

N° 3363

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

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

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2007** (n° 3341),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 2

ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. JEAN-PIERRE GORGES

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2005 ET 2006 GLOBALEMENT CONFORME AUX CRÉDITS VOTÉS.....	9
A.– LE BUDGET DE 2005	9
B.– LE BUDGET DE 2006	10
II.– UN BUDGET POUR 2007 EN FORTE HAUSSE.....	13
A.– UNE MISSION DONT LE CADRE EST DÉSORMAIS STABILISÉ	13
B.– UNE DOTATION EN NETTE AUGMENTATION, EN VUE DU FINANCEMENT DES ÉLECTIONS DE 2007	17
1.– Le gonflement des crédits de paiement	17
2.– Une hausse plus modérée des autorisations d'engagement.....	18
3.– Dépenses de personnel et plafonds d'emplois : une évolution en ciseaux.....	18
C.– DES PRIORITÉS POUR 2007 QUI S'INSCRIVENT DANS LA CONTINUITÉ DE 2006	21
1.– La poursuite de projets innovants, recourant aux nouvelles technologies	22
2.– Une politique des ressources humaines modernisée	22
3.– La rationalisation des implantations immobilières	23
D.– DES AMÉLIORATIONS MULTIPLES APPORTÉES À LA RECHERCHE DE LA PERFORMANCE	24
1.– Le contenu des projets annuels de performance (PAP).....	24
2.– L'évolution des objectifs et indicateurs.....	24
3.– La mise en œuvre de la LOLF dans les services déconcentrés	27
4.– De la stratégie ministérielle de réforme aux audits de modernisation	28
III.– LES CRÉDITS DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE	33
A.– UN PROGRAMME MARQUÉ PAR LA FONGIBILITÉ DES CRÉDITS, QUI AMÉLIORE SES RÉSULTATS.....	33

B.- UN BUDGET EN LÉGÈRE AUGMENTATION, AXÉ SUR LE DÉVELOPPEMENT DE PLUSIEURS PROJETS DE TITRES SÉCURISÉS ET LE PROGRAMME NATIONAL D'ÉQUIPEMENT DES PRÉFECTURES.....	35
1.- Les titres et bases de données sécurisés.....	36
2.- L'équipement des préfectures	37
C.- LES PERSPECTIVES DE RÉFORME DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE.....	38
1.- La réforme de l'administration régionale	39
2.- La réforme de l'administration départementale	39
3.- La réforme interne des préfectures et la mise en œuvre de la directive nationale d'orientation (DNO)	41
IV.- LE BUDGET DE LA VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE.....	43
A.- UN BUDGET EN FORTE HAUSSE	43
B.- UN PROGRAMME ESSENTIELLEMENT CONSACRÉ CETTE ANNÉE À L'ORGANISATION DES ÉLECTIONS DE 2007	44
V.- LES CRÉDITS DE SOUTIEN DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR	48
A.- DES ACTIONS D'INÉGALE IMPORTANCE, REFLÉTANT LES PRIORITÉS DE LA MISSION	48
B.- DES PRIORITÉS AXÉES SUR LES RESSOURCES HUMAINES, L'IMMOBILIER ET L'INFORMATIQUE	49
C.- DES VOIES DIVERSES D'AMÉLIORATION DE LA GESTION	52
1.- Rationaliser l'organisation du ministère.....	52
2.- Adapter les effectifs aux besoins	52
3.- Optimiser les conditions d'achat.....	53
4.- Développer les systèmes d'information.....	53
5.- Faire évoluer les process.....	54
CONCLUSION.....	55
EXAMEN EN COMMISSION	57
ANNEXE 1 : LISTE DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE DE LA MISSION POUR 2007	59
ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	63

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires le 10 octobre. Ayant envoyé le questionnaire beaucoup plus tôt que d'habitude, votre Rapporteur spécial avait demandé que les réponses lui parviennent donc le 15 septembre.
À cette date, environ 71 % des réponses lui étaient parvenues.
À la date butoir ce pourcentage était de 83 %, ce qui est insuffisant.

SYNTHÈSE

L.– L'évolution générale du budget pour 2007

D'un montant global prévisionnel de 2.497,9 millions d'euros, les crédits de paiement de la mission affichent **une hausse de 12,9 %** par rapport à ceux votés l'an dernier en loi de finances initiale, soit + 286 millions d'euros. **À périmètre constant**, ces crédits augmenteraient d'environ 318 millions d'euros, **soit de près de + 14,4%**.

Ils se répartissent entre **trois programmes d'inégal volume** :

La forte hausse d'ensemble tient pour l'essentiel à l'accroissement des crédits du programme *Vie politique, culturelle et associative* (15 % de la mission) – qui bénéficie de 231,7 millions supplémentaires sur 381 millions d'euros – **en vue du financement des élections présidentielle et législatives de 2007. Ce facteur contribue en effet pour 81 % à l'augmentation du budget de la mission et explique l'essentiel de celles prévues pour les dépenses de personnel (51,4 millions d'euros), les dépenses de fonctionnement (163,9 millions d'euros), les dépenses d'investissement (18,8 millions d'euros) et les dépenses d'intervention (21,9 millions d'euros).**

Le programme *Administration territoriale* (1.615,3 millions d'euros de crédits de paiement prévus), qui couvre près de **65 % du budget** et environ 85 % des emplois, **bénéficie d'une augmentation de 1,7 %** par rapport à l'an dernier, soit + 28,8 millions d'euros, liée principalement aux mesures salariales générales et catégorielles, nonobstant la suppression de 315 ETPT.

Le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* – qui représente 20 % de la mission – voit ses crédits globalement augmenter de 27,4 millions d'euros (sur les 501,4 millions d'euros prévus), soit + **5,8 %**. Cette progression s'explique principalement par l'augmentation des crédits relatifs aux affaires financières et immobilières.

Outre l'organisation des élections de 2007, les priorités de la mission sont axées sur la poursuite des projets de titres sécurisés (système d'immatriculation à vie des véhicules, passeport électronique, identité nationale électronique sécurisée...), la modernisation de la gestion des ressources humaines et la rationalisation des implantations immobilières.

II.– Principales observations de votre Rapporteur spécial

Votre Rapporteur spécial se réjouit des efforts entrepris par le ministère de l'Intérieur pour améliorer sa gestion. Celui-ci se révèle d'ailleurs – s'agissant en tout cas de cette mission – l'un des plus impliqués et des plus avancés dans la mise en œuvre de la LOLF, la modernisation de l'État et la recherche de la performance. L'instauration, depuis 2000, de la globalisation des crédits dans les préfectures, la capacité à renseigner tous les indicateurs de performance associés à la mission ou la réforme de l'administration territoriale en témoignent notamment.

Mais ces réformes devront être poursuivies et évaluées ; leurs gains en termes de productivité, d'économies budgétaires et de qualité de service confirmés. Elles devront également prendre en compte le nécessaire allègement des structures intercommunales et de l'administration territoriale en général, ainsi que – dans un monde de plus en plus complexe et marqué par le foisonnement des normes – l'indispensable simplification des relations entre l'État et le citoyen.

INTRODUCTION

La mission *Administration générale et territoriale de l'État* regroupe, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2007, près de 2,5 milliards d'euros de crédits de paiement, soit 0,93 % du budget général de l'État. Créeée *ex nihilo* avec la mise en œuvre de la LOLF⁽¹⁾, elle comporte trois programmes de nature différente, qui lui confèrent chacun une importance particulière. D'abord, elle finance les fonctions « support » du ministère de l'Intérieur, au travers du programme *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*. Deuxièmement, elle couvre la gestion de l'ensemble du réseau des préfectures – cœur de l'administration déconcentrée de l'État – dans le cadre de son programme *Administration territoriale*. Enfin, elle comporte les crédits du programme *Vie politique, cultuelle et associative*, qui finance notamment les partis et les campagnes électorales et jouera donc un rôle clé pour l'organisation des élections présidentielle et législatives de l'an prochain.

Cette échéance explique d'ailleurs pour l'essentiel l'augmentation des crédits de la mission pour 2007, qui s'élève à 286 millions d'euros de crédits de paiement, soit + 12,9 % par rapport à 2006.

Ce projet de budget s'inscrit en outre dans un contexte marqué pour le ministère de l'Intérieur par une large mise en œuvre de la logique de la performance issue de la LOLF. Cette démarche revêt, selon les programmes, des formes diverses.

Il convient donc, après avoir examiné l'exécution budgétaire de 2005 et 2006, de retracer les grandes lignes du budget prévu pour 2007 ainsi que les principales mesures marquant chacun des trois programmes de la mission.

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

I.— UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2005 ET 2006 GLOBALEMENT CONFORME AUX CRÉDITS VOTÉS

A.— LE BUDGET DE 2005

L'exécution du budget de 2005 a été exposée par votre Rapporteur spécial en juin dernier, à l'occasion de l'examen du projet de loi portant règlement définitif du budget de 2005.⁽¹⁾ On rappellera qu'il résulte de l'ensemble des mouvements intervenus en cours d'année que les **crédits disponibles** se sont élevés à 1.920,9 millions d'euros de crédits de paiement, soit 83,9 % des crédits ouverts en loi de finances initiale (LFI). Mais cet écart (368,6 millions d'euros) est largement imputable au transfert des crédits de pension (532,8 millions d'euros). Si l'on fait abstraction de ce dernier, les crédits ont été au contraire abondés de 164,2 millions d'euros (soit un accroissement de 7,1 %), liés principalement au montant des reports (106,8 millions d'euros) et d'une avance sur décret (85,8 millions d'euros). Quant aux gels et dégels de crédits, ils sont d'un montant relativement limité (à peine 1,3 % des crédits pour les gels) et se compensent (29,5 millions d'euros de gels et 27,8 millions d'euros de dégels).

Les crédits dépensés s'élèvent, pour leur part, à 1.947,4 millions d'euros, soit 26,5 millions d'euros de plus que les crédits disponibles et un taux de consommation de 101,4 %. Cela est principalement lié aux dépenses du chapitre évaluatif 37-91 (Frais de contentieux et réparations civiles), dont l'exécution est de 136,3 millions d'euros contre 81,8 millions d'euros votés en LFI et loi de finances rectificative (LFR). En effet, hors chapitre 37-91, le taux de consommation s'établit à 98,5 %. La sous-évaluation des dépenses de ce chapitre constitue donc l'un des principaux problèmes de l'exécution du budget de 2005, qui s'avère pour l'essentiel globalement conforme à la loi de finances initiale.

La transposition en mode LOLF a permis de faire ressortir l'importance respective des trois programmes de la mission en exécution :

– *Administration territoriale* : 1.205,2 millions d'euros, soit 61,9 % des crédits ;

– *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* : 444,5 millions d'euros, soit 22,8 % du budget ;

– *Vie politique, cultuelle et associative* : 297,7 millions d'euros, soit 15,3 % du budget.

Sans surprise, on observe une forte diminution de crédits de paiement sur le premier programme, entre ceux inscrits en LFI et ceux dépensés

(1) Cf. rapport spécial n° 3155 annexe 3 (*Exécution des crédits relatifs à l'administration générale et territoriale de l'État*), juin 2006.

(1.618,8 millions contre 1.205,2 millions d'euros), en raison du transfert des crédits de pensions. Il en est également ainsi pour le troisième programme (496,9 millions contre 444,4 millions d'euros), pour la même raison, mais dans une proportion moindre, liée à la sous-évaluation des frais de contentieux. Le deuxième programme présente au contraire un net accroissement entre les crédits votés en LFI (173,7 millions d'euros) et les dépenses effectives (297,7 millions d'euros), soit + 124 millions d'euros, tenant essentiellement aux ouvertures de crédits par décret d'avance et aux reports, prévus pour le financement des élections de 2004 et le référendum sur la constitution européenne de 2005.

Si les taux de consommation des crédits de paiement des premier et deuxième programmes s'élèvent respectivement à 99,9 % et 98,6 %, celui du troisième atteint 107,7 %, en raison toujours de la sous-évaluation en LFI des frais de contentieux.

B.- LE BUDGET DE 2006

Au 1^{er} août 2006, les mouvements enregistrés sont retracés dans le tableau ci-après.

L'exécution du budget à cette date appelle plusieurs observations :

– 13,5 millions d'euros de crédits de paiement (CP) ont été **reportés** de 2005 sur 2006, soit un montant relativement faible (0,6 % du budget) ;

– 10,8 millions d'euros de **fonds de concours** (correspondant pour l'essentiel aux fonds d'assistance technique (ASTEC) en provenance de l'Union européenne) ont été enregistrés ;

– en tenant compte de ces mouvements et du décret d'avance du 27 mars relatif à la grippe aviaire et au chikungunya, le montant des crédits de paiement ouverts de la mission s'est élevé à 2.234,9 millions d'euros, soit une augmentation de 23 millions d'euros par rapport à la dotation initiale.

– un **gel** de 31,3 millions d'euros – réparti sur les trois programmes – a été opéré par ce même décret d'avance du 27 mars, réduisant les crédits utilisables à 2.203,6 millions d'euros, soit **99,6 % des crédits votés en loi de finances initiale**.

– le **taux de consommation** le 1^{er} août dernier était de 51,7 % pour les crédits de paiement (52,6 % pour les autorisations d'engagement (AE)), avec une consommation plus marquée sur le programme 232 (68,6 %) – qui comporte la plus faible part des dépenses de personnel – que sur les programmes 108 (53,3 %) et 216 (41,1 %)⁽¹⁾.

(1) Programme 108 : Administration territoriale ; programme 232 : Vie politique, culturelle et associative ; programme 216 : conduite et pilotage des politiques de l'intérieur.

