision prise par le comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) du 14 octobre 2005. La mise en place des nouveaux titres devrait ainsi être assurée avant ou au plus tard au moment de l'entrée en vigueur de l'obligation européenne relative au passeport de seconde génération, c'est-à-dire **avant le 28 juin 2009**. Les aspects économiques et financiers du programme doivent être mis à jour dans les mois qui viennent, conformément à la procédure dite « d'évaluation préalable » du contrat de partenariat <sup>(1)</sup>.

Le montant des **investissements** nécessaires à la délivrance des titres, qui vont de la conception du système informatique à l'acquisition des stations d'enregistrement des demandes de titres, et à leur contrôle est estimé **entre 120 et 145 millions d'euros**. Le montant annuel global des dépenses de fonctionnement est évalué autour de 180 millions d'euros. La fixation de droits de timbre pour la CNI pourrait constituer un moyen d'équilibrer ce budget.

---

(1) Article 2 de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat : « Les contrats de partenariat ne peuvent être conclus que pour la réalisation de projets pour lesquels une évaluation, à laquelle la personne publique procède avant le lancement de la procédure de passation : a) Montre ou bien que, compte tenu de la complexité du projet, la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet, ou bien que le projet présente un caractère d'urgence ; b) Expose avec précision les motifs de caractère économique, financier, juridique et administratif, qui l'ont conduit, après une analyse comparative, notamment en termes de coût global, de performance et de partage des risques, de différentes options, à retenir le projet envisagé et à décider de lancer une procédure de passation d'un contrat de partenariat. En cas d'urgence, cet exposé peut être succinct. »

Cette mesure participera aussi de la responsabilisation des usagers mis en possession de ce titre, la gratuité instaurée en 1998 ayant eu pour conséquence un très fort accroissement du nombre de CNI déclarées perdues ou volées <sup>(1)</sup>.

En 2006, les études ont été financées sur le programme AT à hauteur de 0,3 million d'euros. En 2007, le besoin est inscrit à hauteur à environ 2,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 1 million d'euros en crédits de paiement. Ces crédits permettront de poursuivre les études et d'engager des opérations d'assistance aux services concernés.

— *La création de l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS)*

L'évolution de la réglementation internationale <sup>(2)</sup> et européenne <sup>(3)</sup>, ainsi que l'exigence de lutte contre la fraude aux documents ont imposé la mise en place de **passesports biométriques**, dont le coût est estimé à quatre fois celui du passeport « classique ».

La production de ces passesports appartient à l'Imprimerie nationale qui dispose du monopole légal de la production matérielle des titres réglementaires en application de la loi n° 93-1419 du 31 décembre 1993 <sup>(4)</sup>. C'est pourquoi, une convention a été signée avec celle-ci le 30 mars 2006 jusqu'au 31 décembre 2006. Elle devrait faire l'objet, après négociation, d'une reconduction en 2007.

Mais, pour favoriser une **meilleure maîtrise des coûts**, ainsi qu'une mutualisation des achats d'équipements nécessaires à l'exploitation des titres, il a été décidé de **créer une agence nationale**, l'ANTS.

Sans procéder elle-même à la production des titres, la nouvelle agence sera chargée de l'organiser, de réaliser des études d'ingénierie technique et financière, de développer, d'acquérir, d'exploiter et de maintenir les moyens nécessaires à la mise en œuvre des procédures sécurisées en vue de la délivrance des titres. Elle centralisera les achats d'équipements, tels que les lecteurs de titres biométriques, les puces de cartes, les outils de communication..., ce qui favorisera les économies d'échelle. Elle devra, par ailleurs, améliorer les conditions de sécurité et de rapidité dans lesquelles s'effectue l'acheminement des titres du lieu de fabrication aux

---

(1) De 40 000 cartes d'identité déclarées perdues ou volées avant 1998 à plus de 680 000 en 2005.

(2) Les 188 États membres de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) ont décidé, le 11 juillet 2005, que tous les États doivent commencer à délivrer des passesports à lecture optique conformes à la norme de l'OACI au plus tard le 1<sup>er</sup> avril 2010.

(3) Règlement européen CE n° 2252/2004 du Conseil du 13 décembre 2004 établissant des normes pour les éléments de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passesports et les documents de voyage délivrés par les États membres. L'introduction de la photographie d'identité numérisée dans le passeport est ainsi obligatoire dans les pays de l'Union européenne depuis le 28 août 2006, tandis que les États membres doivent ajouter des empreintes digitales enregistrées dans des formats interopérables avant le 28 juin 2009. La Commission européenne a adopté le 28 juin 2006 les dernières spécifications techniques relatives à l'inclusion des empreintes digitales qui permettront la mise au point des passesports [C(2006) 2909 final].

(4) Elle « est seule autorisée à réaliser les documents déclarés secrets ou dont l'exécution doit s'accompagner de mesures particulières de sécurité, et notamment les titres d'identité, passesports, visas et autres documents administratifs et d'état civil comportant des éléments spécifiques de sécurité destinés à empêcher les falsifications et les contrefaçons ».

points de délivrance. À moyen terme, l'agence pourrait également être chargée de développer les téléprocédures qui permettront de faciliter les démarches des usagers souhaitant obtenir un titre.

Ce qui est engagé avec les passeports biométriques à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007 est appelé aussi à se développer pour l'ensemble des titres, l'agence devant se voir confier une responsabilité large. Les enjeux sont considérables, puisque sont produits chaque année environ 13 millions de cartes grises, 5,5 millions de cartes d'identité, 3,5 millions de passeports et 2 millions de visas.

Un audit d'appui à la mise en place de l'agence a été lancé en juin 2006. Il a été confié à l'IGA, à l'inspection générale des finances et à l'inspection générale des affaires étrangères. Il a d'ores et déjà été décidé que l'agence prendrait la forme d'un établissement public administratif placé sous la tutelle du ministre de l'intérieur. L'audit doit aider à la préfiguration de cet établissement. Il devrait préciser le champ d'action et l'organisation de cette structure, déterminer si elle pourrait être chargée de l'exploitation des systèmes et de la maintenance, ainsi que du service d'appui du SIV chargé de gérer les anomalies et de remplir des missions de centre d'appel et identifier les modalités d'intégration des personnels en charge de ces missions. Il devra examiner les conséquences de la mise en place de cet établissement sur l'organisation dans les préfetures. Enfin, il s'intéressera à la définition des relations entre l'établissement public et l'État, qui restera en charge de la réglementation et de l'accès aux fichiers nationaux.

D'ores est déjà, il est prévu que l'agence sera dirigée par un conseil d'administration au sein duquel les diverses administrations concernées de l'État seront représentées, dont les ministères chargés des finances et des affaires étrangères, et par un directeur nommé par décret.

La définition de ses moyens se fera progressivement. Aujourd'hui, les équipes techniques et administratives chargées des titres sont dispersées entre le ministère de l'intérieur pour les cartes d'identité, les passeports et les titres de séjour, le ministère des affaires étrangères pour les visas, le ministère des affaires sociales pour les titres de travail et le ministère des transports pour les titres de transport. Ces ressources pourraient avoir vocation à être progressivement rassemblées au sein d'une structure unique. Cette dernière pourra avoir recours à des agents de l'État mis à disposition ou détachés. Elle pourra également recruter des agents non titulaires. Les agents, détachés ou mis à disposition par l'État auprès de l'agence, le seront dans le respect des procédures prévues par le statut général de la fonction publique.

**Le coût du projet « passeports électroniques » pour 2007** est estimé à **58,1 millions** d'euros. Cette évaluation est fondée sur la production de 3,26 millions de passeports au coût unitaire de 19,05 euros puis de 15,99 euros, la convention avec l'Imprimerie nationale prévoyant une dégressivité du tarif au-delà d'un certain seuil de commandes, ainsi que sur l'acquisition de lecteurs destinés à équiper les forces de sécurité et les préfetures.

Ce budget sera financé à hauteur de **45 millions d'euros** par un **prélèvement sur les droits de timbre** perçus sur les passeports. Ainsi l'article 28 du présent projet de loi de finances prévoit qu'une fraction égale à 70 % du produit des taxes perçues en application de l'article 953 du code général des impôts <sup>(1)</sup> lui sera affectée à compter de la création de cet établissement public et au plus tard le 1<sup>er</sup> juin 2007.

Cette enveloppe sera complétée par des **crédits budgétaires** à hauteur de **13,1 millions d'euros** en crédits de paiement et 20,5 millions d'euros en autorisations d'engagement, moyens qui seront transférés à partir de l'action 2 du **programme AT**, afin d'assurer la transition qu'implique le transfert de la compétence des services de l'État vers la nouvelle structure. Le montant exact de cette subvention sera déterminé en cours d'année 2007, en fonction de la date effective d'entrée en fonctionnement de l'agence.

La création de cette agence permettra de garantir la cohérence de la politique de l'État en matière de délivrance des titres. Le ministère des affaires étrangères pourra notamment s'appuyer sur cet établissement, au titre de la mise en œuvre des visas biométriques, pour finaliser les travaux sur la connexion du système informatique national réseau mondial visa (RMV) au système européen d'information sur les visas (VIS), ainsi que pour l'équipement des postes consulaires en matériel de capture de données biométriques.

— *La mise à jour de l'application de gestion des dossiers des étrangers*

Le **besoin** ressenti par chacun de disposer d'**informations plus fiables et plus précises sur l'immigration** ne peut être satisfait par l'actuelle application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (AGDREF) <sup>(2)</sup>, ainsi que le soulignait notre collègue Thierry Mariani dans son rapport sur l'application de la loi du 26 novembre 2003 <sup>(3)</sup>.

Cette application, gérée par les préfetures, permet certes de constituer une base départementale d'informations englobant les différentes étapes de la vie administrative d'un étranger séjournant en France, allant de la demande de titre de séjour, de la demande d'asile à la procédure d'éloignement. Les informations enregistrées concernent l'état civil du demandeur, sa nationalité, sa situation de famille, son adresse, les conditions de son entrée en France (entrée régulière ou irrégulière, regroupement familial), sa profession, sa situation administrative (carte de séjour, carte de résident, demande de naturalisation, demande d'asile, refus de séjour, reconduite à la frontière, visa de sortie-retour et contentieux).

---

(1) *En application de l'article 953 du code général des impôts, la délivrance des passeports est soumise à un droit de timbre dont le tarif diffère selon la durée de validité du passeport et les titres de voyage délivrés aux réfugiés ou apatrides et les sauf-conduits délivrés aux étrangers titulaires d'un titre de séjour sont assujettis à une taxe de 8 euros.*

(2) *Décret du 29 mars 1993 portant création d'un système informatisé de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France.*

(3) *Thierry Mariani, Rapport d'information sur la mise en application de la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, Assemblée nationale, XII<sup>e</sup> législature, n° 2922, 1<sup>er</sup> mars 2006, page 39.*

Mais elle ne permet pas de prendre en compte de l'interministérialité du traitement des dossiers des étrangers pour limiter le temps de traitement ainsi que les transmissions papier, sources de fraude. Elle n'est pas adaptée à l'intégration, à terme, des technologies biométriques. Enfin, elle ne constitue en aucun cas une base de données statistiques unique sur l'évolution des flux migratoires.

C'est pourquoi, il est prévu une **refonte de cette application** dans le cadre d'un projet intitulé **GREGOIRE**. Son déploiement est prévu en 2009. Son coût est évalué à 12 millions d'euros en autorisations d'engagement et 3 millions d'euros en crédits de paiement. Les crédits ouverts sont imputés sur l'action 2 du programme AT.