EXÉCUTION DU BUDGET DE 2006 (au 1^{er} août 2006)

Pro- gram- me	AE/CP	Titre	Dotation initiales	Arr. de report	Arr. rattachement fonds de concours	Décret d'avance	Déc. de transfert	Credits ouverts	Gel(s)	Credits utilisables	Consommé	Taux de conso. (%)
	T2	1.268.502.068	0	4.610.447	0	0	1.273.112.515	1.268.502	1.271.844.013	714.025.043	56,14	
AE	Hors T2	473.776.802	5.538.148	5.833.581	-631.600	0	484.516.931	23.057.240	461.459.691	242.206.021	52,49	
Somme AE	1.742.278.870	5.538.148	10.444.028	-631.600	0	1.757.629.446	24.325.742	1.733.303.704	956.231.064	55,17		
108	T2	1.268.502.068	0	4.610.447	0	0	1.273.112.515	1.268.502	1.271.844.013	715.199.33	56,23	
CP	Hors T2	320.013.187	5.538.148	5.833.581	-631.600	0	330.753.316	15.369.059	315.384.257	130.831.384	41,48	
Somme CP	1.588.515.255	5.538.148	10.444.028	-631.600	0	1.603.865.831	16.637.561	1.587.228.270	846.030.517	53,30		
AE	T2	223.684.522	0	0	0	0	223.684.522	223.685	223.460.837	109.014.996	48,78	
	Hors T2	438.003.786	4.283.324	311.432	-441.270	0	442.157.272	20.121.771	422.035.501	161.641.535	38,30	
Somme AE	661.088.308	4.283.324	311.432	-441.270	0	665.841.794	20.345.456	645.496.338	270.656.531	41,93		
216	T2	223.684.522	0	0	0	0	223.684.522	223.685	223.460.837	106.744.397	47,77	
CP	Hors T2	250.321.438	6.690.263	311.432	-441.270	0	256.881.863	10.737.654	246.144.209	86.493.079	35,14	
Somme CP	474.005.960	6.690.263	311.432	-441.270	0	480.566.385	10.961.339	469.605.046	193.237.476	41,15		
AE	T2	58.003.944	0	0	0	0	58.003.944	58.004	57.945.940	22.990.491	39,68	
	Hors T2	93.548.645	1.241.944		-160.719	0	94.629.870	3.738.443	90.891.427	79.089.443	87,02	
Somme AE	151.552.589	1.241.944		-160.719	0	152.633.814	3.796.447	148.837.367	102.079.934	68,58		
232	T2	58.003.944	0	0	0	0	58.003.944	58.004	57.945.940	23.062.722	39,80	
CP	Hors T2	91.348.645	1.241.944		-160.719	0	92.429.870	3.628.443	88.801.427	77.565.454	87,35	
Somme CP	149.352.589	1.241.944		-160.719	0	150.433.814	3.686.447	146.747.367	100.628.176	68,57		
Total mission	Somme AE	2.555.519.767	11.063.416	10.755.460	1.233.589	0	2.576.105.054	48.467.645	2.527.637.409	1.328.967.528	52,58	
Somme CP	2.211.873.804	13.470.355	10.755.460	1.233.589	0	2.234.866.030	31.285.347	2.203.580.683	1.139.896.170	51,73		

Source : ministère de l'Intérieur.

II.– UN BUDGET POUR 2007 EN FORTE HAUSSE

A.– UNE MISSION DONT LE CADRE EST DÉSORMAIS STABILISÉ

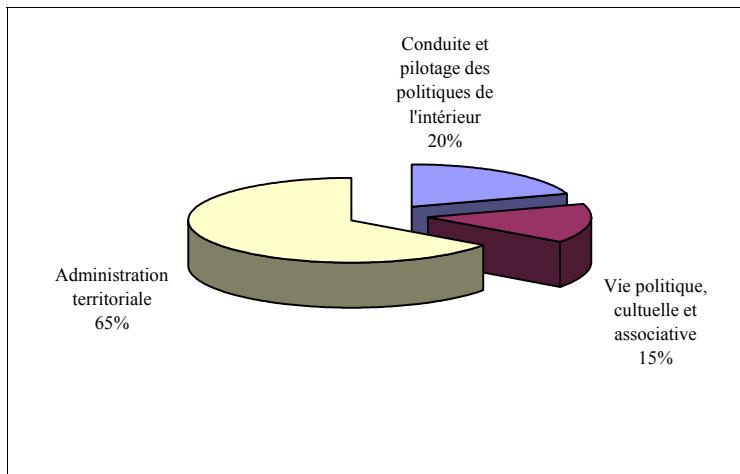
Dans le nouveau format issu de la LOLF, la mission comporte trois programmes, qui se distinguent tant par leur nature, que par le volume de leurs crédits et de leurs emplois :

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS ET DES EMPLOIS PAR PROGRAMME

(en euros)

Programme	Autorisations d'engagement pour 2007	Crédits de paiement pour 2007	Plafond d'emplois autorisé pour 2007 exprimé en ETPT
Administration territoriale	1.655.548.199	1.615.349.269	30.228
Vie politique, cultuelle et associative	547.579.048	381.087.481	1.485
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	517.088.711	501.421.361	3.400
Total	2.720.215.958	2.497.858.111	35.113

RÉPARTITION DES CRÉDITS DE PAIEMENT PAR PROGRAMME



Le programme *Administration territoriale* (n° 108) (1.615,3 millions d'euros de crédits de paiement prévus), qui couvre près de **65 % des crédits** et environ 85 % des emplois – en équivalents temps plein travaillé (ETPT) –, regroupe l'ensemble des missions des préfectures. Celles-ci sont de deux natures : celles exercées pour le compte du ministre de l'Intérieur et celles conduites pour celui d'un autre ministre. Elles recouvrent notamment la délivrance des titres (cartes d'identité, passeports, cartes grises), mais aussi le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales, la coordination interministérielle des services déconcentrés de l'Etat ou la gestion des fonds européens. Ce programme, comme les deux autres, est placé sous la responsabilité du secrétaire général du ministère.

Le programme *Vie politique, culturelle et associative* (n° 232) (381 millions d'euros de crédits), qui représente cette année plus de **15 % du budget** de la mission, a pour finalité la mise en œuvre des lois de 1901 sur la liberté associative, de 1905 sur la séparation de l'Église et de l'État, et de 1988 et 1990 sur le financement de la vie politique.

Le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* (n° 216) (501,4 millions d'euros), qui mobilise plus de **20 % des crédits**, comprend les fonctions d'état-major et de gestion des moyens, dont la finalité est de concourir à la réalisation des objectifs des autres programmes du ministère. Il couvre notamment l'exploitation des systèmes d'information et de communication « transverses » du ministère, la programmation immobilière, la gestion et la formation du personnel (hors police) et l'ensemble des activités juridiques (traitement des contentieux, élaboration des normes).

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

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME ET ACTION

Numéro et intitulé		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		Ouvertes en LIF pour 2006	Demandées pour 2007	Fonds de concours attendus en 2007	Ouverts en LIF pour 2006	Demandés pour 2007	Fonds de concours attendus en 2007
108	Administration territoriale	1.742.278.870	1.655.548.199	23.258.287	1.588.515.255	1.615.349.269	23.258.287
01	Coordination de la sécurité des personnes et des biens	245.252.978	214.191.789	—	234.809.869	213.159.923	—
02	Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres	710.790.479	648.772.321	257.000	618.616.107	631.497.321	257.000
03	Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	206.198.982	178.612.497	1.500	197.995.525	178.076.687	1.500
04	Pilotage territorial des politiques gouvernementales	512.620.936	398.540.265	22.643.287	480.468.235	396.241.993	22.643.287
05	Soutien et animation du réseau des préfectures (<i>libellé modifié</i>)	67.415.495	215.431.327	356.500	56.625.519	196.373.345	356.500
232	Vie politique, culturelle et associative	151.552.589	547.579.048	—	149.352.589	381.087.481	—
01	Financement des partis	73.479.408	80.264.408	—	73.479.408	73.283.613	—
02	Organisation des élections	17.992.197	403.716.000	—	16.166.005	244.266.000	—
03	Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques	3.195.798	4.992.774	—	3.021.990	4.992.774	—
04	Cultes	54.438.185	55.965.451	—	54.238.185	55.904.679	—
05	Vie associative et soutien	2.447.001	2.640.415	—	2.447.001	2.640.415	—
216	Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	661.688.308	517.088.711	2.308.928	474.005.960	501.421.361	2.308.928
01	État-major	21.542.642	27.618.863	192.140	21.542.642	27.618.863	192.140
02	Expertise, audit, prévision, études	17.249.914	18.093.446	134.000	17.144.914	18.093.446	134.000
03	Système d'information et de communication	163.215.382	147.824.123	395.000	144.498.034	136.983.123	395.000
04	Fonction soutien de gestion des ressources humaines	131.811.941	138.079.167	1.065.728	130.811.941	133.052.817	1.065.728
05	Affaires financières et immobilières	227.591.507	86.059.069	522.060	59.731.507	86.259.069	522.060
06	Conseil juridique et traitement du contentieux	82.396.922	82.396.922	—	82.396.922	82.396.922	—
07	Libertés publiques	17.880.000	17.017.121	—	17.880.000	17.017.121	—

Source : projet de loi de finances pour 2007 (PLF 2007).

Quant à la nature des dépenses, étant donné le contenu de la mission, ce sont toujours **les dépenses de personnel qui sont les plus importantes** (65,3 % des crédits de paiement), alors que les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 26,6 % et les dépenses d'investissement à 4,1 %. Les dépenses d'intervention sont relativement limitées (4 %).

PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME ET TITRE

Numéro et intitulé du programme et du titre	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2006	Demandées pour 2007	Fonds de concours attendus en 2007	Ouverts en LFI pour 2006	Demandés pour 2007	Fonds de concours attendus en 2007
108 Administration territoriale	1.742.278.870	1.655.548.199	23.258.287	1.588.515.255	1.615.349.269	23.258.287
Titre 2. Dépenses de personnel	1.268.502.068	1.304.598.761	11.000.000	1.268.502.068	1.304.598.761	11.000.000
Autres dépenses	473.776.802	350.949.438	12.258.287	320.013.187	310.750.508	12.258.287
Titre 3 Dépenses de fonctionnement	334.488.826	282.027.438	12.216.787	259.079.187	245.928.508	12.216.787
Titre 5 Dépenses d'investissement	139.287.976	68.922.000	41.500	60.934.000	64.822.000	41.500
232 Vie politique, cultuelle et associative	151.552.589	547.579.048	—	149.352.589	381.087.481	—
Titre 2 Dépenses de personnel	58.003.944	104.538.990	—	58.003.944	104.538.990	—
Autres dépenses	93.548.645	443.040.058	—	91.348.645	276.548.491	—
Titre 3 Dépenses de fonctionnement	15.926.587	336.530.000	—	13.926.587	177.080.000	—
Titre 5 Dépenses d'investissement	600.000	600.000	—	400.000	539.228	—
Titre 6 Dépenses d'intervention	77.022.058	105.910.058	—	77.022.058	98.929.263	—
216 Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	661.688.308	517.088.711	2.308.928	474.005.960	501.421.361	2.308.928
Titre 2 Dépenses de personnel	223.684.522	222.446.103	70.000	223.684.522	222.446.103	70.000
Autres dépenses	438.003.786	294.642.608	2.238.928	250.321.438	278.975.258	2.238.928
Titre 3 Dépenses de fonctionnement	401.069.715	264.662.437	2.088.928	227.789.367	241.610.827	2.088.928
Titre 5 Dépenses d'investissement	36.274.000	29.320.100	150.000	21.872.000	36.704.360	150.000
Titre 6 Dépenses d'intervention	660.071	660.071	—	660.071	660.071	—
Total pour la mission	2.555.519.767	2.720.215.958	25.567.215	2.211.873.804	2.497.858.111	25.567.215
Dont						
Titre 2 Dépenses de personnel	1.550.190.534	1.631.583.854	11.070.000	1.550.190.534	1.631.583.854	11.070.000
Autres dépenses	1.005.329.233	1.088.632.104	14.497.215	661.683.270	866.274.257	14.497.215
Titre 3 Dépenses de fonctionnement	751.485.128	883.219.875	14.305.715	500.795.141	664.619.335	14.305.715
Titre 5 Dépenses d'investissement	176.161.976	98.842.100	191.500	83.206.000	102.065.588	191.500
Titre 6 Dépenses d'intervention	77.682.129	106.570.129	—	77.682.129	99.589.334	—

Source : projet de loi de finances pour 2007 (PLF 2007).

Le programme s'appuie par ailleurs sur un opérateur, l'Institut national des hautes études de sécurité (INHES). Dans le projet de loi de finances pour 2007, le montant de la subvention du ministère de l'Intérieur à l'INHES est de 5,6 millions d'euros en crédits de paiement et autorisations d'engagement (contre 5,3 millions en 2006), soit une augmentation de 270.000 euros. En effet, 250.000 euros sont destinés à financer la montée en charge des activités nouvelles de l'Observatoire national de la délinquance, notamment l'enquête de « victimisation » qu'il poursuit avec l'INSEE. Le nombre d'emplois prévu pour 2007 est de 23 ETPT, contre 21 en 2006. L'établissement perçoit, par ailleurs, d'autres recettes, estimées en 2006 à 637.000 euros (inscriptions aux sessions, ventes de publications, locations de salles...).

Si le cadre de la mission est désormais stabilisé, le présent projet de loi de finances présente cependant **deux principales modifications de périmètre** :

– la première concerne la mise en place, pour la première fois, de loyers budgétaires pour les immeubles occupés par l'administration centrale. Cette mesure porte sur 16,6 millions d'euros et est inscrite en totalité sur l'action 5 du programme *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* ;

– la seconde touche à l'Agence nationale des titres sécurisés – établissement public qu'il est proposé de créer à l'article 28 du projet de loi de finances pour 2007⁽¹⁾ – à laquelle serait confiée la responsabilité d'organiser la production des passeports électroniques. L'agence, dotée de 45 millions d'euros prélevés sur les taxes de délivrance des passeports, pourrait bénéficier en cours de gestion d'un transfert de tout ou partie des crédits maintenus à titre transitoire sur le programme *Administration territoriale*.

B.– UNE DOTATION EN NETTE AUGMENTATION, EN VUE DU FINANCEMENT DES ÉLECTIONS DE 2007

1.– Le gonflement des crédits de paiement

Les crédits de paiement, d'un montant global prévisionnel de 2.497,9 millions d'euros, affichent **une hausse de 12,9 %** par rapport à ceux votés l'an dernier en loi de finances initiale, soit + 286 millions d'euros.

À périmètre constant, ces crédits augmenteraient d'environ 318 millions d'euros, **soit de près de + 14,4 %**.

Cette hausse tient pour l'essentiel à l'accroissement des crédits du programme *Vie politique, cultuelle et associative*, – qui bénéficie de 231,7 millions d'euros supplémentaires pour atteindre 381 millions d'euros de crédits – en vue du financement des élections de 2007. L'action *Organisation des élections* voit en effet sa dotation passer de 16,2 millions d'euros à 244,3 millions d'euros dans le présent projet⁽²⁾. Ce facteur contribue pour 81 % à l'augmentation du budget de la mission et explique l'essentiel de celles prévues pour les dépenses de personnel (+ 5,3 %, soit une augmentation de 51,4 millions d'euros), les dépenses de fonctionnement (+ 32,7 %, soit + 163,9 millions d'euros), les dépenses d'investissement (+ 22,6 %, soit + 18,8 millions d'euros) et les dépenses d'intervention (+ 28,2 %, soit + 21,9 millions d'euros).

(1) Cet article dispose qu'une fraction égale à 70 % du produit des taxes perçues en application de l'article 953 du Code général des impôts (produit des timbres perçus sur les passeports) est affectées dans la limite de 45 millions d'euros, à l'Agence nationale des titres sécurisés, à compter de la création de cet établissement public de l'Etat et au plus tard le 1^{er} juin 2007.

(2) Voir ci-après, IV-B.

2.– Une hausse plus modérée des autorisations d'engagement

Les autorisations d'engagement (AE) prévues sont également en hausse sensible, avec 2.720,2 millions d'euros, contre 2.555,5 millions en loi de finances initiale pour 2006, soit un supplément de 164,7 millions d'euros ou de + 6,4 %. Mais cet accroissement est moindre que celui des crédits de paiement en raison notamment de la baisse sensible programmée sur les dépenses de fonctionnement du programme *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* (- 135 millions d'euros, liés principalement à l'engagement en 2006 des dépenses immobilières du pôle de Levallois-Perret). Avec les fonds de concours attendus (25,6 millions d'euros), le montant total des AE pourrait atteindre 2.745,8 millions d'euros. L'écart avec les crédits de paiement prévus est donc de 222,3 millions d'euros.

Cet écart, qui touche principalement le programme *Vie politique, cultuelle et associative*, s'explique naturellement par l'organisation des élections de l'an prochain, qui suppose la passation de plusieurs marchés et l'engagement préalable de certaines dépenses payables en 2008. L'enveloppe d'AE dévolue à cette action passerait ainsi de 18 millions d'euros en 2006 à 403,7 millions d'euros dans le présent projet.

3.– Dépenses de personnel et plafonds d'emplois : une évolution en ciseaux

L'augmentation des dépenses de personnel prévue pour 2007 (+ 5,3 %, soit 51,4 millions d'euros) résulte principalement – outre l'accroissement des dépenses électorales – des mesures salariales générales (la valorisation du point de la fonction publique notamment) ainsi que des mesures catégorielles s'inscrivant dans le cadre du plan de requalification et de repyramide des carrières entrepris par le ministère.⁽¹⁾

Mais, parallèlement à l'amélioration des carrières, le ministère de l'Intérieur a pris **plusieurs mesures depuis un an pour rationaliser ses moyens en personnel**. En 2006, 350 emplois devraient être supprimés. La mise en œuvre de cet objectif a conduit à effectuer une première tranche de suppression de 175 emplois cette année, dont 156 ont concerné les préfectures et 19 l'administration centrale, le solde de 175 étant reporté sur 2007. Dans le projet de loi de finances pour 2007, **parmi les personnels du programme Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur (CPPI), 238 sorties ne donneront pas lieu à remplacement** :

– 4 sont des transferts d'agents administratifs (mis à disposition) vers des programmes extérieurs au ministère (trois sont transférés vers le programme *Conseil d'État et autres juridictions administratives* et un est transféré vers le programme *Prévention des risques et lutte contre les pollutions*) ;

(1) Voir plus bas C.– sur les priorités pour 2007.

– 191 sont transférés vers le programme *Administration territoriale* (11 agents administratifs formateurs internes à temps plein, 178 agents techniques du réseau de médecine de prévention et 2 contractuels techniques de préfecture) ;

– 11 sont des restitutions d'emplois dans le cadre de la réforme des mises à disposition d'agents de l'État au bénéfice d'organismes tiers ;

– 33 agents, dont 31 agents techniques et 4 hauts fonctionnaires, constituent la contribution du programme à l'effort de productivité de l'administration du ministère en 2007.

En sens inverse, un transfert externe bénéficie au programme (rattachement d'un haut fonctionnaire de l'INSEE, nécessaire pour ses compétences statistiques).

Dans le programme *Vie politique, culturelle et associative* (VPCA), 10 emplois sont supprimés.

Ce solde représente à la fois la création de 10 emplois exceptionnels – liés à l'organisation des élections de 2007 – sur l'action 3 (*Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques*) et la suppression de 20 emplois sur l'action 4 (*Cultes*), les hypothèses d'entrées-sorties de l'évolution des emplois des ministres des cultes prévoyant que les départs dépassent les entrées à hauteur de 20 ETPT.

Enfin, en ce qui concerne le programme *Administration territoriale* (AT), indépendamment de 32 transferts d'emploi au bénéfice d'autres programmes, **315 suppressions d'emplois seront réalisées** :

– 15 transferts sont prévus vers le programme *Aménagement du territoire* pour des agents assurant des missions de développement économique ;

– 17 concernent le programme *Concours spécifiques et administration*, dans le cadre du rattachement à ce programme du pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité de Lyon.

En tout, ces efforts conduisent à la suppression de 369 ETPT. En tenant compte des transferts et des créations d'emplois, le nombre d'ETPT de la mission passe de 35.517 à 35.113, soit une diminution de 404 ou –1,4 %.

ÉVOLUTION DES EMPLOIS DE LA MISSION (EN ETPT^r)

		PLF 2007			PLF 2006			Estimation du nombre d'ETPT 2005 (*)
Programmes		ETPT 2007 par catégorie	Variation 2007/2006 (Total transferts, suppressions et créations)	Transferts vers un autre programme ou opérateur	Suppressions et créations d'emploi	ETPT 2006 par catégorie	Variation 2007/2006 (Total transferts, suppressions et créations)	
AT	Hauts fonctionnaires	560	0	0	0	560	0	0
	Personnels administratifs	24.464	-245	-21	-224	24.709	-186	-15
	Personnels techniques	5.204	89	180	-91	5.115	0	0
	TOTAL AT (plafond d'emplois)	30.228	-156	159	-315	30.384	-186	-15
	Hauts fonctionnaires	439	-3	1	-4	442	-2	-1
	Personnels administratifs	1.583	-24	-15	-9	1.607	-37	-20
VPCA	Personnels techniques	1.227	-211	-180	-31	1.438	-4	0
	Ouvriers d'Etat	9	0	0	0	9	0	0
	Hauts fonctionnaires, corps de conception et de direction et corps de commandement (police nationale)	57	0	0	0	57	0	0
	Corps d'encadrement et d'application (police nationale)	85	4	0	4	81	0	0
	Adjointes de sécurité	0	-4	0	-4	4	0	0
	TOTAL CPPI (plafond d'emplois)	3.400	-238	-194	-44	3.638	-43	-21
VPCA	Hauts fonctionnaires	1	0	0	1	0	0	1
	Personnels administratifs	73	10	0	10	63	0	0
	Personnels techniques	2	0	0	0	2	0	2
	Personnels des cultes	1.409	-20	0	-20	1.429	0	0
	TOTAL VPCA (plafond d'emplois)	1.485	-10	0	-10	1.495	0	0
	TOTAL mission AGTE	35.113	-404	-35	-369	35.517	-229	-36

(*) L'année 2006 constituant la 1ère année de décompte des emplois en ETPT par programme, la colonne 2005 retrace l'incidence sur la gestion 2006 des agents présents en 2005 avant impact des mesures propres à l'année 2006.

Source : ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

Concernant les mises à disposition (MAD), une politique de rationalisation a été engagée. S'agissant des MAD relevant du secrétariat général, il convient de distinguer les « sortants » des « entrants ». L'ensemble des MAD sortants, au nombre de 140⁽¹⁾ au 30 juin 2006, sont issus du programme *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*.

Le ministère a défini un plan d'action pour supprimer progressivement le plus de mises à disposition « gratuites » possibles. Cependant, un traitement différencié est adopté suivant les dossiers, en fonction de la nature juridique de la structure administrative concernée. Lorsqu'un transfert est décidé, il est proposé aux agents d'exercer un droit d'option entre un détachement auprès de leur organisme d'accueil ou une réintégration dans les cadres du ministère.

La répartition de ces 140 « MAD sortants » est la suivante : 36 agents sont mis à disposition du service central des rapatriés (SCR) ; 43 le sont auprès de la présidence de la République ; 9, de la Fondation Jean Moulin (FJM), à qui sont déléguées certaines missions d'action sociale ; et 51 agents, de différentes structures administratives (ministères, associations nationales remplissant des missions de service public, établissements publics, comité interministériel de contrôle de l'immigration...).

Les mises à disposition dont bénéficie le ministère (MAD « entrants ») – au nombre de 7 –, sont des agents de l'INSEE (ministère chargé de l'économie), dont les compétences en matière statistique sont nécessaires à celui-là.

S'agissant des mises à disposition d'agents administratifs relevant du cadre national des préfectures, les MAD « sortants » sont au nombre de 177, dont principalement 54,3 agents sont mis à disposition du ministère chargé de l'équipement, 27,1, du ministère de l'Intérieur et 22,9 agents, des collectivités territoriales. Les MAD « entrants » sont au nombre de 346,7, dont notamment 72 agents sont mis à disposition du ministère de la Défense, 67, du ministère de l'Intérieur et 82, des collectivités territoriales.

Reste néanmoins à établir le nombre précis de MAD qui seront effectivement supprimées en 2006 et 2007, de ceux qui seront maintenus ainsi que, par catégorie, les raisons de ce maintien.

C.- DES PRIORITÉS POUR 2007 QUI S'INSCRIVENT DANS LA CONTINUITÉ DE 2006

En continuité avec 2006, les orientations du budget de la mission pour 2007 reposent sur trois principaux types de mesures : la poursuite de projets innovants utilisant les nouvelles technologies, une politique modernisée des ressources humaines et la rationalisation des implantations immobilières.

(1) Les 140 MAD n'incluent pas les 21 agents en poste auprès des organisations syndicales ; en effet, ces agents ne sont pas mis à disposition mais placés en décharge totale d'activité de service conformément à l'article 16 du décret n°82-447 du 28 mai 1982.

1.- La poursuite de projets innovants, recourant aux nouvelles technologies

En premier lieu, les investissements consentis notamment pour le lancement du nouveau système d'immatriculation des véhicules (SIV) (9,2 millions d'euros de crédits de paiement prévus pour 2007), qui devrait être opérationnel au premier semestre 2008, l'introduction de la biométrie avec le passeport puis la carte d'identité électroniques, permettront entre autres la **modernisation des conditions de délivrance des titres**, ce qui devrait simplifier les démarches des usagers, renforcer l'efficacité des services et améliorer la fiabilité et la sécurité de ces documents⁽¹⁾.

C'est dans ce contexte que s'inscrit le projet précité de **création d'une agence nationale des titres sécurisés**. Un audit de modernisation, engagé en juin 2006, en étudie actuellement les conditions de mise en œuvre. Les objectifs de ce projet sont de donner à la France les moyens d'être au meilleur niveau mondial dans l'emploi des nouvelles technologies pour la production de titres sécurisés, de développer les synergies entre les administrations pour une meilleure maîtrise des coûts et de mutualiser les achats d'équipements nécessaires à l'exploitation des titres. Placée sous la tutelle du ministère de l'Intérieur, cette agence, à vocation interministérielle, aura pour mission 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. L'agence serait dotée, comme on l'a vu, de 45 millions d'euros prélevés sur les taxes de délivrances des passeports et pourrait bénéficier en cours de gestion d'un transfert de tout ou partie des crédits maintenus sur le programme *Administration territoriale* en fonction de l'avancée du projet. Les emplois permanents de l'établissement – dont le nombre devra être rapidement précisé – seront pourvus par des fonctionnaires de l'État mis à disposition ou détachés et des agents non titulaires.

2.- Une politique des ressources humaines modernisée

Cette politique se traduit par la mise en place d'une **gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH) qui prévoit d'importantes réductions d'effectifs, avec en contrepartie la requalification de plusieurs milliers d'emplois**.

Incarnant la volonté du ministère de moderniser sa gestion, de simplifier ses procédures et de contribuer activement à la réforme de l'État, elle s'est concrétisée par un protocole d'accord pluriannuel (2006-2010), signé le 4 juillet 2006 avec quatre organisations syndicales (Interco-CFDT, FSAMIAT-UNSA, syndicats CGT et FO des personnels des systèmes d'information du ministère). Celui-ci prévoit différentes mesures au bénéfice des personnels administratifs, techniques et des systèmes d'information et de communication, à savoir :

(1) Cf. III, B ci-après.