— *Le nouveau système d'immatriculation des véhicules (SIV)*

Lancé en 2005, le **nouveau SIV** a été **présenté en juin 2006**. Le projet de création d'un nouveau système d'immatriculation des véhicules est né de la constatation du vieillissement du système de gestion des cartes grises et des serveurs informatiques, qui atteignent leurs limites et ne se prêtent plus qu'à des évolutions techniques de faible ampleur. Or, l'État a souhaité engager un vaste programme de simplification en faveur des usagers et il était donc devenu indispensable de modifier en profondeur le système d'immatriculation. À ce premier élément de justification de la démarche s'ajoute l'expiration prochaine du dispositif de numérotation, datant de 1950. Ainsi, à Paris, la série actuelle doit s'achever d'ici une douzaine d'années. Aussi, le ministère de l'intérieur, en liaison avec le ministère chargé des transports, a engagé dès 2001 une réflexion sur le remplacement du système d'immatriculation en vigueur par un autre plus durable, plus sûr, plus performant, adapté au développement de l'administration électronique.

La réforme concerne plus de **40 millions de conducteurs** pour un parc d'environ 50 millions de véhicules immatriculés. Chaque année, près de **13 millions de cartes grises** sont délivrées, dont 3 millions pour les achats de véhicules neufs, plus de 6 millions pour les véhicules d'occasion changeant de propriétaire et le reste pour diverses modifications. Plus de 10 millions d'opérations liées à l'immatriculation des véhicules mais ne donnant pas lieu à la délivrance d'une carte grise, portant par exemple sur un certificat de non-gage par exemple, sont également effectuées chaque année. En tout, ce sont 23 millions d'opérations liées à des immatriculations qui sont réalisées annuellement et plus de 50 millions de consultations diverses.

La réforme est fondée sur le **principe d'une immatriculation unique du véhicule**, de sa mise en service jusqu'à sa destruction. Il s'agit d'abord de simplifier les démarches des propriétaires.

Le numéro sera issu d'une série de sept caractères alphanumériques formée successivement de deux lettres maximum, un tiret, trois chiffres maximum, un tiret, deux lettres maximum. Le numéro sera attribué chronologiquement dans une série nationale unique. Le logo « F » sur fond bleu surmonté des étoiles de l'Europe qui figure sur la partie gauche depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2004 reste obligatoire.



Il sera possible, sur la partie droite de la plaque et sur un fond bleu, d'apposer un identifiant territorial correspondant à une région, sous la forme d'un logo réglementé, et à un département, sous la forme du numéro actuel du département.

Les usagers pourront faire réaliser leur carte grise en passant par un concessionnaire automobile et ne seront plus obligés, sauf cas particuliers, de se rendre en préfecture. Les préfectures élargiront leur activité au contrôle et au conseil des professionnels. La mise en œuvre, à partir du **premier semestre 2008**, permettra également d'assurer une meilleure sécurité des immatriculations et de lutter contre les vols. À terme, 60 % des 23 millions d'opérations qu'exige le fonctionnement du SIV pourront être dématérialisés. La **réduction des activités de guichet** permettra de supprimer plusieurs centaines de postes et de requalifier des emplois de catégorie C en emplois de catégorie B à l'horizon 2010.

Hors coût d'installation du service d'appui devant être mis en place pour l'entrée en service du dispositif, l'investissement total avant sa mise en œuvre est estimé à 13,9 millions d'euros entre 2005 et 2009. Porté à l'instar du programme INES et du projet GREGOIRE par l'action 2 du programme AT, le SIV est « budgété » à hauteur de 4,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et **9,2 millions d'euros en crédits de paiement en 2007**. Ces crédits permettront de couvrir l'assistance à la maîtrise d'ouvrage, la réalisation et le déploiement progressif du SIV, à titre expérimental en 2007, ainsi que la mise en place d'une plate-forme logicielle et matérielle dédiée.

### ***b) Une concentration du contrôle de légalité sur les actes prioritaires***

Le préfet est chargé d'assurer l'unité juridique de l'État au sens large du terme. Ainsi, en application du dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution disposant que « *dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* », il doit vérifier la régularité juridique des actes des collectivités et, le cas échéant, les déférer devant le juge administratif.

L'obligation du contrôle des actes des collectivités territoriales ne saurait garantir de manière absolue la légalité de tous les actes. Le flux d'actes lui-même l'interdirait. L'obligation de transmission pèse, en effet, sur un nombre considérable d'actes, estimé à plus de 6,8 millions en 2005 <sup>(1)</sup>. Dans ces conditions, les préfectures n'avaient d'autres choix que de se livrer, dans la plupart des cas, à un contrôle peu étendu. Le diagnostic établi par la mission chargée de l'audit sur le contrôle de légalité est, de ce point de vue, relativement sévère <sup>(2)</sup>.

---

(1) L'article 140 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a réduit les catégories d'actes des collectivités territoriales soumis au contrôle de légalité du représentant de l'État. L'année 2005 a vu l'entrée en application de ces dispositions. Il apparaît que, par rapport à 2004, la diminution du nombre d'actes transmis atteint près de 1,9 million, soit plus de 21 % de ceux-ci.

(2) Inspection générale de l'administration, inspection générale des affaires sociales, inspection générale de l'administration de l'éducation nationale, inspection générale des finances, inspection générale de l'équipement, inspection générale de l'environnement et inspection générale de l'agriculture, Rapport sur l'audit du contrôle de légalité, du contrôle budgétaire et du pouvoir de substitution, juillet 2003.

Dans ce contexte, la **modernisation du contrôle de légalité** et la **réduction du nombre d'actes non conformes des collectivités territoriales et établissements publics** inscrits comme objectifs de l'action 3 du programme AT « Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales » s'avèrent particulièrement importantes. Elles étaient déjà inscrites au rang des objectifs de la DNO, qui prévoyait à la fois la dématérialisation des actes des collectivités territoriales soumis au contrôle de légalité et le renforcement de la fonction de conseil exercé par les préfetures.

Afin de mieux mesurer les progrès accomplis dans ce sens par les services du contrôle de légalité, les **indicateurs associés** à l'objectif de réduction des actes non conformes ont été **modifiés** : le taux d'actes retirés ou réformés après une intervention de la préfeture a été substitué au taux de déférés préfectoraux gagnés par le préfet, tandis que le taux d'actes budgétaires réformés après une intervention de la préfeture a pris la place du taux de saisines de la chambre régionale des comptes jugées recevables. Ces modifications répondent pleinement aux **vœux émis par le rapporteur** dans son avis sur le projet de loi de finances pour **2006**, lorsqu'il relevait que *« les indicateurs retenus par le PAP ne constituent que l'écume de l'activité réelle des services chargés du contrôle de légalité. Il conviendrait donc d'entamer une réflexion approfondie sur la mesure de cette activité, afin de mieux rendre compte des efforts assurés par ces services. »*

Depuis la publication de la circulaire du ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, et du ministre délégué aux collectivités territoriales, en date du 17 janvier 2006, relative à la modernisation du contrôle de légalité, les préfets doivent définir au plan local une **stratégie de contrôle** et donc recentrer les services sur les **actes prioritaires**. En effet, le contrôle de légalité associe de nombreux services déconcentrés en fonction des thèmes concernés. À ce titre, les principaux thèmes à enjeux sont les marchés publics, les actes d'urbanisme, l'intercommunalité et l'équilibre des finances locales.

Le taux moyen de contrôle des actes prioritaires reçus par les préfetures et sous-préfetures est sensiblement supérieur à 80 %, puisqu'il atteint 87 % dans les préfetures des départements de plus d'un million d'habitants (strate 4) et dans ceux de moins de 200 000 habitants (strate 1). Pour les départements dont la population est comprise entre 500 000 et 1 million d'habitants (strate 3), le taux de contrôle des actes prioritaires reçus par les préfetures et sous-préfetures s'établit à 88 %, il atteint 94 % dans les préfetures des départements dont la population est comprise entre 200 000 et 500 000 habitants (strate 2).

L'association des services déconcentrés est amplifiée, dans certains cas, par la mise en place d'un pôle interministériel dédié au contrôle de légalité. La complexité croissante et le volume des actes traités rendent nécessaire de recourir désormais à des formules de mutualisation faisant appel à tous les niveaux de l'administration de l'État, à l'exemple des pôles d'appui nationaux comme ceux mis en place par le Trésor public et par le ministère de l'intérieur. Pour ce dernier, le pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL), installé à Lyon, apporte aux vingt-six préfectures de son ressort territorial une aide particulièrement appréciée par celles-ci, tant en termes de délai – les réponses sont faites dans les dix jours de la saisine – qu'en ce qui concerne la qualité des réponses de fond que cette structure apporte. La qualité de l'expertise juridique du PIACL a conduit à prévoir son extension à l'ensemble du territoire métropolitain à l'exception des préfectures de la région Île-de-France. Cette extension sera effective à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2007.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a autorisé les collectivités territoriales à transmettre par voie électronique les actes soumis au contrôle de légalité, tandis que sa partie réglementaire en fixe désormais les modalités précises, passant par l'identification et l'authentification de la collectivité territoriale émettrice, l'intégrité des flux de données relatives aux actes et la sécurité et la confidentialité de ces données<sup>(1)</sup>. Les collectivités territoriales peuvent désormais transmettre aux préfectures par voie électronique les actes soumis au contrôle de légalité. Elle a confirmé que les traitements mis en œuvre dans le cadre de la pérennisation du projet d'aide au contrôle de la légalité dématérialisé (ACTES) remplissaient les conditions posées par la loi pour bénéficier d'une dispense de déclaration. Un prototype a été ouvert en décembre 2003 dans les Yvelines. Au premier trimestre 2005, outre les Yvelines, trois autres préfectures, dans le Val-d'Oise, les Alpes-Maritimes et le Rhône, ont été équipées.

Le déploiement de l'**application ACTES** de dématérialisation de la transmission des actes des collectivités territoriales devrait supprimer les tâches les plus répétitives des préfectures. Ainsi, des moyens seront dégagés pour accroître leur rôle de conseil *a priori* auprès des élus locaux. La commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), prenant en compte à la fois le strict encadrement juridique de cette procédure et le nombre de déclarants potentiels, a décidé de dispenser de déclaration les traitements concernés<sup>(2)</sup>.

Un **audit sur l'organisation du contrôle de légalité** a été lancé le 17 octobre 2006 et confié à l'IGA et au contrôle général économique et financier. Les démarches de mutualisation et de mobilisation des compétences sont aujourd'hui incomplètes ou se heurtent à des difficultés liées notamment au nombre d'intervenants. L'objectif de la mission d'audit est de dégager des pistes d'amélioration dans deux directions principales.

---

(1) Décret n° 2005-324 du 7 avril 2005 relatif à la transmission par voie électronique des actes des collectivités territoriales soumis au contrôle de légalité et modifiant la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales.

(2) Délibération n° 2006-056 du 2 mars 2006 décidant la dispense de déclaration des traitements mis en œuvre par les collectivités territoriales et les services du représentant de l'État dans le cadre de la dématérialisation du contrôle de légalité.

La première vise l'articulation des compétences détenues au sein des préfectures et au sein des différents services déconcentrés de l'État pouvant concourir à l'exercice de la mission afin d'utiliser pleinement l'expertise des différents intervenants, en identifiant les pistes d'amélioration mais aussi les besoins supplémentaires éventuels.

La seconde direction porte sur le développement de mutualisations accrues entre les différents échelons territoriaux de l'État : pôles nationaux, mutualisations éventuelles des ressources au niveau départemental, régional, voire zonal. L'audit pourra identifier les organisations les plus performantes et suggérer le développement d'outils nouveaux d'aide à l'exercice de cette mission, que préfigurent les projets ACTES et HELIOS. Il pourra mettre en évidence les synergies possibles entre les moyens mobilisés dans les différents réseaux au niveau national comme au niveau local. Par ailleurs, la formation, initiale et continue, des agents chargés du contrôle de légalité devra être abordée.

Pouvant être rapproché du contrôle de légalité, le **contrôle des actes budgétaires** des collectivités territoriales est également financé sur les crédits de l'action 3 du programme AT. Comme on l'a vu, l'indicateur associé à cette politique a également été modifié dans le PAP du présent projet de loi de finances. Ce type de contrôle possède néanmoins quelques particularités.

Exercé par le préfet, il a pour objectif la réformation, en cas de non-respect des règles, des actes budgétaires des collectivités et de leurs établissements publics. Il porte sur quatre points fondamentaux : la date de vote et de transmission du budget primitif, l'équilibre réel du budget, la date du vote du compte administratif et son équilibre ainsi que l'inscription et le mandatement d'office des dépenses obligatoires.

L'exercice du contrôle budgétaire se heurte à la **brièveté** des délais légaux d'exécution du contrôle budgétaire, soit un mois. Les préfectures se trouvent souvent confrontées à une accumulation de documents budgétaires, puisque leur sont transmis de manière simultanée le budget primitif et le compte administratif de la collectivité concernée. Ce phénomène d'**accumulation** est renforcé par l'augmentation non négligeable du nombre de budgets annexes. Par ailleurs, les préfectures rencontrent des **difficultés dans l'appréciation de la sincérité** des comptes : l'appréciation des restes à réaliser en section de fonctionnement et d'investissement est rendue délicate par la mauvaise tenue – largement dénoncée par les préfectures – par les collectivités de leur comptabilité d'engagement. Les préfectures déplorent également l'**absence de production** ou de transmission **d'annexes obligatoires** donnant des informations sur les éléments patrimoniaux ou sur les engagements de la collectivité. Enfin, le **développement de l'intercommunalité** joue un rôle dans la massification et la complexification des documents budgétaires parvenant aux services.

Face à cette situation, les préfetures ont **développé leur mission de conseil** et par-là même de « contrôle préventif » au moyen de circulaires et de contacts plus ou moins formels avec les élus locaux. On constate également des améliorations apportées par la **diminution** du nombre de cas de **divergences** d'interprétation entre les chambres régionales des comptes et les préfetures, grâce à un travail conjoint mené par la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur et la Cour des comptes pour rapprocher leurs positions, notamment sur l'interprétation de la notion de ressources propres. Enfin, il faut souligner la poursuite du travail de formation des acteurs du contrôle budgétaire.

Les améliorations récentes portent sur l'harmonisation et la simplification des différentes instructions budgétaires et comptables, sur une coopération plus poussée et formalisée avec les services du Trésor public ainsi que sur l'expérimentation d'une automatisation unifiée au niveau national du contrôle budgétaire. L'instruction budgétaire et comptable M 14 applicable aux communes et à leurs établissements publics a été aménagée en 2006 par l'ordonnance n° 2005-1027 du 26 août 2005 et ses textes d'applications. Cette réforme a eu pour effet de simplifier les règles budgétaires et comptables. Il convient en outre de rappeler que la réforme de l'instruction budgétaire et comptable des régions M 71 est actuellement en cours et fait l'objet d'une expérimentation depuis l'exercice 2005. Sa généralisation est prévue à l'horizon 2008.

La **modernisation du contrôle budgétaire**, quant à elle, a été amorcée en 2005 par l'expérimentation dans six départements d'un partenariat entre les services des préfetures et les services déconcentrés de la direction générale de la comptabilité publique. Cette expérience a été poursuivie en 2006 avec treize nouvelles expérimentations. Enfin, il faut ajouter la mise en place à moyen terme d'un module de contrôle budgétaire au sein de l'application HELIOS. Ce module devrait, de manière automatisée, permettre de vérifier l'équilibre formel et réel des budgets des collectivités territoriales et dégager ainsi des marges de manœuvre pour les services préfectoraux dans la perspective d'apporter un soutien plus actif aux collectivités dont la situation se dégrade.

En **2007**, les **autorisations d'engagement** inscrites sur **l'action 3** atteindront **178,6 millions d'euros**, en baisse de 13,4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2006 (206,2 millions d'euros), tandis que les crédits de paiement s'élèveront à 178,1 millions d'euros, soit une réduction de 10,1 % par rapport à 2006 (198 millions d'euros). Le nombre d'emplois exprimés en ETPT est fixé à 4 037 pour 2007, il était de 4 073 en 2006.

### *c) Une redéfinition de la gestion des ressources humaines*

Compte tenu du poids représenté par les dépenses de personnel au sein du programme AT, la maîtrise de la gestion des ressources humaines a pris un relief particulier. L'évolution des missions des services préfectoraux, telle que prévue par la DNO, doit se traduire dans les prochaines années par une adaptation du niveau des effectifs et une plus grande qualification des emplois. Cette évolution a été accentuée par la mise en place de la LOLF, marquée par le passage de la notion de poste budgétaire à celle d'emploi exprimé en ETPT et par la construction d'une articulation cohérente entre le plafond d'emplois ministériel et l'attribution d'une enveloppe globale par programme.

La direction des ressources humaines (DRH) du secrétariat général a ainsi réalisé un « plan de charges des effectifs », conçu à la fois comme un outil de gestion prévisionnelle des effectifs au niveau local et un outil permettant à l'administration centrale d'exercer un rôle de régulation dans la définition des politiques de recrutement et d'avancement : recensement quantitatif des besoins, détermination du niveau des concours, arbitrage entre les voies de recrutement, mais également détermination du nombre de postes offerts à la promotion interne. Le cadrage stratégique pluriannuel inscrit dans la DNO permet aux préfetures d'élaborer des plans locaux de gestion prévisionnelle des emplois pour définir les besoins des services en adéquation avec les grandes orientations nationales.

L'articulation des champs de compétences respectifs des responsables de programme et de la DRH a été formalisée dans une charte des ressources humaines annexée à la charte de gestion ministérielle. Il est ainsi prévu qu'en matière de pilotage et d'allocation de la ressource, les responsables de programme élaborent la gestion prévisionnelle des emplois au niveau du programme, définissent le schéma d'emploi et les demandes budgétaires conséquentes, la DRH établissant le plan de gestion des emplois ministériel et préparant avec la direction financière les arbitrages en matière d'allocation des ressources ainsi que les négociations budgétaires. En gestion, les responsables de programme définissent les besoins de recrutement, décideraient du recours à des personnels « vacataires », de la répartition des marges de manœuvre dans l'exercice de la fongibilité asymétrique, la DRH exerçant auprès d'eux des fonctions de conseil, d'expertise et d'assistance méthodologique, notamment en matière de systèmes d'information et d'outils de gestion de la masse salariale.

Les dispositifs d'**évaluation des résultats** impliquent l'introduction progressive d'un management des ressources humaines par les objectifs, notamment dans le cadre des entretiens d'évaluation annuels <sup>(1)</sup>. Cette logique trouve un aboutissement dans les réflexions sur les dispositifs de rémunération qui doivent permettre de reconnaître de manière équitable le mérite des personnels et leur contri-

---

(1) Décret n° 2002-682 du 29 avril 2002 relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'État.

bution aux résultats. L'expérimentation de la globalisation a ainsi permis à la plupart des préfetures d'utiliser une partie des **marges de manœuvre dégagées** par les budgets globalisés puis fongibles, pour **récompenser la performance collective d'équipes**, par des abondements ponctuels du régime indemnitaire, comme le rapporteur a pu le constater à l'occasion de ses déplacements.

La **baisse du plafond d'emplois** de 30 384 à 30 228, soit une diminution de 156 ETPT, s'explique par la poursuite de l'adaptation du niveau des effectifs à l'évolution des missions des services avec la suppression de 315 emplois, compensée partiellement à hauteur de 159 emplois par les transferts en direction ou en provenance d'autres programmes, transferts justifiés notamment par l'intégration, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007, du réseau social et des formateurs internes en provenance du programme CPPI.

Sur le **plan statutaire**, 2007 constituera l'année d'entrée en vigueur, en premier lieu, de la fusion des corps administratifs du ministère de l'intérieur et du ministère de l'outre-mer, en deuxième lieu, de la réforme de la filière des systèmes d'information et de communication (SIC), tandis que la réforme de la catégorie C, marquée par la création d'un corps unique regroupant les échelles 3 à 6 de rémunération comme cela est prévu par le protocole du 25 janvier 2006 <sup>(1)</sup> et dont l'entrée en vigueur est prévue pour le 1<sup>er</sup> décembre 2006, produira tous ses effets.

L'enveloppe des **mesures statutaires et indemnitaires** s'élèvera en 2007 à **18,2 millions d'euros**. 10,4 millions d'euros sont destinés à la revalorisation des régimes indemnitaires, dont 9,8 millions d'euros pour les seuls personnels administratifs et 0,6 million d'euros pour les hauts fonctionnaires. Il faut rappeler que les catégories B (95 % de la moyenne) et surtout A (environ 80 %) conservent un retard assez marqué par rapport aux autres services déconcentrés. 4,7 millions d'euros serviront à financer des mesures statutaires, ce qui inclut la tranche 2007 du plan pluriannuel de gestion prévisionnelle des ressources humaines pour la fusion des corps administratifs et la poursuite du plan de requalification des personnels. 3,1 millions d'euros financeront l'accord du 25 janvier 2006 précité.

S'ajoutent à ces mesures statutaires et indemnitaires, en premier lieu, la prise en compte d'une progression de 0,71 % de la valeur du point de la fonction publique et de l'attribution uniforme d'un point au 1<sup>er</sup> novembre 2006 pour un total de 7,7 millions d'euros, et, en second lieu, l'impact de la hausse de cotisation employeur au fonds national d'aide au logement pour un total de 1,4 million d'euros.

---

(1) *Protocole d'accord du 25 janvier 2006 sur l'amélioration des carrières et l'évolution de l'action sociale dans la fonction publique en 2006-2008, signé par trois organisations syndicales représentatives de la fonction publique (CFDT, UNSA, CFTC).*

*d) Une politique immobilière modernisée*

Inscrit dans le cadre du schéma immobilier élaboré en 2002 et de la DNO qui a fixé comme objectif une plus grande professionnalisation de la filière immobilière, le **programme national d'équipement** (PNE) des préfectures a vu en 2006 ses moyens renforcés avec un total de 59 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 52 millions d'euros de crédits de paiement. En **2007**, ce programme bénéficiera de **50 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Seront financées des actions touchant la sécurité des biens et des personnes (préfectures de Nice, Bobigny, Créteil et Gap, poursuite de l'important programme de remise à niveau de l'immobilier d'outre-mer), mais aussi l'entretien du patrimoine (préfectures de Bordeaux, Lyon, Bastia et Poitiers, sous-préfecture de Reims), des besoins nouveaux liés à l'adaptation des services (préfectures de Nancy, Saint-Étienne et Bobigny, sous-préfecture de Saint-Malo) ou encore la rationalisation des implantations (préfectures de Rennes, Lyon, Fort-de-France et Avignon, sous-préfecture de Saint-Malo).



## II. — LES PROGRAMMES CENTRAUX

### A. UN PROGRAMME « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE » MARQUÉ AU SCEAU DES ÉCHÉANCES ÉLECTORALES DE 2007

Les crédits du programme VPCA, qui a pour objectif la mise en œuvre des lois de 1901 sur la liberté associative, de 1905 sur la séparation des Églises et de l'État, de 1988 et 1990 sur le financement de la vie politique, sont fixés, pour 2007, à 547,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 381,1 millions d'euros en crédits de paiement, en progression, respectivement, de 261,3% et 155,2%. Le plafond d'emplois autorisé pour 2006, exprimé en ETPT, atteint 1 485 au lieu de 1 495 dans la loi de finances initiale pour 2006.

Le programme est composé de cinq actions : le financement des partis politiques par l'État, l'organisation des élections sous l'égide des préfetures, la CNCCFP qui contrôle les comptes de campagne des candidats à toutes les élections, y compris depuis la loi organique du 5 avril 2006 ceux des candidats à l'élection présidentielle <sup>(1)</sup>, les cultes et l'organisation des grandes religions en France qui recouvrent la tutelle administrative exercée sur les congrégations religieuses et l'application du Concordat dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, et, enfin, la vie associative, qui rassemble les activités de soutien du programme, à l'exclusion du soutien à la CNCCFP en raison du statut d'autorité administrative indépendante de cette dernière.