– un plan de requalification des personnels. Ce plan vise, dans un contexte de réduction des effectifs liée à l'évolution des missions, à répondre au besoin de renforcement en personnels qualifiés : 1.500 emplois environ devraient être supprimés de 2006 à 2010, avec en contrepartie la requalification de plusieurs milliers d'emplois. Dans le présent projet de loi de finances, 3,5 millions d'euros sont prévus pour la deuxième tranche de ce plan de requalification, qui doit notamment permettre d'accélérer le processus de requalification des personnels au sein de la catégorie C, notamment pour les agents. Il est prévu que ces derniers soient reclassés dans le nouveau corps des adjoints administratifs, au grade d'adjoint administratif de première classe, au plus tard en 2009 ;

– des réformes statutaires. **La fusion des corps**, qui a été engagée dans le cadre de la démarche initiée par le Gouvernement en faveur de la rénovation de la gestion des ressources humaines, vise à joindre l'ensemble des corps administratifs du ministère (ceux de l'administration centrale, du cadre national des préfectures et de la police). Elle concerne également les personnels administratifs des greffes des juridictions administratives (qui continuent d'appartenir aux corps gérés par le ministère de l'Intérieur) ainsi que les personnels d'administration centrale relevant du ministère chargé de l'outre-mer. Ce dispositif, qui sera mis en œuvre dès le 1^{er} janvier 2007, prévoit la création d'un corps unique pour chaque catégorie de personnel administratif du ministère. Au total, la réforme, qui concerne près de 40.000 agents, permet le passage de seize à seulement trois corps. L'enveloppe catégorielle prévue pour 2007 pour l'ensemble des programmes concernés du ministère est évaluée à 900.000 euros. **Des réformes importantes des règles statutaires applicables aux corps des catégories B et C** seront en outre mises en œuvre dans le cadre de l'accord du 25 janvier 2006 sur l'amélioration des carrières dans la fonction publique. Ces mesures s'élèvent à 4,6 millions d'euros pour 2007 ;

– la poursuite du plan de rattrapage des régimes indemnitaire et d'harmonisation entre les filières. Une politique de revalorisation indemnitaire a été initiée en 2002. Elle vise à mettre à niveau de manière progressive le régime indemnitaire du ministère sur la moyenne interministérielle et à créer les conditions d'une meilleure prise en compte du mérite dans les modalités d'attribution de ce régime. Pour l'année 2007, une enveloppe de 13,5 millions d'euros sera consacrée à la poursuite de ces objectifs, dont 2 millions d'euros pour les hauts fonctionnaires.

3.– La rationalisation des implantations immobilières

La rationalisation des conditions d'installation de l'administration centrale se poursuit. Le regroupement de la direction de la surveillance du territoire, de la direction centrale des renseignements généraux et de la division nationale antiterroriste sur un site unique, à Levallois-Perret, en 2006, en constitue la première concrétisation. Un montant de 162,7 millions d'euros a été ouvert l'an dernier en autorisations d'engagement afin de financer l'opération ; 10 millions d'euros supplémentaires ont également été ouverts en autorisations d'engagement

et en crédits de paiement afin de permettre la location simple du site en 2006, dans l'attente de la finalisation du montage d'une location avec option d'achat (LOA), conclue au cours de l'été dernier. Dans le présent projet de loi de finances, sont demandés les crédits destinés à couvrir l'annuité de la LOA (remboursement du capital et frais financiers) pour 14,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 15,6 millions d'euros en crédits de paiement, ainsi que les dépenses d'exploitation et de maintenance du bâtiment (1 million d'euros). Ce projet s'inscrit plus largement dans la politique de valorisation du patrimoine du ministère, comme on le verra plus loin⁽¹⁾.

Par ailleurs, **le programme national d'équipement des préfectures** continue de faire l'objet d'un effort budgétaire important (52,5 et 50 millions d'euros de crédits de paiement prévus, respectivement pour 2006 et 2007). Il tend, comme on le verra⁽²⁾ à mener de front la rationalisation des implantations, l'adaptation des locaux aux nouveaux besoins, la préservation du patrimoine et la sécurisation des biens et des personnes.

D.- DES AMÉLIORATIONS MULTIPLES APPORTÉES À LA RECHERCHE DE LA PERFORMANCE

1.- Le contenu des projets annuels de performance (PAP)

Les PAP contiennent cette année plusieurs améliorations. D'abord dans la présentation, qui a encore gagné en clarté et en commodité (comme la numérotation des indicateurs ou le rappel du pourcentage des crédits de chaque action au début de l'exposé qui lui est réservé). La stratégie des programmes a été en outre précisée et approfondie ; les objectifs dans l'ensemble affinés et mieux hiérarchisés. La justification au premier euro est également plus détaillée et offre dans l'ensemble davantage d'éléments d'explication.

Cependant, plusieurs lacunes demeurent. La stratégie de la mission ne donne pas véritablement lieu à une présentation, en dehors des tableaux généraux regroupant les crédits. Force est également de constater que la justification au premier euro demeure parfois imprécise (sur les augmentations ou diminutions de crédits ou les rémunérations des ministres des cultes, par exemple). Quant à la partie consacrée à l'analyse des coûts du programme et des actions, qui devrait constituer à terme une présentation en comptabilité analytique de chaque programme, elle reste pour l'instant embryonnaire.

2.- L'évolution des objectifs et indicateurs

Le PAP de 2007 reprend largement les indicateurs du précédent. Mais on note également dans ce domaine **un certain nombre de progrès**, qui répondent pour partie aux recommandations formulées au printemps dernier par la mission relative à la mise en application de la LOLF (MILOLF) de votre commission des Finances⁽³⁾.

(1) Cf. V, B ci-après.

(2) Cf. III, B ci-après.

(3) *Rapport d'information n° 3165, Du débat parlementaire aux services déconcentrés de l'État : les conditions de réussite de la LOLF, juin 2006.*

Un effort significatif a porté sur le recentrage des indicateurs en cherchant autant que possible à en réduire le nombre et à en affiner la pertinence. La mission comporte ainsi 15 objectifs et 26 indicateurs contre 19 objectifs et 32 indicateurs l'an dernier⁽¹⁾. L'accent a, par ailleurs, été mis sur le renseignement des indicateurs et des cibles : **tous les indicateurs sont aujourd’hui renseignés, ainsi que la plupart des valeurs cibles.**

TAUX DE RENSEIGNEMENT DES INDICATEURS ET VALEURS CIBLES

Programmes		PAP 2006		PAP 2007	
		Taux de renseignement		Indicateurs %	Cibles %
		Indicateurs %	Cibles %		
108: Administration territoriale	5 actions			5 actions	
	7 objectifs			6 objectifs	
	12 indicateurs	33,33	0	13 indicateurs	100
216: Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	7 actions			7 actions	
	7 objectifs			5 objectifs	
	15 indicateurs	40	46,67	9 indicateurs	100
232: Vie politique, culturelle et associative	5 actions			5 actions	
	5 objectifs			4 objectifs	
	5 indicateurs	60	60	4 indicateurs	100
Source : ministère de l'Intérieur.					

Le travail accompli mérite d'être salué et confirme le fort engagement du ministère dans la mise en œuvre de la LOLF. Il conviendra de combler les dernières lacunes à l'occasion de la préparation du projet de loi de finances pour 2008.

Concernant le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*, le nombre des indicateurs a été ramené à 9 contre 15 en 2006, ce qui représente une moyenne de deux indicateurs par objectifs. Deux des objectifs de 2006 n'ont pas été reconduits, non plus que les deux indicateurs rattachés : il s'agit de l'objectif *Optimiser le coût du programme* (un indicateur interministériel d'efficience général étant en cours d'élaboration) et de l'indicateur *Taux de réponse aux différents services du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, en matière de libertés publiques*, associé à l'objectif *Améliorer la fourniture d'expertise aux préfectures, services de police et autres directions du MIAT en matière de libertés publiques*, qui n'a pu être maintenu en l'absence d'un système d'information *ad hoc*. Par ailleurs, l'indicateur *Taux de réalisation des demandes de mobilité des agents* relatif à l'objectif n° 3, (*Améliorer l'adaptation des processus d'affectation aux besoins des autorités d'emploi en recherchant la meilleure adéquation profil/poste*), n'a pas été conservé car il ne reflétait pas suffisamment l'objectif stratégique. Un travail interministériel est en cours, qui

(1) Voir en annexe 1 la liste actualisée des objectifs et indicateurs de performance de la mission.

devrait permettre d'aboutir à la création d'un indicateur partagé et unique appelé *Ratio d'efficience*, dont le mode de calcul pressenti est le rapport entre le nombre d'effectifs en charge de gestion des ressources humaines sur le nombre d'effectifs gérés. L'indicateur *Délai moyen de traitement des dossiers* relatif à l'objectif n° 5 (*Améliorer la défense juridique de l'État*) n'a pas non plus été maintenu en l'absence actuelle d'un système d'information permettant de collecter les données de base nécessaire à son calcul.

Toujours dans ce même programme, les indicateurs relatifs à la disponibilité du réseau général de transport et des applications de l'objectif n° 2 (*Améliorer la performance du MIAT en système d'information et de communication*) ont été regroupés au sein d'un même indicateur *Nombre d'heures d'indisponibilité*, commun aux différents programmes support, pour permettre ainsi une comparabilité. Au sein de l'objectif n° 3 (*Améliorer l'adaptation des processus d'affectation aux besoins des autorités d'emploi en recherchant la meilleure adéquation profil/poste*), l'indicateur 3.2 a été requalifié en indicateur de *Fiabilité des schémas d'emploi des responsables de programme au regard de leur exécution en gestion*. Enfin, deux indicateurs de l'objectif n° 4 (*Améliorer la gestion immobilière du ministère*) ont été améliorés. L'indicateur relatif au *Taux de livraison des opérations dans les délais prévus* a été formulé de façon positive, c'est-à-dire en taux de délais respectés et non de délais non respectés. L'indicateur relatif au *Taux de livraison ne dépassant pas le budget prévu* est construit à partir d'une double approche – quantitative et financière – qui permet de mieux appréhender les données.

S'agissant du programme *Vie politique, cultuelle et associative*, dans un souci de lisibilité et de clarté, l'objectif et l'indicateur liés à l'activité de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) ont été supprimés (ex-objectif 3 : *Réduire au minimum les rejets de comptes pour des causes substantielles mais purement matérielles* ; ex-indicateur 1 : *Pourcentage des comptes rejetés l'ayant été pour des causes substantielles mais purement matérielles*). L'objectif et l'indicateur attaché étaient en effet fortement soumis à des variables indépendantes de l'activité de la Commission.

Dans le *programme Administration territoriale*, enfin, quatre nouveaux indicateurs pertinents ont été ajoutés :

- le nombre de préfectures et sous-préfectures certifiées (n° 2-3) ;
- le taux d'actes retirés ou réformés après une intervention de la préfecture (n° 3-2) ;
- le taux d'actes budgétaires réformés après une intervention de la préfecture (n° 3-3) ;
- le coût de téléphonie par agent (n° 6-2).

Quant aux progrès attestés par l'évolution des indicateurs, ils sont nombreux, comme votre Rapporteur spécial a eu l'occasion de le constater lors de l'examen du projet de loi de règlement pour 2005⁽¹⁾. Certains d'entre eux sont rappelés plus loin.

Il reste cependant des progrès à réaliser pour compléter la couverture exhaustive de l'activité des programmes par des indicateurs. Il en est ainsi, par exemple, s'agissant du programme *Administration territoriale*, en l'absence, pour l'instant, d'un indicateur reflétant le rôle interministériel joué par les préfets. La place réservée, par ailleurs, aux indicateurs de coût reste limitée.

3.- La mise en œuvre de la LOLF dans les services déconcentrés

Les services départementaux ont été dans l'ensemble associés à l'élaboration des budgets opérationnels de programme (BOP). Lors de la globalisation des crédits, l'association en amont du personnel et de ses représentants à l'élaboration du budget global a été recherchée par le biais de l'instauration d'un comité technique paritaire (CTP) budgétaire local. La LOLF n'a pas remis en cause cette évolution et le dialogue social constitue une constante des BOP des préfectures, les préfets responsables de BOP devant soumettre le BOP initial et le BOP rectifié de septembre aux membres du CTP budgétaire⁽²⁾.

La dépense a par ailleurs été largement déconcentrée. Les BOP territoriaux représentent – s'agissant des crédits de paiement – 99,7% de la ressource en titre 2 (dépenses de personnel) et 81,2 % pour les autres crédits. Parmi ces derniers, ceux conservés sur le BOP central couvrent uniquement les crédits d'investissement des grandes applications informatiques nationales – de type système d'immatriculation des véhicules (SIV) ou identité nationale électronique sécurisée (INES) –, les frais de fonctionnement courant du service en charge de l'animation du réseau des préfectures (la sous-direction de l'administration territoriale) et les dépenses de remboursement de personnels mis à disposition par des organismes extérieurs. Comme l'a montré le rapport de votre Rapporteur spécial sur le projet de loi portant règlement définitif du budget de 2005⁽³⁾, cette déconcentration s'est accompagnée, depuis la globalisation des crédits qui a préfiguré la LOLF, d'une rationalisation de leur emploi et d'une organisation plus optimale des services.

(1) Cf. rapport spécial n° 3155 annexe 3 (*Exécution des crédits relatifs à l'administration générale et territoriale de l'État*), juin 2006.

(2) Plus largement, sur l'élaboration des BOP et l'application de la LOLF dans les services déconcentrés, il convient de renvoyer au rapport précité de la mission relative à l'application de la LOLF (MILOLF) de votre commission des Finances, publié en juin dernier (rapport n° 3165).

(3) Rapport spécial n° 3155, annexe 3 (juin 2006).