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE » PAR TITRE (2005-2007)

(en millions d'euros)

Titre	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	LFI 2005	LFI 2006	PLF 2007	PLF 2007/ LFI 2006 (en %)	LFI 2005	LFI 2006	PLF 2007	PLF 2007/ LFI 2006 (en %)
Titre 2	60,46	58,00	104,54	80,23	60,46	58,00	104,54	80,23
Titre 3	31,63	15,93	336,53	2 013,01	31,63	13,93	177,08	1 171,52
Titre 5	0,50	0,60	0,60	0,00	0,30	0,40	0,54	34,81
Titre 6	81,33	77,02	105,91	37,51	81,33	77,02	98,93	28,44
<b>Total</b>	<b>173,92</b>	<b>151,55</b>	<b>547,58</b>	<b>261,31</b>	<b>173,72</b>	<b>149,35</b>	<b>381,09</b>	<b>155,16</b>

Source : documents budgétaires.

(1) La loi organique n° 2006-404 du 5 avril 2006 relative à l'élection du Président de la République a transféré du Conseil constitutionnel à la CNCCFP la compétence de jugement des comptes des candidats à l'élection présidentielle. Le Conseil retrouve sa compétence en appel.

## 1. Les crédits de la vie politique en forte croissance

Les crédits des trois premières actions progressent de manière significative en 2006. Les autorisations d'engagement passeront ainsi de 94,7 millions à 489 millions d'euros, les crédits de paiement de 92,7 millions à 322,5 millions d'euros, soit une multiplication respective par 5,2 et 3,5. La part de ces crédits dans le total du programme passera ainsi de 62,5 % à 89,3 % pour les autorisations d'engagement et de 62 % à 84,6 % pour les crédits de paiement, marquant l'importance électorale de l'année 2007.

### *a) L'évolution des moyens*

#### *— Le financement des partis*

Le montant global des crédits inscrits dans la loi de finances au titre de l'aide publique aux partis politiques est partagé en deux fractions égales. La première fraction est destinée au financement des partis et groupements en fonction de leurs résultats aux élections à l'Assemblée nationale. La seconde fraction est spécifiquement destinée au financement des partis et groupements représentés au Parlement.

Le montant n'a pas varié depuis 1995. Il est de 40,1 millions d'euros pour chacune des deux fractions. Aucune demande n'a été faite pour que ce chiffre soit augmenté ou diminué. Les autorisations d'engagement sont égales à 80,3 millions d'euros.

Le montant effectivement réparti depuis 2003 est toutefois de 73,3 millions d'euros, une somme d'un peu plus de 7 millions d'euros n'étant pas répartie au titre de la première fraction de l'aide publique. En effet, des sanctions sont prévues pour les partis qui n'ont pas respecté les règles de parité<sup>(1)</sup>, lors du renouvellement général de l'Assemblée nationale en juin 2002.

Le montant des crédits de paiement correspond ainsi au montant à répartir effectivement, déduction faite des pénalités liées à la parité. Les élections législatives de 2007 conduiront à une nouvelle répartition de l'aide publique en 2008.

Dans le projet de loi de finances pour 2008, le montant théorique avant toute sanction au titre de la parité sera donc rétabli, soit 80,2 millions d'euros.

---

(1) Loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.

**LISTE DES PARTIS ET GROUPEMENTS POLITIQUES BÉNÉFICIAIRES  
DE L'AIDE PUBLIQUE DE 2004 À 2006**

(en euros)

<b>I – Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats dans au moins 50 circonscriptions (métropole)</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Union pour un mouvement populaire (UMP)	33 073 341	32 110 472	32 173 698
Association Parti socialiste, Parti radical de gauche et apparentés	19 660 453	19 997 103	20 028 682
Union pour la démocratie française (UDF)	4 544 246	4 605 727	4 646 501
Front national (FN)	4 580 230	4 578 246	4 577 940
Parti communiste français (PCF)	3 717 106	3 786 351	3 784 125
Les Verts	2 062 771	2 193 265	2 192 797
Chasse, pêche, nature et traditions (CPNT)	645 430	645 151	645 107
Mouvement pour la France (MPF)	561 413	603 964	603 695
Ligue communiste révolutionnaire (LCR)	525 786	525 558	525 523
Mouvement Républicain et Citoyen (Pôle Républicain)	631 644	540 544	496 169
Lutte ouvrière (LO)	495 243	495 029	494 996
Mouvement national républicain (MNR)	408 909	408 731	408 704
Centre national des indépendants et paysans (CNIP)	109 695	286 082	285 787
Rassemblement pour la France (RPF)	371 844	368 715	279 921
Le Trèfle-Les Nouveaux écologistes Homme-Nature-Animaux	149 219	237 746	237 639
Mouvement écologiste indépendant (MEI)	145 030	144 967	144 958
Droit de Chasse	95 622	95 580	95 574
Régions et Peuples Solidaires	94 592	94 551	94 545
Génération Écologie-les Bleus	93 951	93 910	93 904
Énergies démocrates	0	25 609	69 854
CAP 21	67 851	67 822	67 817
Parti des Travailleurs	65 518	65 490	65 486
Solidarité écologie gauche alternative (SEGA)	61 880	61 853	61 849
Mouvement hommes animaux nature (MHAN)	31 632	31 618	31 616
Renouveau écologique	24 620	24 609	24 607
Nouvelle Donne	22 382	22 372	22 371
Initiative Républicaine	19 952	19 944	19 942
Confédération des écologistes indépendants (CEI)	14 870	14 863	14 862
Rassemblement des contribuables français (RCF)	14 032	14 026	14 025
Concordat Citoyen	13 454	13 447	13 446
Parti Fédéraliste	11 990	11 984	11 984
GIP-Démocratie active	4 287	4 286	4 285
<b>Sous-total I</b>	<b>72 318 995</b>	<b>72 189 617</b>	<b>72 232 411</b>

**LISTE DES PARTIS ET GROUPEMENTS POLITIQUES BÉNÉFICIAIRES  
DE L'AIDE PUBLIQUE DE 2004 À 2006**

(en euros)

<b>II – Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Tahoeraa Huiraatira	212 777	211 559	211 407
Parti communiste réunionnais	168 658	167 834	167 731
Groupe France Réunion	52 423	96 697	96 644
Archipel demain	46 951	90 852	90 754
Bâtir le pays Martinique	45 583	89 484	89 386
Parti communiste guadeloupéen	56 576	56 176	56 126
Mouvement indépendantiste martiniquais	52 956	52 558	52 508
Guadeloupe unie socialisme et réalités	51 089	50 691	50 642
Metz pour tous-Démocratie et République	44 692	44 298	44 249
Identité et république	29 347	29 334	29 332
Fetia Api	26 899	26 887	26 885
Parti gaulliste	12 462	12 457	12 456
L'action	10 397	10 393	10 392
Te Hono E Tau I Te Honoau	9 373	9 369	9 368
Mouvement populaire franciscain	8 853	8 850	8 849
Réunion avenir une ambition pour La Réunion	8 378	8 374	8 374
Parti progressiste martiniquais	51 424	51 027	6 730
Union centriste et libérale	2 832	2 831	2 831
Priorité socialiste Réunion	2 503	2 502	2 502
Union populaire pour la libération de la Guadeloupe (UPLG)	1 341	0	1 341
Gwadeloup Doubout	5 614	0	0
Rassemblement pour la Guadeloupe française et caribéenne	4 873	0	0
Guadeloupe Respect	4 213	0	0
Impôt Baisse Net	1 816	0	0
Mouvement libéral martiniquais	1 241	0	0
Parti réunionnais/parti renyone	1 060	0	0
Pour réussir l'accord de Nouméa	940	0	0
SPM Alliance	537	0	0
Pôle républicain Outre-mer	417	0	0
Mouvement centriste martiniquais	31	0	0
Mouvement guadeloupéen écologiste	13	0	0
<b>Sous-total II</b>	<b>916 270</b>	<b>1 022 172</b>	<b>978 509</b>
<b>TOTAL</b>	<b>73 235 265</b>	<b>73 211 789</b>	<b>73 210 919</b>

### — *L'organisation des élections*

Les opérations d'organisation des élections peuvent être décomposées en trois fonctions : la première est constituée par la conception des réformes électorales, la deuxième par le suivi de la vie politique et électorale et la troisième par l'organisation proprement dite des élections politiques. Cette dernière fonction inclut le suivi du dispositif juridique et financier de l'élection, l'analyse politique et la mise en œuvre de tâches opérationnelles, le conseil aux préfetures pour la préparation et l'organisation des scrutins, la fabrication des enveloppes et des cartes électorales, l'approvisionnement des mairies et la délégation aux préfetures des crédits nécessaires au remboursement des comptes de campagne des candidats, de la propagande électorale, des frais d'assemblées électorales exposés par les mairies, des frais de fonctionnement des commissions électorales et, enfin, la conception, la mise en place et la maintenance du système de centralisation de l'ensemble des résultats lors des soirées électorales.

Le remboursement par l'État des dépenses électorales des candidats revêt deux aspects : d'une part, le remboursement sur justificatif des dépenses de la campagne officielle, qui comprennent les bulletins de vote, les professions de foi et les affiches, et, d'autre part, le remboursement forfaitaire des autres dépenses électorales engagées par le candidat pour sa campagne électorale. La somme de ces deux remboursements représente, selon la nature de l'élection, entre 45 % et 68 % de la dépense totale supportée par le budget de l'État au titre du scrutin.

Pour avoir droit au **remboursement des frais engagés** pour la campagne officielle, le candidat doit avoir recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés. Ce plancher est fixé à 3 % pour l'élection des représentants au Parlement européen et pour l'élection des membres de l'assemblée de Polynésie française<sup>(1)</sup>. Fondé sur l'article R. 39 du code électoral, ce remboursement porte sur le coût du papier, les dépenses d'impression et les frais d'affichage. Il s'effectue sur la base de tarifs fixés par chaque préfet après consultation d'une commission départementale comprenant notamment des représentants des imprimeurs.

Le régime du **remboursement forfaitaire** des dépenses de la campagne électorale est fixé par les lois n<sup>os</sup> 88-226 et 88-227 du 11 mars 1988 relatives à la transparence financière de la vie politique. L'État prend en charge une partie des coûts liés à l'activité politique, au-delà des seules dépenses de la propagande officielle remboursées au titre de l'article R. 39 du code électoral.

Les dépenses de campagne électorale sont plafonnées. Ce plafond est défini par type d'élection. Les candidats sont remboursés à hauteur de 50 % du plafond fixé pour l'élection, dans la limite des dépenses effectivement supportées à titre personnel. Sont ainsi plafonnées les dépenses de campagne électorale enga-

---

(1) Ce seuil particulier a été fixé respectivement par la loi n<sup>o</sup> 2003-237 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen et par la loi n<sup>o</sup> 2004-193 du 27 février 2004 complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française.

gées par les candidats, ou candidats tête de liste, aux élections municipales dans les communes de plus de 9 000 habitants, cantonales dans les cantons de plus de 9 000 habitants, législatives, régionales, des représentants au Parlement européen, du Président de la République.

Pour toutes les élections dont les dépenses de campagne sont plafonnées, chaque candidat, ou chaque candidat tête de liste pour les scrutins de liste, est tenu d'établir un compte de campagne retraçant l'ensemble des recettes et des dépenses de sa campagne, qu'il ait été présent au seul premier tour de scrutin ou aux deux tours éventuels. Cette obligation incombe également aux candidats qui financent leur campagne exclusivement sur leurs deniers personnels.

La période de référence pour le calcul du plafond des dépenses électorales débute un an avant l'élection ou le jour de l'événement qui la provoque en cas d'élection anticipée. Elle s'achève le jour où l'élection est acquise. Pendant cette période, le « candidat », même s'il n'a pas encore officiellement cette qualité, doit régler ses dépenses de campagne par le biais d'un mandataire financier. Cette désignation a un caractère obligatoire, dans toutes les circonscriptions de plus de 9 000 habitants, le mandataire pouvant être une personne physique ou une association de financement électorale. Pour les élections municipales, cantonales et régionales, le montant du plafond est déterminé par l'article L. 52-11 du code électoral en fonction d'un plafond par habitant de la circonscription, variable par strate de population. Ces plafonds sont révisés tous les trois ans par décret au vu de l'évolution de l'indice des prix de l'Institut national de la statistique et des études économiques.

Les plafonds de dépenses électorales pour les élections législatives sont déterminés sur le même principe, tandis que les plafonds fixés pour l'élection des représentants au Parlement européen et pour l'élection du Président de la République ont un caractère forfaitaire, mais le point de départ du délai de trois ans pour l'actualisation des plafonds de ces trois scrutins est différent de celui des autres élections.

Le compte de campagne est déposé auprès de la CNCFFP, au plus tard deux mois après le jour où l'élection a été acquise. La commission dispose d'un délai maximum de six mois pour se prononcer, ce délai étant ramené à deux mois en cas de contestation du scrutin. Le rejet du compte, quel qu'en soit le motif, entraîne la perte du droit à remboursement, et la commission saisit automatiquement le juge qui peut prononcer l'inéligibilité du candidat. Par ailleurs, les candidats soumis à une déclaration de situation patrimoniale ne peuvent bénéficier du remboursement forfaitaire s'ils n'ont pas accompli cette formalité auprès de la commission pour la transparence financière de la vie politique. Compte tenu des délais légaux, le remboursement intervient en général huit mois après le scrutin.

L'élection du Président de la République est un cas particulier. Par dérogation à la règle générale, les candidats qui ont obtenu moins de 5 % des suffrages exprimés sont remboursés du vingtième du plafond applicable au premier tour de l'élection, dans la limite des dépenses engagées à titre personnel. Tous les candidats retenus par le Conseil constitutionnel perçoivent avant l'élection une avance forfaitaire de 153 000 euros pour leur permettre de faire face à leurs dépenses de campagne, cette somme étant ensuite déduite du remboursement forfaitaire définitif.

En 2007, **333,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement** pour dépenses de **fonctionnement** seront consacrés à l'organisation des élections, au lieu de 16,4 millions d'euros dans la loi de finances pour 2006. L'ouverture en autorisations d'engagement est fondée sur la base d'hypothèses hautes, afin de disposer des autorisations nécessaires à la notification des marchés. Il est ainsi prévu une **augmentation de 25 % du nombre de candidats** en présence au premier tour pour **l'élection présidentielle** et un nombre de candidats aux législatives équivalent à celui de 2002, soit 8 400 candidats, tandis qu'est attendue une **progression** potentielle des **dépenses postales**.

**244,2 millions** d'euros sont demandés en **crédits de paiement**, dont **45,4 millions d'euros en titre 2** pour financer les **indemnités** versées dans le cadre de la préparation et du déroulement des opérations électorales pour 2007. Les crédits de paiement devraient s'élever à **174,4 millions d'euros en titre 3**. Ils couvrent en particulier les dépenses engagées pour l'organisation matérielle de la campagne – enveloppes, bulletins, affichage, envoi de la propagande – et pour le remboursement des dépenses de campagne des candidats.

Enfin, **24,4 millions d'euros** sont inscrits en **dépenses d'intervention** et seront **transférés aux communes** pour la tenue des bureaux de vote.

#### RAPPEL DU COÛT DES ÉLECTIONS EN FRANCE

Type d'élections	Coût par électeur inscrit (en euros)
Municipales 1995	2,51
Présidentielle 1995	3,34
Législatives 1997	3,38
Régionales 1998	1,97
Cantonales 1998	3,18
Cantonales 2001	3,20
Municipales 2001	2,76
Présidentielle 2002	4,86
Législatives 2002	3,28
Régionales 2004	3,04
Cantonales 2004	3,36
Européennes 2004	2,26
Référendum 2005	3,15

— *La commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)*

En raison de son statut d'autorité administrative indépendante, la CNCCFP constitue un budget opérationnel de programme. Ses crédits seront également fortement influencés par les échéances électorales de 2007 et ce d'autant plus qu'elle est désormais également chargée d'examiner les comptes des candidats à l'élection présidentielle.

Ainsi, ses crédits progresseront de 3,2 millions à 5 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit une hausse de 56,1 %, et de 3 millions à 5 millions d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 65,2 %. Ils permettront notamment de financer 10 recrutements et une extension des locaux.

***b) Les évolutions récentes et à venir de la législation***

— *La mission d'audit de juin 2006 sur le coût des élections*

Selon la mission d'audit conjointe menée par l'IGA et le contrôle général économique et financier et relative aux dépenses électorales, le coût pour l'État de l'organisation de l'élection présidentielle s'est élevé à 200 millions d'euros en 2002 soit 50 % de plus que lors du scrutin de 1995 où il s'élevait à 133 millions d'euros. La hausse avait été déjà de 16,6 % entre l'élection de 1988 et celle de 1995. Le montant du coût de l'élection présidentielle de 2007 est estimé à 233 millions d'euros.

Une part importante de la progression constante de ce coût est liée à l'augmentation du nombre de candidats. Une autre part est imputable à l'augmentation des dépenses de mise sous pli et d'acheminement. Parmi les dépenses à la charge de l'État figurent, notamment, le remboursement des dépenses de propagande des candidats, les dépenses d'affranchissement résultant de l'envoi à chaque électeur de la propagande électorale, ainsi que les dépenses d'organisation engagées par les préfetures et les communes.

Pour faire baisser le coût de cette élection, les auteurs de l'audit proposent de laisser les candidats et les partis politiques élaborer leur matériel électoral dans le cadre d'un remboursement réglementé en définissant des normes nationales uniques, et non plus département par département. Le décret n° 2006-459 du 21 avril 2006 <sup>(1)</sup>, dans son article 2 (13°), prévoit ainsi que, désormais, les affiches énonçant les déclarations doivent avoir une hauteur maximale de 841 millimètres et une largeur maximale de 594 millimètres. Les affiches annonçant la tenue des réunions devront être au format 297 × 420 millimètres et ne contenir que la date et le lieu de la réunion, le nom des orateurs inscrits pour y prendre la parole et le nom du candidat.

---

(1) Décret modifiant le décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel et pris à la suite de la loi organique n° 2006-404 du 5 avril 2006 relative à l'élection du Président de la République.



Selon les auteurs de l'audit, le fait d'élaborer un autre mode d'organisation des élections permettrait également de tirer bénéfice d'économies d'échelle pour l'impression, la mise sous pli et l'acheminement. Le ministère de l'intérieur pourrait ainsi prendre en charge l'élection présidentielle et les référendums, les préfetures de région se chargeant des élections européennes et régionales et les préfetures de département des élections législatives, sénatoriales, cantonales et municipales. Il est également préconisé de créer un fichier électoral national dès 2009.

Enfin, pour les électeurs qui le souhaitent, il devrait être possible de leur faire prendre connaissance de la propagande électorale sur Internet et non plus par courrier postal. En 2002, l'ensemble des prestations de libellé et de mise sous pli de cette documentation avait, en effet, représenté 21,5 % de la dépense et l'affranchissement 12,2 %, tandis que le remboursement des frais de propagande aux candidats avait atteint 28,5 % de la dépense totale.

— *Le décret du 11 octobre 2006*

En complément de l'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale<sup>(1)</sup>, le décret n° 2006-1244 du 11 octobre 2006 portant mesures de simplification en matière électorale a poursuivi les efforts menés par le ministère de l'intérieur pour faciliter les opérations électorales tout en maintenant un haut degré de sécurité juridique. Ces avancées rejoignent les préoccupations exprimées par l'IGA et le contrôle général économique et financier dans leur rapport précité sur les dépenses électorales publié en juin 2006, à l'exemple de la simplification des formulaires de procuration et de la procédure d'inscription sur les listes électorales.

Dans le sens de l'assouplissement de certaines procédures administratives et de l'harmonisation de procédures de vote, le décret précité autorise l'inscription sur les listes électorales par correspondance au moyen d'un formulaire téléchargeable sur Internet, alors qu'aujourd'hui cette inscription ne peut se faire qu'en mairie.

Par ailleurs, une procuration pourra être établie par les électeurs, non seulement dans le ressort de leur résidence, mais aussi dans celui de leur activité professionnelle. Les informations nécessaires pour remplir la procuration ne devront être mentionnées qu'une seule fois au lieu de trois fois aujourd'hui. Un électeur pourra faire établir une procuration pour la durée précise de son absence dans la limite d'une année, au lieu d'une procuration par scrutin ou d'une procuration d'une durée d'un an. Cette disposition prend toute son importance à la veille d'une année chargée en scrutins.

---

(1) *Prise sur le fondement des articles 16 et 18 de la loi du 2 juillet 2003 habitant le Gouvernement à simplifier le droit.*

Avant la publication du décret, le vote ne pouvait être prolongé au-delà de 18 heures par arrêté préfectoral que pour l'ensemble d'une même circonscription. Cette restriction soulevait des difficultés évidentes pour des circonscriptions régionales dans lesquelles le préfet qui souhaite prolonger le vote dans les grands centres urbains doit également le faire dans toutes les communes de la région. Désormais, pour les élections régionales et les élections à l'Assemblée de Corse, une prolongation des horaires de vote limitée à certaines communes pourra être décidée par arrêté préfectoral, à l'instar du dispositif existant pour l'élection présidentielle ou les élections européennes.

Conformément aux recommandations formulées par le Conseil constitutionnel dans ses observations du 7 juillet 2005 sur les échéances électorales de 2007, la composition des bureaux de vote a été simplifiée. Traditionnellement, un bureau de vote doit être composé au minimum d'un président, de quatre assesseurs et d'un secrétaire. Si trois de ces six membres doivent être présents en permanence dans le bureau de vote, il est admis par la jurisprudence que la présence en permanence d'au moins deux membres garantit la sincérité du scrutin. Compte tenu des difficultés que rencontrent certaines communes, notamment celles où peu d'électeurs sont inscrits, pour organiser la tenue d'un bureau de vote du début à la fin des opérations électorales, le décret précité fixe donc la composition du bureau de vote à un président, deux assesseurs et un secrétaire. Deux membres au moins devront être présents au cours des opérations électorales.

Le décret opère une harmonisation de certaines dates. Dans la réglementation antérieure, le préfet devait établir définitivement la liste des électeurs sénatoriaux quatre jours avant le scrutin, tandis qu'aux termes de la jurisprudence, les remplacements ultérieurs d'électeurs ne pouvaient avoir lieu que le jour du scrutin avec l'accord des membres du bureau du collège électoral, sur présentation des pièces justificatives, alors même que le préfet pouvait modifier la répartition des électeurs en sections de vote jusqu'à la veille du scrutin. Le pouvoir réglementaire a fixé les dates limites à la veille du scrutin, offrant une plus grande sécurité.

Il a également autorisé la réunion des commissions de propagande avant même l'ouverture de la campagne électorale. Elles pourront ainsi renseigner plus tôt les candidats sur la présentation des bulletins de vote. La décision appartiendra au préfet.

Certaines des démarches électorales, telles que la transmission des formulaires de procuration et les désignations d'assesseurs et de délégués adressées par les candidats, ne pouvaient être effectuées que par un envoi recommandé au maire. Cette formalité peut être coûteuse sans pour autant garantir l'acheminement de l'envoi à son destinataire dans le délai requis. Il est désormais possible d'effectuer ces démarches par remise directe des documents en mairie avant la date limite.