4.– De la stratégie ministérielle de réforme aux audits de modernisation

Au-delà de la mise en œuvre de la LOLF, la recherche de la performance et d'une meilleure allocation des moyens se traduit par les audits de modernisation, qui font suite à la stratégie ministérielle de réforme (SMR) évoquée dans le précédent rapport spécial⁽¹⁾.

Cette stratégie a été remplacée par un document intitulé ***Feuille de route ministérielle de modernisation***, qui reprend les principaux projets ou actions de modernisation du ministère. La feuille de route se compose du plan stratégique de modernisation du ministère 2006-2009, de la liste des grands projets de modernisation avec leur fiche descriptive, et d'un tableau de bord de suivi. Elle intègre également les audits de modernisation, pour lesquels un suivi particulier est réalisé. Elle comporte les principales mesures suivantes :

FEUILLE DE ROUTE DE MODERNISATION DU MINISTÈRE (MISSION ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT)

Numéro et libellé de l'action SMR 2005	Numéro et libellé de l'action du projet de modernisation (feuille de route de modernisation 2006)	Validation du nouveau libellé	État d'avancement (action terminée, en cours, retard éventuel)
1– Fusion des corps des personnels administratifs et plan de requalification.	5.1– Simplification des corps administratifs/fusion/repyramide/formation (périmètre SG et Police nationale).	Nouveau libellé par rapport au libellé de l'action SMR.	En cours, mise en œuvre du plan GPRH sur 5 ans.
2– Mise en œuvre des SIRH.	5.4– Mise en œuvre des SIRH.		Système informatique harmonisé de gestion des ressources humaines au sein du MIAT pour assurer le partage des informations entre les différentes bases de données des personnels dans le cadre de la mise en place d'un dispositif commun d'information et de gestion des carrières et des pensions.
3– Développer la formation et réduire les coûts.	5.3– Développer la formation et réduire les coûts.		Développement de la formation à la prise de poste, développement de l'e-formation, développement des filières métiers, encouragement à la mutualisation des stages et suivi et analyse des coûts en matière de formation.
4– Création d'une plate-forme régionale d'action sociale pour la restauration.			En cours, mise en application de l'expérimentation le 1 ^{er} janvier 2007.
5– Rationaliser et optimiser les fonctions transversales du ministère.	6.1– Améliorer l'organisation et les modes de fonctionnement des fonctions transversales.	Nouveau libellé.	En cours.
6– Développer la comptabilité analytique.	6.2– Mieux maîtriser les coûts (comptabilité analytique).	Nouveau libellé.	En cours.

(1) Rapport spécial n° 2568, annexe 2 (octobre 2005).

**FEUILLE DE ROUTE DE MODERNISATION DU MINISTÈRE
(MISSION ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT) (SUITE)**

Numéro et libellé de l'action SMR 2005	Numéro et libellé de l'action du projet de modernisation (feuille de route de modernisation 2006)	Validation du nouveau libellé	État d'avancement (action terminée, en cours, retard éventuel)
7– Rationaliser les achats.	6.2– Mieux maîtriser les coûts (optimisation des achats).	Nouveau libellé.	En cours : développement et renfort de la mutualisation au sein du MIAT, consolidation de l'intégration des préfectures dans les marchés nationaux, engagement du MIAT dans la dimension interministérielle de l'achat, professionnalisation de la fonction d'acheteur.
8– Contribuer au développement durable par l'optimisation des moyens de locomotion du ministère.	8.9– Améliorer la gestion du parc automobile police.	Voir désormais programme Police nationale.	
9– Optimiser la filière immobilière.	6.2– Mieux maîtriser les coûts (optimisation de l'immobilier de l'administration centrale).	Nouveau libellé.	En cours, un nouveau schéma directeur défini pour la période 2006-2008 s'intitule « Politique immobilière – Orientation stratégique » (analyse prospective de l'évolution des besoins immobiliers, méthode de définition des besoins immobiliers, répartition des responsabilités entre direction d'investissement et services utilisateurs, haute qualité environnementale, qualité d'usage des bâtiments et montages d'opération hors MOP, avec aussi les modalités de la mise en œuvre du schéma directeur au moyen d'une méthodologie et d'un contrôle de gestion adapté).
10.– Améliorer la qualité de la réglementation.	3.2– Améliorer la qualité de la réglementation.		En cours : cette action requiert la participation active de tous les services du MIAT ; des actions de formation à la légistique ont été organisées par le DLPAJ.
23.– Moderniser l'administration territoriale.	3.1– Avoir une administration territoriale efficace et efficiente.	Nouveau libellé.	En cours.
26.– Mettre en œuvre le programme INES.	3.3– Moderniser les prestations rendues en développant l'usage des SI et améliorer les processus correspondant avec les SI adéquats (SIV et INES).	Nouveau libellé.	En cours.
27.– Mettre en œuvre le nouveau système d'immatriculation des véhicules (SIV).	3.3– Moderniser les prestations rendues en développant l'usage des SI et améliorer les processus correspondant avec les SI adéquats (SIV et INES).	Nouveau libellé.	En cours. Les marchés (MOE et AMOA) ont été notifiés en juillet 2006 pour une mise en œuvre début 2008.
	2.2– Développer le vote électronique	Nouveau libellé validé.	En cours : un vote par Internet à l'AFE a eu lieu en juin 2006 – phase de bilan à l'automne 2006, lancement en octobre 2006 du programme européen E-poll 3 (vote sur kiosques électroniques).

**FEUILLE DE ROUTE DE MODERNISATION DU MINISTÈRE
(MISSION ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT) (SUITE)**

Numéro et libellé de l'action SMR 2005	Numéro et libellé de l'action du projet de modernisation (feuille de route de modernisation 2006)	Validation du nouveau libellé	État d'avancement (action terminée, en cours, retard éventuel)
	5.2– Améliorer la gestion des hauts fonctionnaires.		Action en cours : mise en œuvre de la rémunération au mérite pour les directeurs, l'ensemble des hauts fonctionnaires du ministère et les sous-préfets en postes territoriaux avec une part modulable d'environ 10 % de la rémunération totale. Ouverture du corps des sous-préfets au détachement pour diversifier le recrutement et par ailleurs, instructions données aux préfets de département pour détecter les meilleurs profils pour le recrutement aux différents tours extérieurs. Mise en place d'un cycle de formation supérieur pour les hauts fonctionnaires du ministère , formation qui intervient à trois moments : au moment de l'entrée en fonction, avant l'accès à la première catégorie et avant l'accès aux emplois stratégiques. Enfin, création d'un conseil supérieur de l'administration territoriale de l'Etat qui, outre une mission générale de conseil et d'étude, se verra confier la mission d'assister le ministre d'Etat dans l'évaluation des préfets et des sous-préfets.

Source : ministère de l'Intérieur.

Cette feuille de route comporte de nombreuses mesures positives, pour la plupart d'ailleurs déjà évaluées par votre Rapporteur spécial dans ses précédents rapports⁽¹⁾. **On peut cependant regretter deux faits.** D'abord, **le risque de confusion introduit par la multiplication d'outils et de concepts** : stratégie ministérielle de réforme, feuille de route ministérielle de modernisation, plan stratégique de modernisation, grands projets de modernisation, audits de modernisation... Le risque n'est pas mince que l'élan de réforme engagé perde en lisibilité auprès d'une partie importante des agents du ministère, des responsables politiques et de l'opinion publique. Deuxièmement, **les mesures figurant dans la feuille de route ne font pas l'objet d'un chiffrage budgétaire précis** – notamment en termes d'économies – contrairement à la stratégie ministérielle de réforme. Cette lacune devrait être absolument comblée, de même **qu'une étude d'impact complète devrait accompagner chacune de ces principales mesures.**

Par ailleurs, **dans le cadre des audits de modernisation** menés à l'initiative du ministre du Budget et de la réforme de l'Etat, il convient de rappeler que les dépenses liées aux élections politiques ont été examinées par une mission

(1) Cf. rapports spéciaux n° 2568, annexe 2 (octobre 2005) et n° 3155, annexe 3 (juin 2006).

conjointe de l'inspection générale de l'administration et du contrôle général économique et financier. Le rapport de cette mission a été rendu public en juin dernier. Il contient plusieurs pistes de réforme, visant à dégager des économies budgétaires. Ainsi, il est proposé la création d'un fichier national des électeurs. À moyen terme, cela permettrait de rationaliser l'envoi des documents de propagande alors que les pratiques varient aujourd'hui d'une préfecture à l'autre. L'appel à des prestataires privés en serait facilité. S'agissant de la propagande, l'audit s'interroge également sur l'utilisation éventuelle du courriel pour sa diffusion. Il recommande par ailleurs une nouvelle organisation des services de l'État en ce qui concerne l'impression, la mise sous pli et l'acheminement de cette propagande : les élections nationales seraient gérées directement et quasi intégralement par l'administration centrale du ministère de l'intérieur, les élections européennes et régionales par les préfectures de région, les autres élections restant gérées au niveau départemental.

Mais ces réformes ne peuvent, selon le ministère, être mises en œuvre sans une large concertation préalable ; elles nécessitent, en tout état de cause, de nombreuses adaptations législatives et réglementaires. Le cadre juridique des élections de 2007 ayant été fixé par la loi organique pour l'élection présidentielle, il n'est pas possible d'envisager ces modifications pour les scrutins de l'an prochain.

Reste toutefois à chiffrer avec précision les économies qui pourraient être dégagées, poste par poste, des réformes envisagées.

Trois autres audits sont par ailleurs en cours concernant, outre la mise en place d'une agence de délivrance des titres sécurisés de l'État déjà évoquée, l'indemnisation des refus de concours de la force publique et, sur le plan interministériel, la modernisation des achats publics.

III.– LES CRÉDITS DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

Le programme *Administration territoriale*, qui a déjà largement tiré profit de la fongibilité des crédits issus de la LOLF, bénéficie d'une légère hausse de ses crédits, qui lui permet de poursuivre la mise en œuvre de ses priorités (projets de titres sécurisés, programme national d'équipement des préfectures). Son avenir est également déterminé par les perspectives de réforme de l'administration territoriale.

A.– UN PROGRAMME MARQUÉ PAR LA FONGIBILITÉ DES CRÉDITS, QUI AMÉLIORE SES RÉSULTATS

Le programme *Administration territoriale* est marqué par une spécificité remarquable : la globalisation des crédits des préfectures, instaurée progressivement à partir de 2000, puis généralisée à toutes les préfectures en 2004 en vue de préfigurer la mise en œuvre de la LOLF.

Votre Rapporteur spécial a déjà eu l'occasion d'exposer, lors de l'examen du projet de loi de règlement pour 2005, au printemps dernier, comment cette globalisation a pris corps et la façon dont la fongibilité des crédits issue de la LOLF lui a naturellement succédé⁽¹⁾. Il faut cependant en rappeler les principaux effets. D'abord, **une transformation progressive de la structure d'emplois des préfectures, au profit des emplois de catégorie A et B**. Dans certaines préfectures, les perspectives de remplacement du personnel ont en effet donné lieu à la formulation d'une stratégie de repyramide de la structure des emplois. Dans la majorité des cas, le repyramide observé se fait en faveur des catégories A et B avec une diminution concomitante de la catégorie C, qui s'opère le plus souvent à l'occasion de départs dans une proportion de deux emplois de catégorie C pour un emploi de catégorie B ou A.

On observe en deuxième lieu **des marges de manœuvre dégagées sur les crédits de rémunération, en raison principalement de vacances d'emploi ou de redéploiements en fonction des priorités locales**. La comparaison entre le plafond d'emploi total notifié et l'effectif total réel a permis de constater un écart moyen en 2005, comme en 2004, de 600 emplois, soit un peu moins de 2 % de l'effectif budgétaire. Cet écart a notamment permis au ministère de l'Intérieur d'honorer, partiellement par anticipation sur 2004 et, pour le solde, à la fin de 2005, son engagement de restitution de 250 emplois au terme du second contrat de globalisation. L'incidence financière de ces vacances a été, selon le ministère, d'environ 15 millions d'euros en 2004 et 17 millions d'euros en 2005 (soit 1,93 % de la dotation de 2005 en crédits de personnel)⁽²⁾. Cette marge correspond pour

(1) Cf. rapport spécial n° 3155 annexe 3 (*Exécution des crédits relatifs à l'administration générale et territoriale de l'État*), juin 2006.

(2) La Cour des comptes évalue pour sa part cette marge à 14 et 13 millions d'euros pour 2004 et 2005, sans que les motifs de cette divergence d'appréciation aient pu être clairement établis (*Cour des comptes, Résultats et gestion budgétaire de l'État – exercice 2005, mai 2006*).

une large part à une vacance frictionnelle. Elle résulte également de l'attitude prudentielle des gestionnaires locaux, qui cherchent à concilier les différentes contraintes budgétaires et à les gérer au mieux des intérêts des préfectures. En 2005, 25,4 % de la marge ainsi dégagée a été consacrée à des mesures de personnel (contre 18,3 % en 2004) : 20 % pour l'abondement du régime indemnitaire des personnels dans le cadre de la reconnaissance de la performance individuelle ou collective et 5,4 % pour le recrutement de vacataires supplémentaires (contre 14,7 % pour l'abondement indemnitaire et 3,6 % pour le recrutement de vacataires supplémentaires en 2004). En ce qui concerne le reste de la marge, transformée en crédits de fonctionnement dans le cadre de la fongibilité asymétrique, 35,4 % des crédits rendus disponibles ont été redéployés pour l'entretien et l'aménagement immobilier (34 % en 2004). Les investissements informatiques représentent l'autre grande tendance de recyclage de la marge de gestion (avec 15 % des crédits contre 14 % en 2004), le solde étant dédié notamment à l'achat de mobilier (6,2 % contre 5,5 % en 2004) et au renouvellement du parc automobile (7,3 % contre 7,6 % en 2004) ;

Enfin, on constate une amélioration marquée des performances des préfectures au cours des trois dernières années (délais plus courts pour la délivrance des titres, réduction des coûts, hausse de la productivité). Le redéploiement des marges de manœuvre dégagées sur les crédits de personnel vers des investissements et un abondement du régime indemnitaire y ont contribué, de même que l'adaptation de la structure d'emplois à l'évolution des missions des préfectures. Les effets sur les performances des préfectures sont de deux ordres : d'une part, l'amélioration des résultats, d'autre part, la poursuite de la réduction de coûts.

Concernant **l'amélioration des résultats**, des indicateurs extraits de l'infocentre INFOPREF mettent en évidence en 2005 des progrès sensibles. Les plus significatifs sont :

- une réduction des délais de traitement en différé : – 58% pour les cartes nationales d'identité, – 26% pour les passeports et – 11% pour les cartes grises ;
- une hausse de 21 % des actions de prévention de la sécurité routière ;
- une progression de 9 % du taux de réponse de fond dans les 30 jours aux courriers des parlementaires ;
- une baisse de 8 % du délai moyen de mandatement ;
- l'augmentation des connexions au site Internet : + 53 %.

Au titre du deuxième effet, cinq ratios budgétaires extraits du même infocentre font apparaître **une sensible réduction des coûts entre 2003 et 2005** :

- les dépenses de téléphonie ont été réduites de 16 % (– 5,5 % entre 2004 et 2005) ;
- le coût d'acquisition et de location des équipements informatiques par agent a diminué de 9 % ;

- le coût des fournitures informatiques par poste de travail a baissé de 8 % ;
- le coût des fournitures de bureau par agent a été réduit de 12 % ;
- l'affranchissement a connu une baisse de 3,7 %.

B.– UN BUDGET EN LÉGÈRE AUGMENTATION, AXÉ SUR LE DÉVELOPPEMENT DE PLUSIEURS PROJETS DE TITRES SÉCURISÉS ET LE PROGRAMME NATIONAL D'ÉQUIPEMENT DES PRÉFECTURES

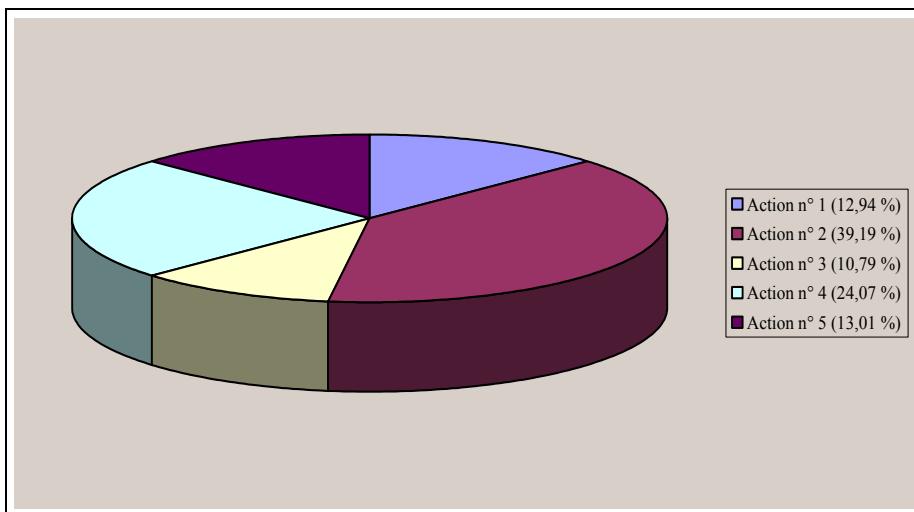
Le programme comporte cinq actions : la coordination de la sécurité des personnes et des biens, la garantie de l'identité et de la nationalité, le contrôle de légalité et le conseil aux collectivités territoriales, le pilotage territorial des politiques gouvernementales et l'animation du réseau des préfectures.

La répartition des crédits prévue pour 2007 est la suivante :

**ADMINISTRATION TERRITORIALE :
PRÉSENTATION PAR ACTION DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2007**

Numéro et intitulé de l'action		Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01	Coordination de la sécurité des personnes et des biens	214.191.789	213.159.923
02	Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres	648.772.321	631.497.321
03	Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	178.612.497	178.076.687
04	Pilotage territorial des politiques gouvernementales	398.540.265	396.241.993
05	Animation du réseau des préfectures (<i>libellé modifié</i>)	215.431.327	196.373.345
Totaux		1.655.548.199	1.615.349.269

**RÉPARTITION PAR ACTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT
DEMANDÉES POUR 2007**



Le programme Administration territoriale bénéficie d'une augmentation de 1,7 % par rapport à l'an dernier, soit + 28,8 millions d'euros (sur 1.615,3 millions d'euros de crédits de paiement prévus), liée principalement aux mesures salariales générales et catégorielles, nonobstant la suppression de 315 ETPT.

Concernant les titres 3 et 5 (*dépenses de fonctionnement et d'investissement*), l'évolution négative des autorisations d'engagement (AE) entre 2006 et 2007 (- 25,9 %) est liée notamment au non-renouvellement en 2007 des enveloppes exceptionnelles ouvertes en 2006 pour couvrir les nouveaux engagements pluriannuels conclus pour des projets tels que l'INES ou le passeport électronique. En crédits de paiement (CP), les dépenses de fonctionnement prévues diminuent de 13 millions d'euros (avec 245,9 millions d'euros) et les dépenses d'investissement progressent de 3,9 millions d'euros (avec 64,8 millions d'euros), en raison notamment de la poursuite de certains projets prioritaires.

1.- Les titres et bases de données sécurisés

Les priorités du programme pour 2007 consistent en effet au premier chef à financer plusieurs projets de nouveaux titres ou bases de données sécurisés. Ceux-ci sont principalement au nombre de quatre :

– **le système d'immatriculation à vie des véhicules (SIV)** : 4,25 millions d'euros en autorisations d'engagement et 9,2 millions d'euros en crédits de paiement sont prévus dans le projet de loi de finances pour couvrir la réalisation et le développement progressif du système, qui doit être opérationnel au 1er semestre 2008, après une phase expérimentale en 2007⁽¹⁾.

Les avantages attendus de ce nouveau système sont importants, tant en termes de dématérialisation et de simplification des procédures que de gains de productivité pour l'administration, les constructeurs automobiles et leurs réseaux, de traçabilité des transactions, de lutte contre les fraudes et de coopération internationale dans la lutte contre les vols et l'amélioration du recouvrement des amendes. Il représente un investissement informatique de 13,88 millions d'euros entre 2005 et 2009, hors coût d'installation du service d'appui (SAP) devant être mis en place pour l'entrée en service du dispositif – qui reste à chiffrer.

L'échéancier indicatif actualisé est le suivant :

SIV – ÉCHÉANCIER DE L'INVESTISSEMENT

(en millions d'euros)

Titre 5	2005		2006		2007		2008 et au-delà		Total
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	
SIV	0,279	0,279	8,200	1,800	4,250	9,200	1,151	2,601	13,88

Source : ministère de l'Intérieur.

(1) Le calendrier prévisionnel de réalisation est le suivant : juillet 2006 : choix d'un prestataire et notification du marché pour la réalisation de l'application ; juillet 2006-2007 : réalisation de l'application, recette et validation ; 1^{er} semestre 2008 : extension du nouveau système à l'ensemble du territoire.

Comme on le voit, c'est en 2007 que l'effort budgétaire consenti est le plus important ;

– **le passeport électronique**, avec l'inscription de 20,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 13,1 millions d'euros en crédits de paiement pour financer la production de ce nouveau type de passeports par l'Imprimerie nationale ainsi que l'achat de lecteurs. Le reste du projet, dont le coût en 2007 est estimé globalement à 58,13 millions d'euros, sera financé par l'agence nationale des titres sécurisés, dont la création est prévue l'an prochain ;

– **l'identité nationale électronique sécurisée (INES)**, avec 2,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1 million d'euros en crédits de paiement destinés à financer le marché d'assistance au pilotage du projet. Un partenariat public privé est envisagé à cet effet. Il convient de rappeler que le projet de protection de l'identité concerne les futures générations de passeports biométriques et de cartes nationales d'identité électroniques que la France délivrera à compter du 28 juin 2009, date d'entrée en vigueur de la deuxième phase du règlement européen du 13 décembre 2004. Il vise à établir une procédure de délivrance commune aux passeports et à la carte d'identité, à doter cette dernière des mêmes caractéristiques biométriques que le passeport et à offrir un outil d'identification et de signature électronique.

– **le projet GREGOIRE**, avec 12 millions d'euros en autorisations d'engagement et 3 millions d'euros en crédits de paiement prévus dans le projet de loi de finances, vise à une refonte de l'application actuelle de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (intitulée AGDREF). Une meilleure fluidité dans le traitement des dossiers, l'intégration des technologies biométriques et la constitution d'une base de données statistiques sur l'évolution des flux migratoires en sont les principaux objectifs.

2.– L'équipement des préfectures

Par ailleurs, **le programme national d'équipement des préfectures** voit ses moyens maintenus au niveau de 2006, avec 50 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement prévus pour 2007.

La ventilation de ces dotations selon leur finalité est la suivante :

LE FINANCEMENT DU PROGRAMME NATIONAL DES PRÉFECTURES

(en milliers d'euros)

	Prévisions 2006				Projet de loi de finances pour 2007			
	Ratio en AE (%)	Ratio en CP (%)	AE 2006	CP 2006	Ratio en AE (%)	Ratio en CP (%)	AE 2007	CP 2007
Sécurité des biens et des personnes	16,20	15,50	9.608	8.138	25,62	25,62	15.559	11.195
Entretien du patrimoine	17,79	27,60	10.554	14.490	30,15	30,15	14.942	14.250
Réponse à l'émergence de nouveaux besoins	34,20	22	20.292	11.550	5,95	25,95	11.036	12.248
Rationalisation des implantations	31,81	34,90	18.871	18.322	28,28	28,28	8.463	12.307
Total			59.325	52.500			50.000	50.000

Source : PLF 2007.

Ils couvrent le financement d'opérations nouvelles et d'opérations déjà engagées. Les principales opérations prévues en 2007 concernent les préfectures suivantes :

– **s'agissant de la sécurité des biens et des personnes** : les préfectures de Nice, Bobigny, Créteil et Gap, ainsi que la poursuite de l'important programme de remise à niveau de l'immobilier d'outre-mer faisant suite aux préconisations formulées en mai 2004 par l'Inspection générale de l'administration ;

– **concernant l'entretien du patrimoine** : les préfectures de Bordeaux (modification des chaudières de Mériadec et lancement de la maîtrise d'œuvre sur Castéjà), Lyon (bâtiments Liberté et Molière), Bastia et Poitiers et la sous-préfecture de Reims ;

– **pour les besoins nouveaux liés à l'adaptation des services** : les préfectures de Nancy, Saint-Étienne et Bobigny (accueil des étrangers), sous-préfecture de Saint-Malo, ainsi que les salles opérationnelles des préfectures et états-majors zonaux de gestion des crises, désamiantage, remplacement de transformateurs pyralène, études de programmation de projets RADE (réforme de l'administration départementale de l'État) ;

– **s'agissant de la rationalisation des implantations** : les préfectures de Rennes, Lyon (bâtiment Molière), Fort-de-France (bâtiment D) et d'Avignon et la sous-préfecture de Saint-Malo.

C.– LES PERSPECTIVES DE RÉFORME DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

Trois principales séries de réforme ont été engagées s'agissant de l'administration territoriale : la réforme de l'administration régionale, celle de l'administration départementale, et la réforme interne des préfectures.

1.– La réforme de l'administration régionale

Cette réforme, lancée en 2004, est désormais mise en œuvre. En 2007, elle fera l'objet d'une évaluation sous ses différents aspects : la mise en place du comité de l'administration régionale (CAR), la création des huit pôles régionaux, la réorganisation des secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR) et les mutualisations interministérielles.

Selon les premières réactions des préfets de région, la réforme de l'administration régionale présente un bilan globalement positif, dont certains points doivent être approfondis. Le CAR s'affirme désormais comme un véritable état-major stratégique autour du préfet et constitue une instance de décision adaptée. Parmi les huit pôles régionaux, ceux qui regroupent plusieurs services de l'État font la preuve de leur utilité et de leur caractère opérationnel. Les SGAR, qui doivent faire face à de nouvelles missions, notamment en termes de suivi de la performance dans le cadre de la LOLF, devront encore améliorer leurs moyens d'expertise. Les mutualisations interministérielles au niveau régional progresseront d'autant plus vite que les préfets disposeront d'outils juridiques et budgétaires simples à mettre en œuvre.

C'est pourquoi le ministère de l'Intérieur souhaite que la réforme de l'administration continue de se poursuivre. Pour aider à déterminer des pistes de travail, une évaluation plus fine des conditions de mise en place des pôles régionaux de l'État est engagée en partenariat avec la direction générale de la modernisation de l'État. Elle sera complétée au début de 2007 d'une évaluation de la capacité des services de l'État en région à assurer correctement le pilotage de la LOLF dans toutes ses composantes, notamment le volet « performance ».

Par ailleurs, une nouvelle génération de plans d'action stratégiques⁽¹⁾ permettant de renforcer le rôle d'impulsion et de coordination des préfets dans l'action de l'État sera préparée au début de 2007. L'impact de ces plans sur l'efficacité de l'action de l'État devra néanmoins être précisément évalué.

2.– La réforme de l'administration départementale

Cette réforme, deuxième étape de la démarche de rénovation de l'administration déconcentrée, a progressé en 2006. Après la circulaire du Premier ministre du 28 juillet 2005, donnant instruction aux préfets de département de mettre en œuvre à droit constant leur projet de réorganisation, la circulaire du 2 janvier 2006 a décidé plusieurs réformes innovantes au profit de l'administration territoriale de l'État.