En outre, le décret du 11 octobre 2006 a supprimé des procédures administratives obsolètes ou redondantes. Ainsi, il n'est plus nécessaire que la notification des rejets ou annulations de procuration soit effectuée par le biais des autorités qui ont établi la procuration, cause de retard inutile. Il a également limité aux seuls cas de désaccord l'obligation de réponse qui s'impose aux communes saisies par l'INSEE d'une demande de radiation d'un électeur, lorsque celui-ci s'est inscrit dans une autre commune, a été privé de ses droits civiques ou est décédé. De plus, il réduit de deux à un le nombre de cartes d'électeur délivrées aux ressortissants d'autres États de l'Union européenne. Il était, en effet, inutile que soient délivrées à la fois une carte pour l'élection des représentants au Parlement européen et une autre pour l'élection des conseillers municipaux, alors que les conditions d'inscription sur les listes électorales sont identiques.

Selon le même principe, a été supprimée l'obligation qui s'imposait aux candidats aux élections cantonales ou municipales de fournir des attestations de domicile et de faire certifier conformes certaines pièces jointes à sa candidature, de la même façon que ces obligations n'existent pas pour les autres élections.

Le décret a supprimé les demandes de concours à la commission de propagande et d'emplacements d'affichage. En effet, ces démarches avaient pour objet de s'assurer du recours à un imprimeur agréé et du versement du cautionnement par le candidat. Avec la suppression de cet agrément et du cautionnement, ces démarches ne présentent plus d'utilité pour les élections soumises à déclaration de candidature.

La convocation des électeurs pour les élections sénatoriales et pour les deux tours des élections municipales à Paris, Lyon et Marseille se faisait par arrêté préfectoral. Celle des électeurs pour le deuxième tour des élections municipales dans les autres communes se faisait par arrêté municipal. Ces arrêtés s'ajoutaient, pour les élections cantonales et municipales partielles, à l'arrêté du préfet ou du sous-préfet fixant la date des élections. Désormais, cet arrêté convoquera également les électeurs.

Enfin, le décret du 11 octobre 2006 procède à une clarification de certaines règles du droit.

D'abord, le décret harmonise les dispositions relatives à la validité des bulletins de vote pour les élections parlementaires et locales, exception faite des élections sénatoriales au scrutin majoritaire et des élections municipales dans les communes de moins de 3 500 habitants dont le mode de scrutin permet le panachage. Désormais seront nuls : les circulaires utilisées comme bulletin, dont la jurisprudence admet aujourd'hui la validité dans certains cas et la refuse dans d'autres ; les bulletins imprimés comportant des mentions manuscrites ; les bulletins manuscrits dans tous les scrutins de liste, c'est-à-dire non seulement pour les élections des représentants au Parlement européen et des conseillers régionaux, comme c'est le cas aujourd'hui, mais également pour les élections municipales des communes de 3 500 habitants et plus.

Conformément aux observations du Conseil constitutionnel dans sa décision du 1<sup>er</sup> juin 2005 proclamant les résultats du référendum du 20 mai 2005, il est désormais précisé que le procès-verbal doit être mis à disposition des personnes susceptibles d’y porter leurs réclamations pendant toute la durée des opérations de vote.

La date de début de dépôt des candidatures aux élections est fixée par décret en Conseil d’État pour les élections législatives, européennes et régionales. Dans les autres cas, elle sera désormais explicitement fixée au troisième lundi précédant le scrutin pour les élections sénatoriales et par arrêté préfectoral pour les élections cantonales et municipales.

Le décret précise que la période de campagne électorale pour les élections cantonales et toutes les élections municipales, hors les cas de Paris, Lyon et Marseille, durera du deuxième lundi précédant le scrutin à la veille du scrutin pour les élections cantonales et toutes les élections municipales.

Il étend aux circulaires des candidats les restrictions à l’usage des trois couleurs bleu, blanc et rouge qui existent pour les affiches, afin d’éviter de leur conférer une apparence officielle. Les emblèmes des partis ou groupements politiques où figure la combinaison de ces trois couleurs ne seront plus concernés par cette interdiction. Par ailleurs, une largeur et une hauteur maximales sont fixées pour les affiches afin d’éviter les affiches rectangulaires dites « à l’italienne », dont le format est difficilement compatible avec celui des panneaux d’affichage habituellement utilisés.

Le décret n° 2001-777 du 30 août 2001 a créé au ministère de l’intérieur un fichier des élus et des candidats aux élections au suffrage universel. Il est modifié par le décret du 11 octobre 2006, afin de permettre la conservation de certaines de ces données à des fins d’analyse politique ou d’information.

— *Le projet de loi de simplification du droit*

Il faut rappeler que, dans son article 12, le projet de loi de simplification du droit, adopté par le Conseil des ministres du 12 juillet 2006, prévoit, sur le fondement de l’article 38 de la Constitution, d’habiliter le Gouvernement à poursuivre la modernisation des procédures électorales. Il serait ainsi autorisé à fusionner par ordonnance en une instance unique et permanente les trois commissions chargées respectivement d’établir les listes électorales, de contrôler les actions de propagande et de recenser les votes.

Il serait également autorisé à permettre l’établissement des procurations électorales par des fonctionnaires territoriaux habilités par le juge d’instance. L’ordonnance pourrait prévoir de nouvelles modalités de contrôle, en soumettant les procurations à l’examen de la commission administrative compétente en matière de listes électorales.

## **2. Les crédits de la vie culturelle et associative en légère progression**

### ***a) Une hausse limitée des crédits destinés à la vie culturelle***

Le rapport avait consacré l'an passé de longs développements au régime des cultes en France. Sans qu'il soit besoin d'y revenir, il faut constater que, pour 2007, les crédits inscrits sur l'action 4 du programme VPCA **augmentent de 3,1 %** pour les crédits de paiement, qui passeront de 54,2 à **55,9 millions d'euros** et de 2,8 % pour les autorisations d'engagement qui progresseront de 54,2 à 56 millions d'euros.

Cette hausse est justifiée par l'accroissement des dépenses de personnel – qui représentent 95 % du total des crédits de l'action – en liaison avec **l'évolution de la valeur du point** de la fonction publique et ce en dépit de la baisse du nombre d'emplois concernés. Elle intègre une revalorisation limitée à 136 000 euros d'une subvention de fonctionnement qui était restée stable depuis 1993, année du transfert de cette dépense d'un chapitre de rémunération à un chapitre de subvention. Les crédits d'investissement immobilier progresseront sensiblement de 0,3 million à 0,5 million d'euros en crédits de paiement, afin de faire face aux opérations de protection du patrimoine et à la mise en sécurité de bâtiments souvent vétustes – à savoir les Grands Séminaires et Palais Épiscopaux de Metz et Strasbourg –, dont l'État est propriétaire.

Le plafond d'emplois des ministres du culte diminuera de 1 429 emplois en 2006 à 1 409 emplois pour 2007 sur le fondement d'une hypothèse de travail intégrant un nombre prévisionnel de sorties qui excéderait de 20 ETPT le nombre d'entrées, étant précisé qu'il est difficile d'établir une prévision fiable tant pour les entrées que pour les sorties. Pour ces dernières, l'absence d'âge limite de départ à la retraite induit une présence forte de ministres âgés en activité et, par conséquent, un nombre annuel de décès très supérieur à la moyenne de la fonction publique. Le nombre d'entrées est quant à lui largement fonction de la capacité des autorités culturelles à présenter des candidats pour occuper les postes vacants.

### ***b) Une progression significative des crédits destinés à la vie associative***

Cette action couvre les activités de soutien au programme, notamment la rémunération des 33 emplois en ETPT de la sous-direction des affaires politiques et de la vie associative de la direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT), ainsi que les activités liées au respect de la législation et de la réglementation relatives aux associations et aux établissements d'utilité publique, ce qui inclut les fonctions d'instruction des dossiers de reconnaissance d'utilité publique des associations et fondations ou de modification des statuts de ces organismes et d'instruction des dossiers relatifs à des libéralités consenties à ces derniers ou à des États ou établissements étrangers.

Les crédits inscrits sur l'action 5 représenteront **2,6 millions d'euros** en crédits de paiement et autorisations d'engagement **en 2007**, soit une progression proche de 8 % par rapport à 2006. La valeur cible fixée, dans le PAP pour 2006, à 95 % de demandes traitées en moins de six mois en 2007 a été revue à la baisse dans le présent PAP, puisque ce taux n'est plus que de 80 % en 2008, tandis que la prévision pour 2006 ne s'établit plus qu'à 60 % et pour 2007 à 70 %. Le taux réalisé en 2005 était quant à lui limité à 50 %.

Cette **performance dégradée** s'explique par le temps consacré par le bureau des groupements et associations à la mise en œuvre d'une **réforme relative à la simplification** du régime **des libéralités** consenties aux associations, fondations et congrégations, de certaines déclarations associatives et à la modification des obligations des associations et fondations relatives à leurs comptes annuels. La multiplicité des intervenants et les délais de circulation des dossiers entre eux imposent, par ailleurs, de revoir les cibles de résultats à la baisse.

## **B. UN PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR » AU DIAPASON DE LA RATIONALISATION**

### **1. La baisse des engagements et la hausse des paiements**

Les services dont les activités sont retracées par les actions de ce programme sont les cabinets des ministres, l'IGA, le secrétariat général et la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLP AJ). Un opérateur, l'Institut national des hautes études de sécurité (INHES) participe à la mise en œuvre de l'action 2 consacrée à l'expertise, à l'audit, à la prévision et aux études.

Le **programme CPPI** bénéficiera, pour 2007, de **517,1 millions d'euros** en **autorisations d'engagement** et de **501,4 millions d'euros** en **crédits de paiement**. Les premières baissent de 21,8 %, quand les seconds progressent de 5,8 %. Le plafond d'emplois autorisé pour 2007, exprimé en ETPT, atteint 3 400 au lieu de 3 638 dans la loi de finances initiale pour 2006.

L'essentiel de la **baisse en autorisations** d'engagement s'explique par le fait que des **opérations immobilières** et des **projets de systèmes d'information** ont été **programmés en 2006** et ne nécessitent donc plus d'ouvertures importantes en 2007. C'est le cas, en particulier, de l'opération de réunion des services de renseignement à Levallois-Perret qui a mobilisé, l'an dernier, 160 millions d'euros d'autorisations d'engagement, enveloppe suffisante pour assurer la couverture pluriannuelle des engagements de l'État dans le projet.

La **progression des crédits** de paiement est principalement imputable à un **changement de périmètre** lié à la mise en place de **loyers budgétaires** pour un montant de 16,6 millions d'euros sur l'action 5 du programme consacrée aux affaires financières et immobilières.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR » PAR TITRE (2005-2007)**

(en millions d'euros)

Titre	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	LFI 2005	LFI 2006	PLF 2007	PLF 2007/ LFI 2006 (en %)	LFI 2005	LFI 2006	PLF 2007	PLF 2007/ LFI 2006 (en %)
Titre 2	257,94	223,68	222,45	-0,55	257,94	223,68	222,45	-0,55
Titre 3	217,18	401,07	264,66	-34,01	217,18	227,79	241,61	6,07
Titre 5	26,52	36,27	29,32	-19,17	20,95	21,87	36,70	67,81
Titre 6	0,91	0,66	0,66	0,00	0,91	0,66	0,66	0,00
<b>Total</b>	<b>502,54</b>	<b>661,69</b>	<b>517,09</b>	<b>-21,85</b>	<b>496,98</b>	<b>474,01</b>	<b>501,42</b>	<b>5,78</b>

Source : documents budgétaires.

Comme on l'a vu en introduction, le nombre des objectifs et indicateurs a été volontairement réduit par rapport au PAP pour 2006, afin de permettre une meilleure appropriation de la démarche de performance par les services. Quatre objectifs sur cinq sont consacrés à l'évaluation de la qualité des prestations de services rendus par les directions et services, dans les domaines des systèmes d'information et de communication, de la gestion des ressources humaines, des affaires immobilières. Les activités d'expertise, d'audit et de contrôle sont également prises en compte en tant que services rendus au bénéfice de l'utilisateur interne.

Enfin, il convient de relever que l'ensemble du programme, à l'exception des crédits d'état-major, est reversé à d'autres programmes. Ainsi, sur les 503,7 millions d'euros de crédits de paiement (y compris les fonds de concours), 211,7 millions seront reversés au programme AT, 244 millions au programme « Police nationale » de la mission « Sécurité » et 4,8 millions à la mission « Sécurité civile ».

## **2. La modernisation des fonctions de conception et des fonctions logistiques**

La création du secrétariat général en 2004 a entraîné la création au sein de la direction de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières (DEPAFI) d'un niveau de coordination pour la gestion des programmes d'administration générale, la sous-direction des programmes d'administration générale (SDPAG). Les sous-directions en charge respectivement des affaires financières et immobilières ont été recentrées sur leurs cœurs de métier. Au sein de la DRH, la sous-direction des personnels (SDP) a été réorganisée afin de mieux coordonner la mise en œuvre de la LOLF et le pilotage de la masse salariale.

Le ministère de l'intérieur s'appuie, en outre, sur des instruments de gestion permettant de développer l'efficacité du programme : plan stratégique des systèmes d'information et de communication, schéma directeur immobilier de l'administration centrale, comptabilité d'analyse des coûts, contrôle de gestion s'appuyant sur un réseau de quatorze contrôleurs répartis dans l'ensemble des directions, politique ministérielle des achats publics.

### **a) Les fonctions de conception**

L'action « **État-major** » bénéficiera en 2007 d'une enveloppe de **27,6 millions d'euros**, en progression de 28 % par rapport à 2006 pour 273 ETPT, soit le même plafond d'emplois qu'en 2006.

L'action qui regroupe les **fonctions d'inspection**, de prospective, d'études et de recherche est au service des quatre missions du ministère, hors « Politiques des territoires ». **18,1 millions d'euros** de crédits de paiement, en progression de 5,5 % pour 124 ETPT, dont 75 à l'IGA, lui seront attribués en 2007. La subvention versée à l'INHES s'élèvera pour 2007 à 5,6 millions d'euros, soit une hausse de 0,3 million d'euros par rapport à 2006. L'essentiel de cette progression sera destiné à renforcer les moyens de l'observatoire national de la délinquance.

La **fonction de conseil juridique** et de traitement du contentieux porte à la fois les crédits de contentieux et les crédits destinés à la protection des fonctionnaires. À ce propos, le ministère de l'intérieur n'hésite pas à noter « *une réelle fragilité financière du programme, qui découle de l'intégration du coût du contentieux, dont la prise en compte s'avère complexe dans un cadre de crédits désormais limitatifs* ».

En effet, l'entrée en vigueur de la LOLF a conduit à un changement de nature des crédits de contentieux. Ils étaient évaluatifs, ils sont devenus limitatifs. Face à cette nouvelle contrainte budgétaire, le ministère a mis en place un certain nombre de mesures pour mieux maîtriser la dépense : imputation sur d'autres programmes des dépenses dont le rattachement au contentieux est contestable, instruction aux préfetures pour que, dans l'utilisation des crédits, elles accordent la priorité absolue à l'exécution des décisions de justice, explicitation des conditions de recours à la procédure de transaction amiable, élaboration d'outils de suivi des consommations locales, avec remontées trimestrielles d'informations, mise en place de groupes de travail pour favoriser les échanges de bonnes pratiques entre préfetures et entre secrétariats pour l'administration générale de la police (SGAP) et la diffusion de la connaissance de la jurisprudence et, enfin, instauration d'une veille juridique en matière de reconduite à la frontière.

En 2005, la dépense avait fortement augmenté, le **principal poste** concerné, relatif aux **refus de concours de la force publique** – 63 % de la consommation totale – connaissant une hausse de plus de 18 %. 76,1 millions d'euros avaient été inscrits en 2005. La consommation a atteint alors 76,9 millions d'euros.

La tendance à la hausse devrait se poursuivre sur 2006 et 2007 compte tenu des capacités de gestion des services – à raison du ralentissement des expulsions locatives intervenues en 2004 dans le parc public de logement qui a résulté de la mise en place par le ministère chargé de la cohésion sociale d'un dispositif d'urgence tendant à renforcer la prévention des expulsions. La hausse en ce domaine est également imputable à des difficultés générales liées à l'insuffisance du parc locatif social ou à l'existence de situations sociales difficiles, ainsi qu'à des demandes de concours de la force publique désormais plus systématiques de la part des bailleurs publics et privés.



Cette action se verra allouer en 2007 une enveloppe de **82,4 millions d'euros**, soit un montant équivalent à celui qui a été inscrit en 2006. Un pourcentage global de 10 % de hausse de l'ensemble de la dépense réalisée au titre de l'action 6 a été retenu comme une hypothèse raisonnable d'évolution pour ces deux années. Un espoir pourrait naître du recours plus fréquent aux transactions amiables. Il convient, enfin, de rappeler qu'un audit de modernisation, confié à l'inspection générale des finances et à l'IGA, a été lancé en janvier 2006 dans le but d'optimiser le dispositif de remontée des informations à mettre en place en préfectures pour assurer un pilotage de cette dépense et d'étudier une évolution des textes encadrant cette procédure.

Enfin, l'**action consacrée aux libertés publiques** voit ses crédits diminuer de 4,8 % à **17 millions d'euros** en crédits de paiement et autorisations d'engagement. La très grande majorité de cette enveloppe, soit 95 %, est consacrée aux dépenses de personnels liés aux 326 ETPT de la DLPAJ.

### *b) Les fonctions logistiques*

Les **systèmes d'information et de communication** feront l'objet d'une enveloppe de 147,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et de **137 millions d'euros de crédits de paiement**, soit une réduction respective de 9,4 % et 5,2 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2006. La moitié des crédits est consacrée aux dépenses des 1 373 ETPT de la direction des systèmes d'information et de communication (DSIC) et des services de zone (SZSIC).

Parmi les dépenses qui ne sont pas consacrées au personnel, 3,1 millions d'euros financeront le fonctionnement courant de la DSIC et des services zonaux. Les principaux postes sont la messagerie, pour 2,6 millions d'euros, la transmission de données via le réseau privatif du ministère appelé « Réseau général de transport » (RGT) pour 12,7 millions d'euros, ainsi que la téléphonie, pour 7,6 millions d'euros. Lancé en 2006, le projet CRISTAL de téléphonie sur Internet est inscrit pour 5 millions d'euros. 5,9 millions d'euros servant au financement du fonctionnement et des nouveaux investissements des équipements de faisceaux hertziens destinés à se substituer à des liaisons louées pour la transmission de données sur le réseau de communication de la police ACROPOL seront transférés au programme « Police nationale ». En outre, 11 millions d'euros seront consacrés à la maintenance et 21 millions d'euros à l'acquisition de nouveaux équipements au titre du renouvellement et de la mise à niveau indispensable pour répondre aux besoins résultant de la mise en exploitation des nouvelles applications.

La **fonction de pilotage des ressources humaines** dans le cadre du dialogue de gestion se verra attribuer 138,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et **133,1 millions d'euros en crédits de paiement** soit une progression respective de 4,8 % et 1,7 % par rapport aux crédits ouverts dans la loi de finances initiale pour 2006. Cette action supportera par ailleurs **1 016 ETPT**. La baisse significative du nombre de ces emplois par rapport à 2006 (1 224 ETPT) se justifie par le transfert de personnels des personnels du réseau social (180) et de formateurs internes (11) en direction du programme AT.

Il faut inscrire au chapitre de la politique des ressources humaines menée par le ministère de l'intérieur la signature, le 4 juillet 2006, d'un **protocole d'accord pluriannuel 2006-2010** par le ministre d'État et quatre organisations syndicales. Ce document prévoit notamment les différentes mesures qui seront mises en œuvre durant une période de cinq ans au bénéfice des personnels administratifs, techniques et des systèmes d'information et de communication. Il s'inscrit dans le cadre du **plan pluriannuel de gestion prévisionnelle des ressources humaines**, qui prévoit à la fois un plan de requalification des personnels, des réformes statutaires allant dans le sens de la création d'un corps unique pour chaque catégorie de personnel administratif du ministère et la poursuite du plan de rattrapage des régimes indemnitaires et d'harmonisation entre les filières. Pour l'année 2007, une enveloppe de 11,4 millions d'euros sera consacrée à la poursuite de ce dernier objectif pour les corps administratifs et techniques.

L'action 5 « **Affaires financières et immobilières** » disposera en 2007 de 86,1 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 86,3 millions d'euros de crédits de paiement, soit une baisse des premières de 62,2 % et une hausse des seconds de 44,4 %, pour un nombre d'ETPT équivalent à celui inscrit l'an passé, soit 288 emplois. On a vu que la baisse des engagements est liée à l'inscription en 2006 des autorisations nécessaires à la conduite pluriannuelle des grands projets et que la hausse des paiements est liée à l'inscription en 2007, pour la première fois, d'un **loyer budgétaire de 16,6 millions d'euros**. Le présent projet de loi de finances généralise, en effet, à l'ensemble des administrations centrales le mécanisme dit de « loyers budgétaires », expérimenté en 2006 par trois ministères, ceux des affaires étrangères, de l'économie et de la justice <sup>(1)</sup>. Afin d'optimiser l'utilisation du parc immobilier de l'État, les gestionnaires sont ainsi placés dans la situation de « locataires », soumis à un loyer reflétant le coût pour l'État de l'immobilisation financière correspondant à la mise à disposition de ces immeubles pour les services concernés. Les loyers sont inscrits sur une ligne de recettes non fiscales que l'État, en somme, reçoit de lui-même.

Les crédits de l'action permettront, en outre, de financer, à hauteur de 14,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 15,6 millions d'euros en crédits de paiement, la location avec option d'achat (LOA) de l'immeuble des services de renseignement à Levallois-Perret.

La mission d'**audit de modernisation** menée conjointement par l'inspection générale des finances et le conseil général des ponts et chaussées sur l'entretien du patrimoine immobilier de l'État a eu l'occasion, dans son rapport publié en octobre 2006, d'évoquer plusieurs problématiques concernant le ministère de l'intérieur. Elle a rappelé ainsi que ce dernier estimait à 90 millions d'euros la réhabilitation complète des immeubles de son administration centrale, pour une dotation moyenne annuelle de l'ordre de 7 millions d'euros.

---

(1) *M. Georges Tron*, Rapport d'information déposé par la commission des Finances, de l'économie générale et du plan en conclusion des travaux d'une missions d'évaluation et de contrôle sur la gestion et la cession du patrimoine immobilier de l'État et des établissements publics, *Assemblée nationale, XII<sup>e</sup> législature, n° 2457, 6 juillet 2005*.

Si, à l'heure actuelle, les loyers budgétaires imputés sur les crédits de la mission AGTE ne concernent que l'administration centrale, il faut relever le fait que l'attention de la mission d'audit a été également attirée sur le cas des administrations occupant des immeubles dont la propriété est détenue par les collectivités territoriales, en particulier dans les cas où ces collectivités mettent les immeubles à la disposition de l'État gratuitement ou à très faible coût. En effet, ces immeubles sont considérés comme contrôlés par l'État, alors que les collectivités territoriales n'ont pas renoncé à leur droit de propriété. La facturation d'un loyer budgétaire à de telles administrations pourrait donc interpeller les collectivités concernées. Celles-ci pourraient soit réclamer le reversement du loyer, soit ajuster le niveau du loyer qu'elles facturent sur celui du loyer budgétaire. L'inclusion de ces services dans le périmètre des loyers budgétaires mérite donc d'être envisagée avec toutes les précautions préalables nécessaires. Ces cas concernent surtout les **préfectures qui occupent à titre gratuit des bâtiments appartenant aux collectivités territoriales**.