S'agissant de la mise en œuvre de la circulaire du 28 juillet 2005, un bilan d'étape a été réalisé en mai 2006. Celui-ci indique que 65 % des 755 mesures de réorganisation proposées par les préfets sont opérationnelles ou en passe de l'être. Elles se répartissent entre deux domaines principaux : la mise en place de nouvelles organisations et les mutualisations.

(1) *Plans d'action stratégique de l'État en région (PASER) avec leur équivalent (PASE) dans les départements.*

Les réorganisations mises en œuvre par les préfets visent principalement à renforcer la coordination des services de l'État. Les pôles de compétences ou missions interservices qui associent l'ensemble des services concernés par une même politique interministérielle, les guichets uniques qui assurent un point d'entrée unique aux services de l'État et la définition de portefeuilles d'action cohérents au sein de chaque service doivent permettre à l'administration départementale de l'État d'améliorer son efficacité et sa lisibilité pour les élus comme les citoyens. Trois domaines interministériels, correspondant à trois métiers majeurs, sont plus particulièrement concernés par ce type de réorganisations : la cohésion sociale, l'aménagement et le développement durable, et la sécurité au sens large du terme.

Les mutualisations entre services constituent le deuxième domaine dans lequel les préfets se sont fortement engagés. Ainsi, la mise en commun des compétences entre les services (expertise juridique, communication, conseil aux collectivités), le partage de certains outils – tels que les systèmes d'information géographique, qui permettent à l'État d'affiner sa connaissance territoriale – l'organisation conjointe de formations ou de concours de recrutement, la mise en commun de certaines fonctions logistiques permettent à l'administration territoriale de réaliser des économies d'échelle.

La mise en œuvre des instructions contenues dans la circulaire du Premier ministre du 2 janvier 2006 progresse conformément au calendrier prévu. Sur le plan de l'organisation des services, la fusion dans huit départements des directions départementales de l'équipement (DDE) et direction départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) entrera en vigueur en janvier 2007. Le projet expérimental du préfet du Lot « Organisation des services de l'État » (OSE), qui vise à regrouper sans les fusionner l'ensemble des services déconcentrés au sein de trois directions opérationnelles (direction générale des populations, direction générale des territoires, direction générale des sécurités) et d'une direction de la stratégie et de la logistique, se met en place progressivement. Des groupes de travail interministériels ont été constitués au plan local et une instance de concertation interministérielle des représentants des personnels a été créée pour accompagner le développement du projet.

Pour favoriser un engagement coordonné des crédits issus de plusieurs programmes ministériels, 6 délégations interservices avec ordonnancement secondaire (DIS) 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. Pour favoriser les mutualisations, deux DIS ont été créées en matière de communication et de formation-documentation.

Sur le plan des mutualisations, plusieurs expérimentations ont été lancées : une bourse locale de l'emploi en Lorraine et Champagne-Ardenne pour favoriser la mobilité des fonctionnaires entre les services et une mutualisation des politiques sociales dans le Centre et en Île-de-France (restauration administrative, logement).

3.- La réforme interne des préfectures et la mise en œuvre de la directive nationale d'orientation (DNO)

Volet territorial de la stratégie de réforme du ministère de l'Intérieur, la DNO sera réactualisée en 2007 sur la base d'un bilan d'étape établi d'ici la fin de l'année. Elle précise l'évolution de certaines activités traditionnelles des préfectures qui, en prenant mieux en compte l'acquis des technologies de l'information et de la communication, doivent s'adapter aux attentes de nos concitoyens en leur permettant de réaliser leurs démarches à distance. C'est ainsi que 80 % des certificats de non-gage sont demandés et obtenus par Internet. D'ici 2008, le système d'immatriculation des véhicules, aujourd'hui en cours de réforme, permettra aux automobilistes de recevoir à domicile leur carte grise. De même, dix préfectures et sous-préfectures par an s'engagent dans une démarche de certification qualité. La DNO fixe aussi les missions nouvelles que doivent assurer les préfectures : suivi de la performance interministérielle dans le cadre de la LOLF, amélioration du conseil aux collectivités, stratégie ciblée de contrôle de légalité, prise en compte des impératifs de développement durable dans la gestion des politiques publiques...

L'évolution des missions s'accompagne d'une réflexion sur leurs moyens humains, leurs compétences et leurs modes d'exercice. La DNO invite les préfectures à anticiper les départs en retraite et la nécessaire requalification des agents, en élaborant un plan prévisionnel des emplois, des carrières et des compétences. Dans ce cadre, l'adaptation du niveau des effectifs à l'évolution des missions des services se poursuit, en liaison étroite avec la démarche de rénovation de la gestion des ressources humaines évoquée plus haut.

*
* *

Ces réformes, pour rationnelles qu'elles soient, devront néanmoins prendre en compte un phénomène de plus en plus prégnant : la multiplication – au fil des ans et de l'empilement des normes régissant l'organisation et le fonctionnement des collectivités territoriales – de structures intercommunales de nature différente et se superposant les unes aux autres (communautés de communes, urbaines, d'agglomération, syndicats mixtes, syndicats à vocation unique, multiple...).

Ce foisonnement est parfois une source de confusion, à la fois pour les élus, les citoyens et les administrations de l'État. Il entraîne également une charge supplémentaire pour les préfectures, ne serait-ce qu'en termes de contrôle de légalité, dont le montant n'a pas été précisément établi. **Votre Rapporteur spécial souhaite que ce coût soit évalué, à la fois par souci de transparence vis-à-vis du Parlement et de l'opinion publique, et en vue d'éclairer le débat sur la simplification des structures d'administration territoriale et de leurs modes de fonctionnement.**

C'est pourquoi il se réjouit de ce que l'organisation du contrôle de légalité fasse l'objet de l'un des audits de modernisation de la cinquième vague, engagée le 18 octobre dernier. Il souhaite qu'une étude des coûts accompagne la démarche de cet audit, auquel ont été assignés des objectifs centrés sur l'articulation des compétences entre services déconcentrés et sur le développement de mutualisations entre les différents échelons de l'État. Sans doute la prise de conscience des surcoûts liés pour le budget de l'État au contrôle de légalité inciterait-elle les élus locaux à une certaine modération dans la création de nouvelles instances et à la rationalisation des organes existants.

Dans le même esprit, il serait souhaitable que les préfectures invitent les élus locaux, chaque fois qu'elles le peuvent - sans remettre en cause naturellement le principe de la libre administration des collectivités territoriales - ce nécessaire exercice de simplification. La diffusion des « bonnes pratiques » et la mutualisation des expériences dans ce domaine seraient sans doute salutaires.

IV.– LE BUDGET DE LA VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE

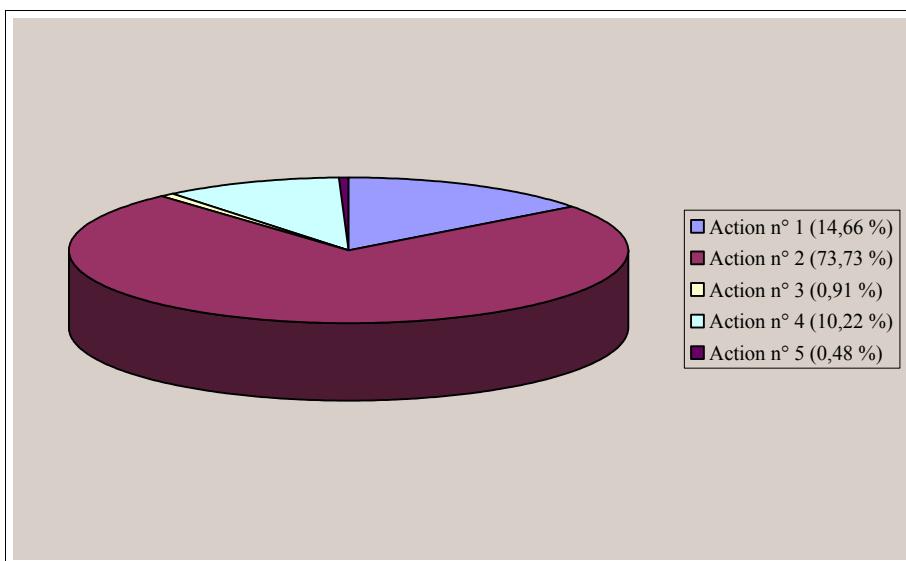
A.– UN BUDGET EN FORTE HAUSSE

Les crédits du programme se répartissent entre cinq actions d'importance très inégale :

PRÉSENTATION PAR ACTION DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2007

Numéro et intitulé de l'action		Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01	Financement des partis	80.264.408	73.283.613
02	Organisation des élections	403.716.000	244.266.000
03	Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques	4.992.774	4.992.774
04	Cultes	55.965.451	55.904.679
05	Vie associative et soutien	2.640.415	2.640.415
Totaux		547.579.048	381.087.481

RÉPARTITION PAR ACTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DEMANDÉES POUR 2007



Comme on le voit, la plupart des crédits sont mobilisés autour de l'action 2 (organisation des élections) (73,7 % du total), contre 0,48 % consacrés à l'action 5 (vie associative et soutien) et 10,2 % à l'action 4 (cultes). Quant aux actions 1 (financement des partis, 14,7 %) et 3 (Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques, 0,9 %), elles sont également liées au financement de la vie politique.

Cette disparité est cette année d'autant plus marquée que le programme fait l'objet **d'un important accroissement de crédits (+ 155 %, soit 231,7 millions sur 381 millions d'euros de crédits de paiement prévus)**, tenant essentiellement au financement des élections présidentielle et législatives de 2007.

B.— UN PROGRAMME ESSENTIELLEMENT CONSACRÉ CETTE ANNÉE À L'ORGANISATION DES ÉLECTIONS DE 2007

En effet, l'action 4 relative aux **cultes** ⁽¹⁾ progresse faiblement en valeur absolue (55,9 millions contre 54,2 millions d'euros en loi de finances pour 2006, soit une augmentation de 1,7 million d'euros ou + 3,1 %). Cette hausse résulte principalement de celle des crédits de personnel (+ 1,3 million d'euros), liée aux mesures salariales générales – et ce, nonobstant la diminution prévisible du nombre d'emplois (ministres du culte), qui devrait atteindre 20 ETPT, réduisant ainsi le plafond d'emplois prévu pour 2007 à 1.409 ETPT.

Elle découle pour le reste de deux éléments : l'accroissement des dépenses d'intervention (revalorisation de 136.000 euros des subventions aux communes pour travaux sur les édifices cultuels et des subventions de fonctionnement aux cultes, dont le montant était resté stable depuis 1993) ; la progression des crédits d'investissement immobilier – qui passent de 300.000 à près de 540.000 euros afin de financer des opérations de protection du patrimoine et la mise aux normes de bâtiments vétustes dont l'État est propriétaire.

De même, les crédits de l'action 5 relative à la **vie associative et aux activités de soutien du programme** augmentent faiblement en valeur absolue (+193.000 euros sur 2,6 millions d'euros prévus, soit + 7,9 %) – une hausse justifiée par les mesures salariales générales et le déploiement de l'application WALDEC (création d'un répertoire national des associations « loi de 1901 »).

Ceux de l'action 1 consacrée au **financement des partis** ⁽²⁾ restent globalement stables. Le montant inscrit en loi de finances au titre de l'aide publique de l'État aux partis et groupements politiques n'a pas varié depuis 1995. Il est de 40,132 millions d'euros pour chacune des deux fractions ⁽³⁾. Aucune demande n'a été faite, notamment lors du débat parlementaire, pour que ce chiffre soit augmenté ou diminué. Les autorisations d'engagement sont donc égales à 80,2 millions d'euros. Le montant effectivement réparti depuis 2003 est toutefois

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

(2) *Le financement des partis politiques est régi par les lois n° 88-227 du 11 mars 1998 et 90-55 du 15 janvier 1990 sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales.*

(3) *La première fraction est réservée aux partis politiques ayant présenté, lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale, des candidats dans au moins 50 circonscriptions. La seconde est réservée à ces mêmes partis, selon un montant proportionnel au nombre de députés ou de sénateurs ayant déclaré y être inscrits ou s'y rattacher.*

de 73,284 millions d'euros, une somme d'environ 7 millions d'euros n'étant pas répartie au titre de la première fraction de l'aide publique (en raison des sanctions prévues pour les partis n'ayant pas respecté les règles de parité fixées par la loi n° 2000-493 du 6 juin 2000). Les élections législatives de 2007 conduiront à une nouvelle répartition de l'aide publique en 2008.

En revanche, les crédits de paiement pour **l'action 2 relative à l'organisation des élections progressent de 228,1 millions d'euros** et représentent un montant quinze fois plus important que ceux votés en loi de finances pour 2006 (244,3 millions prévus contre 16,2 millions d'euros). Les autorisations d'engagement – qui intègrent l'engagement des dépenses payables en 2008 – passent quant à elles de 18 à 403,7 millions d'euros.

Cette augmentation porte principalement sur les crédits de fonctionnement. Le chiffrage proposé a été réalisé dans un contexte de double incertitude pesant, d'une part, sur le nombre de candidats à chaque élection, d'autre part, sur les incidences de l'ouverture à la concurrence de l'envoi des courriers de plus de 50 grammes, en application de la loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales. L'approche retenue distingue :

– l'ouverture en autorisations d'engagement, qui se situe en haut de la fourchette de prévision, par mesure de prudence : les calendriers étant resserrés, il importe de disposer des autorisations d'engagement nécessaires à la notification des marchés le moment venu ;

– l'ouverture en crédits de paiement, qui est calée sur le milieu de la fourchette, c'est-à-dire sur un scénario d'exécution jugé réaliste à défaut d'être certain.