La mission d'audit a également relevé que le **ministère de l'intérieur**, à l'instar des ministères de la défense et de la justice, paraissait **parmi les plus avancés dans la réflexion sur l'organisation de la fonction immobilière**. Il a fait le choix de centraliser les responsabilités de la stratégie immobilière, du gros entretien et de la gestion des bâtiments d'administration centrale sur une entité rattachée à la DEPAFI. La sous-direction de l'immobilier agit sur délégation de gestion pour le compte des responsables de programmes de politique publique, ces derniers mettant à sa disposition les crédits destinés à l'investissement immobilier. Avant la LOLF, l'ensemble des crédits d'investissement du ministère de l'intérieur faisaient l'objet d'une centralisation et étaient gérés en direct par la sous-direction. C'est pour ne pas calquer l'organisation des programmes, des actions et des crédits sur celle de l'organigramme en vigueur que le ministère de l'intérieur a pris le parti de répartir ces crédits d'investissement immobilier entre les programmes de politique publique qui en sont les bénéficiaires.



## EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 24 octobre 2006, la Commission a procédé à l'audition de M. Nicolas Sarkozy, ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, et de M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales, sur les crédits des missions « Sécurité », « Sécurité civile », « Administration générale et territoriale de l'État » et « Relations avec les collectivités territoriales » pour 2007.

Après que le ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, eut évoqué les crédits des missions « Sécurité » et « Sécurité civile », **M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État »**, a salué l'esprit de coopération du ministère, qui a répondu avec diligence au questionnaire qui lui avait été adressé, ce qui constitue un bon indicateur de la qualité des relations entre exécutif et législatif. Il a également salué la grande disponibilité dont ont fait preuve les préfetures qui l'ont accueilli.

Soulignant que des marges financières avaient été dégagées dans les préfetures grâce à la globalisation, puis, à partir de cette année, grâce à la fongibilité, il a souhaité savoir si le ministre délégué jugeait envisageable de garantir la pérennité de ces éléments de souplesse en instituant un contrat de gestion, contrat qui pourrait être formalisé entre le responsable de programme et les responsables de budgets opérationnels de programme.

Il a demandé au ministre délégué de dresser un bilan rapide de la réforme de l'administration départementale de l'État. Évoquant l'expérimentation « avant-gardiste » de rassemblement des services de l'État dans trois grandes directions menée dans le Lot, il a souhaité savoir si elle rencontrait des résistances ou si elle pouvait au contraire être étendue à d'autres départements.

En ce qui concerne la question récurrente du rôle des sous-préfetures, il a constaté que l'administration préfectorale était ouverte à l'idée d'une adaptation de la carte des sous-préfetures. Il a souhaité connaître l'état de la réflexion du ministère de l'intérieur sur cette question.

Il a rappelé avoir souvent plaidé pour que le préfet assure la cohérence et la lisibilité de l'action de l'État dans les territoires.

Indiquant enfin que le projet d'identité nationale électronique sécurisée, l'INES, faisait encore l'objet, cette année, d'inscriptions budgétaires importantes, il a estimé qu'il s'agissait d'un projet structurant qui aura des incidences sur le travail des préfetures, et que se posait la question de la nécessité et du calendrier de dispositions législatives nouvelles pour mener à terme ce projet.

En réponse, le **ministre délégué** a souligné que la réforme budgétaire et comptable commandée par la LOLF s'était révélée fort utile, non seulement pour l'encadrement mais aussi pour l'ensemble des agents de l'État.

S'agissant de la réforme des administrations départementales de l'État, il en a rappelé les objectifs : renforcer l'unité de l'action de l'État, la rendre plus visible, rationaliser les dépenses. Diverses expérimentations sont en cours. Huit départements ont expérimenté la fusion entre DDE et DDAF. Plusieurs départements ont créé une délégation interservices, chargée d'agir dans des domaines aussi divers que la gestion de l'eau, la cohésion sociale et l'égalité des chances ou la politique de la ville. Ils ont pu également mettre en œuvre la mutualisation de certains moyens, par exemple pour l'achat public, l'immobilier ou la formation. Le département du Lot ira plus loin en expérimentant le regroupement des services de l'État en trois directions opérationnelles, respectivement chargées de la population, des territoires et de la sécurité, soutenues par une direction en charge des ressources humaines et de la logistique. Cette expérience fera l'objet d'une montée en puissance sur trois ans, ce qui permettra de procéder à la concertation et à l'évaluation nécessaires. Il convient de souligner qu'à quelques exceptions près, les personnels concernés par ces expérimentations ne manifestent pas de réticences de principe.

Le rôle des sous-préfectures doit évoluer, en s'articulant autour de deux axes : la sécurité des populations et l'utilité publique. S'agissant de ce deuxième axe, il s'agit d'identifier les demandes allant dans le sens de l'intérêt général, notamment dans le domaine des politiques de développement durable.

Les cadres doivent être mieux payés et mieux formés. Environ 400 postes ne seront pas reconduits, les marges de manœuvre ainsi dégagées permettant de mettre l'accent sur la formation.

Le projet d'identité nationale électronique sécurisée a fait l'objet en 2004 d'une première mouture. Il a fallu l'approfondir. Un avant-projet de loi vient d'être soumis à la CNIL. L'objectif reste inchangé : moderniser les titres d'identité et de voyage, en y introduisant des éléments électroniques et biométriques. Ils seront ainsi plus sûrs et plus faciles à renouveler.

\*

\* \*

*Après le départ des ministres, conformément aux conclusions de son rapporteur pour avis, la Commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » pour 2007.*

## ABRÉVIATIONS

ACROPOL	Automatisation des communications radio opérationnelles de police
ACTES	Aide au contrôle de la légalité dématérialisé
AGDREF	Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France
AGTE	Mission « Administration générale et territoriale de l'État »
ANTS	Agence nationale des titres sécurisés
AT	Programme « Administration territoriale »
BOP	Budget opérationnel de programme
CAR	Comité de l'administration régionale
CIACT	Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires
CIAP	Comité interministériel d'audit des programmes
CNCCFP	Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques
CNI	Carte nationale d'identité
CPPI	Programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »
DDAF	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDE	Direction départementale de l'équipement
DDJS	Direction départementale de la jeunesse et des sports
DEPAFI	Direction des études, de la prévision, des affaires financières et immobilières du ministère de l'intérieur
DGME	Direction générale de la modernisation de l'État
DIACT	Délégation interministérielle à la compétitivité et à l'aménagement des territoires
DIREN	Direction régionale de l'environnement
DIS	Délégation interservices
DLPAJ	Direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur
DMAT	Direction de la modernisation et de l'action territoriale du ministère de l'intérieur
DNO	Directive nationale d'orientation
DRCCRF	Direction régionale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DRH	Direction des ressources humaines du ministère de l'intérieur
DRIRE	Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
DSIC	Direction des systèmes d'information et de communication du ministère de l'intérieur
EMZ	État-major de zones
ETPT	Équivalents temps plein travaillé
FRM	Feuille de route ministérielle
IGA	Inspection générale de l'administration
INES	Identité nationale électronique sécurisée
INHES	Institut national des hautes études de sécurité
ITEPSA	Inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricole
LOLF	Loi organique du 1 <sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances
MIAT	Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

MIS	Missions interservices
MISE	Mission interservices de l'eau
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
PAP	Projet annuel de performances
PASE	Projet d'action stratégique de l'État
PASED	Projet d'action stratégique de l'État dans le département
PASER	Projet d'action stratégique de l'État dans la région
PIACL	Pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité
PNE	Programme national d'équipement des préfetures
PTE	Projet territorial de l'État
RADE	Réforme de l'administration départementale de l'État.
RAP	Rapport annuel de performances
RGT	Réseau général de transport
RMV	Réseau mondial visa
SDAP	Service départemental de l'architecture et du patrimoine
SDAPVA	Sous-direction des affaires politiques et de la vie associative de la direction de la modernisation et de l'action territoriale du ministère de l'intérieur
SDAT	Sous-direction de l'action territoriale de la direction de la modernisation et de l'action territoriale du ministère de l'intérieur
SDP	Sous-direction du personnel (DRH)
SDPAG	Sous-direction des programmes d'administration générale (DEPAFI)
SGAP	Secrétariat pour l'administration générale de la police
SGAR	Secrétariat général pour les affaires régionales
SIC	Système d'information et de communication
SIG	Système d'information géographique
SIV	Système d'immatriculation des véhicules
SMR	Stratégie ministérielle de réforme
SOF	Schéma d'organisation financière
SZSIC	Service de zone des systèmes d'information et de communication
UO	Unité opérationnelle
VIS	<i>Visa Information System</i> (Système européen d'information sur les visas)
VPCA	Programme « Vie politique, culturelle et associative »



## PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

### PARIS

- *Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire :*
  - Mme Bernadette MALGORN, secrétaire générale
  - M. Bertrand MUNCH, directeur de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières
  - M. Pascal MAILHOS, directeur de la modernisation et de l'action territoriale, adjoint au secrétaire général
  - M. Laurent PREVOST, sous-directeur de l'administration territoriale, direction de la modernisation et de l'action territoriale

### LAVAL

- *Préfecture de la Mayenne :*
  - M. Gérard LEMAIRE, préfet
  - M. Ludovic GUILLAUME, secrétaire général
  - Mme Christine BOEHLER, sous-préfète de Mayenne
  - M. Stéphane COURTIN, sous-préfet de Château-Gontier
  - Mme Nacéra HADDOUCHE, directrice des services de cabinet
  - Mme Yvonne GENEST, chef du service des moyens et de la modernisation
  - M. Christian GOULARD, contrôleur de gestion
- *Trésorerie générale :*
  - M. Yves REYNAUD, trésorier-payeur général
- *Direction départementale de l'agriculture et de la forêt :*
  - Mme Muriel GUILLET, directrice
- *Direction départementale de l'équipement :*
  - M. Marc NAVEZ, directeur
- *Direction départementale de la sécurité publique :*
  - M. Emmanuel MORIN, directeur

## VERSAILLES

- *Préfecture des Yvelines :*
  - M. Christian de LAVERNÉE, préfet
  - M. Philippe VIGNES, secrétaire général
  - Mme Dominique LASSUS-MINVIELLE, secrétaire générale adjointe
  - Mme Béatrice MOUTON, directrice de la programmation et des actions de l'État
  - Mme Marie-Christine LAUFER, chef du bureau de la programmation et des finances de l'État à la direction de la programmation et des actions de l'État
  - Mme Nancy RENAUD, chef du service des moyens et de la logistique
  - Mme Marie-Hélène BERCELLI, contrôleur de gestion
  - Mme Lucie PICHERY, Mission d'animation et de suivi des politiques prioritaires de l'État
  
- *Trésorerie générale :*
  - M. Michel COLIN, trésorier-payeur général
  - M. DONNART, chef de la division dépenses de l'État et contrôle financier
  
- *Direction départementale de l'équipement :*
  - M. BOURGUET, directeur adjoint
  
- *Direction départementale de l'agriculture et de la forêt et direction départementale des services vétérinaires :*
  - Mme Marie-Laure PROJETTI, secrétaire générale
  
- *Direction départementale des affaires sanitaires et sociales :*
  - M. Charles de BATZ, directeur
  
- *Inspection d'académie :*
  - M. SIRY, chef de division des affaires financières
  
- *Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle :*
  - M. LEGENDRE, secrétaire général
  
- *Direction départementale de la jeunesse et des sports :*
  - Mme ETHEL CAROSSO-ROITMAN, directeur
  - M. TOFOLETTI, secrétaire général