Le montant **des autorisations d'engagement** (AE), soit 333,8 millions d'euros est fixé sur la base des hypothèses prudentielles suivantes :

– une nouvelle augmentation de 25 % du nombre de candidats en présence au premier tour pour la présidentielle (16 en 2002, estimation de 20 pour 2007), ce nombre ayant une influence directe sur le coût de ce scrutin, car tous ces candidats bénéficient d'un remboursement minimum de leurs dépenses électorales, quel que soit leur score, alors qu'un seuil minimum de 5 % des suffrages exprimés est exigé pour tous les autres scrutins ;

– un nombre de candidats aux législatives équivalent à 2002, soit 8.400 candidats, record absolu pour la V^{ème} République ;

– une hausse potentielle des dépenses postales liée, outre l'impact du nombre de candidats, à l'ouverture à la concurrence précitée, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2006.

Une partie des engagements juridiques, pour un montant de 56 millions d'euros, sera constatée au-delà de 2007, notamment les remboursements

forfaits des candidats aux législatives, du fait des délais impartis à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques pour se prononcer sur les comptes de campagne des candidats (six mois pour les scrutins non contestés).

Les autorisations d'engagement sont, en conséquence, réparties comme suit entre les différents types de scrutins :

**ORGANISATION DES ÉLECTIONS :
AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT**

(en millions d'euros)

	Élection présidentielle	Élections législatives	Élections partielles	Dépenses communes	Total
Titre 3	187,02	80,00	2,40	8,25	277,67
Engagements constatés en 2008	6,00	50,00			56,00
Total	193,02	130,00	2,40	8,25	333,67

Source : PLF 2007.

Les crédits de paiement (CP) pour 2007 s'élèvent à 174,2 millions d'euros. Pour l'élection présidentielle, l'hypothèse retenue est de quinze candidats contre seize en 2002, nombre déjà élevé). Pour les élections législatives, la prévision tient compte de la modification de la législation relative à l'aide publique : auparavant, il suffisait qu'un parti présente des candidats dans au moins 50 circonscriptions pour être éligible à l'aide publique ; désormais, il faudra que parmi les candidats s'y rattachant, 50 ou plus obtiennent au moins 1 % des suffrages exprimés. Cette mesure devrait infléchir à la baisse le nombre de candidats, estimé pour la prévision à 7.500. Pour les dépenses postales, on a considéré que la mise en concurrence pourrait s'accompagner d'une stabilité des prix.

Les crédits de paiement se répartissent de la manière suivante :

**ORGANISATION DES ÉLECTIONS :
AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT**

(en millions d'euros)

2007	Élections Présidentielle	Élections législatives	Élections partielles	Dépenses communes	Total
Remboursement forfaitaire des candidats	45,62	-	0,40		46,02
Remboursement de la propagande	38,00	13,00	0,60		51,60
Campagne audiovisuelle	3,20	-			3,20
Fonctionnement des commissions de propagande	12,20	10,05	0,20		22,45
Affranchissement	25,00	19,00	0,20		44,20
Matériel électoral	-	-	-	6,75	6,75
Total Titre 3	124,02	42,05	1,40	6,75	174,22

Source : PLF 2007.

Quant aux **dépenses d'intervention**, elles passeraient en AE et en CP de 2,5 à 24,5 millions d'euros : 12 millions seront en effet transférés aux communes pour l'organisation des élections présidentielles (tenue des bureaux ce vote) ; le même montant est prévu pour les frais d'assemblée électorale des élections législatives. Au titre des **crédits de rémunération**, 45,4 millions d'euros de crédits sont prévus (contre 1,6 million d'euros en loi de finances pour 2006), destinés à financer les indemnités versées dans le cadre de la préparation et du déroulement des opérations électoralas – dont 25,2 millions pour l'élection présidentielle et 19,3 millions pour les élections législatives.

Les crédits de l'action 3, relatifs à la **Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques**, connaissent aussi logiquement une augmentation substantielle (+1,9 million d'euros sur un total prévu de près de 5 millions d'euros). La Commission devra en effet assurer le contrôle des comptes des candidats aux élections présidentielle (pour la première fois en 2007) et législatives dans des délais resserrés, ce qui implique nécessairement des recrutements temporaires complémentaires, une extension de ses locaux et diverses dépenses directement liées à ces scrutins.

Enfin, il convient de rappeler qu'en marge du projet de loi de finances, le projet de loi de simplification⁽¹⁾ du droit prévoit la délivrance des procurations en mairie par des agents territoriaux habilités par le juge d'instance, ce qui allégerait les tâches des commissariats, gendarmeries et tribunaux d'instance et simplifierait les formalités pour les électeurs. Il prévoit également la fusion des trois commissions compétentes en matière électorale (listes, propagande, résultats) en une instance unique et permanente, ce qui devrait permettre de réduire le temps consacré par les magistrats à ces tâches.

Par ailleurs, l'amélioration de certains indicateurs de performance, tels que le délai de traitement des comptes des partis (indicateur 3.1), qui devrait passer de 11,5 semaines en 2005 à 9, puis 7 semaines en 2006 et 2007, constituera un autre facteur positif.

(1) Projet de loi n° 462 déposé au Sénat le 13 juillet 2006.

V.— LES CRÉDITS DE SOUTIEN DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR

A.— DES ACTIONS D'INÉGALÉ IMPORTANCE, REFLÉTANT LES PRIORITÉS DE LA MISSION

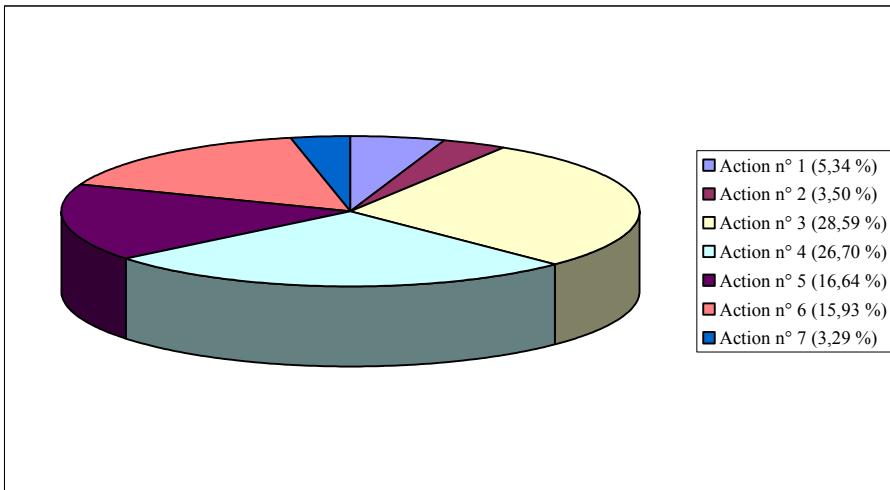
Le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* est un programme de soutien regroupant des actions transversales, dont l'enjeu principal de gestion ne réside pas dans ses besoins intrinsèques, mais dans sa capacité à fournir aux programmes opérationnels une qualité de service répondant à leurs besoins, au meilleur coût. Au regard de cette double exigence, le programme a vocation à gagner en efficience, notamment par l'amélioration de son organisation et de son fonctionnement internes, ainsi que par l'utilisation des possibilités de redéploiement ouvertes par la LOLF.

Les crédits du programme sont répartis entre sept actions d'inégale importance :

CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR : PRÉSENTATION PAR ACTION DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2007

	Numéro et intitulé de l'action	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01	État-major	27.618.863	27.618.863
02	Expertise, audit, prévision, études	18.093.446	18.093.446
03	Système d'information et de communication	147.824.123	136.983.123
04	Fonction soutien de gestion des ressources humaines	138.079.167	133.052.817
05	Affaires financières et immobilières	86.059.069	86.259.069
06	Conseil juridique et traitement du contentieux	82.396.922	82.396.922
07	Libertés publiques	17.017.121	17.017.121
Totaux		517.088.711	501.421.361

RÉPARTITION PAR ACTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT
DEMANDÉES POUR 2007



En cohérence avec les priorités de la mission, les actions 2, 3 et 4, relatives au système d'information et de communication, à la gestion des ressources humaines et aux affaires financières et immobilières, mobilisent avec respectivement 28,6 %, 26,7 % et 16,6 %, la plupart des crédits du programme.

Celui-ci voit **son budget globalement augmenter de 27,4 millions d'euros** (sur les 501,4 millions d'euros prévus), soit + 5,8 %. Cette progression s'explique principalement par l'augmentation des crédits relatifs aux affaires financières et immobilières (action 5) (+ 26 millions d'euros) – en raison notamment des nouveaux loyers budgétaires (16,6 millions d'euros) et des opérations de rationalisation immobilière déjà évoquées – ainsi que, secondairement par celle des crédits consacrés à l'état-major (action 1) et à la gestion des ressources humaines (action 4) dans le cadre de la modernisation de celle-ci.

B.- DES PRIORITÉS AXÉES SUR LES RESSOURCES HUMAINES,
L'IMMOBILIER ET L'INFORMATIQUE

Le budget du programme *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* se caractérise par trois orientations majeures, recouvrant celles de la mission dans son ensemble : **un plan de gestion pluriannuel des ressources humaines**, déjà évoqué, ainsi que la valorisation du patrimoine immobilier et le développement des réseaux informatiques.

- **La valorisation du patrimoine et son optimisation s'articulent autour de trois axes principaux :**

– le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) qui, à partir de ratios ou de coûts, fixe un diagnostic et des objectifs sur cinq ans (programmes d'investissement privilégiant les opérations de mise en conformité et de sécurisation des locaux, ainsi que toutes les interventions destinées à l'entretien du patrimoine et des équipements, permettant d'en assurer la pérennité et de faciliter à terme une revente éventuelle) ;

– le contrôle de gestion interne, à travers la mise en place d'indicateurs pertinents, permet de vérifier que ces opérations de mise aux normes et de sécurisation des locaux font l'objet d'un financement et d'une réalisation prioritaire par rapport au programme d'emploi des crédits affectés aux travaux d'investissement. Les loyers budgétaires applicables aux immeubles de bureaux d'Île-de-France au 1^{er} janvier 2007 viendront conforter cette démarche de valorisation du patrimoine immobilier de l'État ;

– le projet de schéma directeur immobilier de l'administration centrale prévoit le redéploiement des services autour de quatre pôles fonctionnels, dont le ministère de l'Intérieur serait à terme propriétaire :

- le pôle Beauvau, dit pôle décisionnel, qui serait conservé dans une dimension réduite ;
- un pôle regroupant la majorité des services du ministère ;
- un pôle de police opérationnelle ;
- un pôle consacré au renseignement et à l'antiterrorisme qui, comme on l'a vu, constitue la première étape dans la mise en œuvre du schéma directeur immobilier (services relogés sur le nouveau site unique situé à Levallois-Perret).

Ce projet de schéma directeur a été élaboré sur la base d'une étude approfondie réalisée en 2005, qui a mis en évidence les problèmes posés par les implantations actuelles de l'administration centrale du ministère, à savoir :

– l'éclatement des services et la vétusté des implantations, qui induisent un sentiment d'inconfort général et pénalisent l'efficacité de l'institution ;

– le fait qu'aux mises aux normes en matière de sécurité incendie et d'accessibilité s'ajoutent des problèmes de sécurisation sur les sites de Beauvau et Nélaton ;

– enfin, la part excessive des loyers dans le budget de fonctionnement, incompatible avec l'évolution de la ressource budgétaire.

Parallèlement, il est prévu d'externaliser l'exploitation de maintenance. Une démarche est notamment engagée pour le centre de formation de Lognes et le pôle de renseignement.

Les indicateurs de performance du programme attestent déjà plusieurs améliorations : le taux de livraisons d'opérations immobilières dans les délais prévus (indicateur 4.1) devrait passer de 51 % en 2005 à 70 % en 2006, 75 % en 2007 et 80 % en 2008. De même, le coût de construction au mètre carré (indicateur 4.3) devrait-il chuter de 2.505 euros en 2005 à 2.400 euros en 2007.

Il conviendra cependant de faire un bilan précis de l'ensemble de ces mesures, qui pourraient d'ailleurs utilement donner lieu à un audit.

- **Le développement des réseaux informatiques** se traduit dans le projet du budget par une enveloppe de 80 millions d'euros en autorisation d'engagement et 69,2 millions d'euros, dont 43 millions en dépenses de personnel et le solde en dépenses d'investissement. Ces crédits sont destinés à couvrir plusieurs types de dépenses : les infrastructures de réseaux, les postes de travail et licences, les plates-formes d'exploitation centralisées et le pilotage général. Leur répartition est la suivante :

LE FINANCEMENT DES DÉPENSES INFORMATIQUES

	Titre 3		Titre 5		Total	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
1. Infrastructures réseaux et télécoms	19.705.200	19.946.200	13.403.000	20.063.000	33.108.200	40.009.200
2. Postes de travail et licences	7.576.000	7.576.000	326.000	326.000	7.902.000	7.902.000
3. Plates-formes d'exploitation centralisées	30.132.000	11.382.000	2.108.500	2.108.500	32.240.500	13.490.500
4. Pilotage, outils communs et soutien	1.144.148	4.144.148	2.626.000	3.634.000	6.770.148	7.778.148
Total	61.557.348	43.048.348	18.463.500	26.131.500	80.020.848	69.179.848

Source : PLF 2007.

S'agissant des infrastructures réseaux et télécoms, les principaux postes de dépenses sont les coûts de fonctionnement et d'équipement dans les domaines de la messagerie (2,57 millions d'euros), de la transmission de données via le réseau privatif du ministère (réseau général de transport) pour 12,7 millions d'euros, et de la téléphonie (7,6 millions d'euros). Lancé en 2006, le projet CRISTAL (téléphonie sur Internet) est inscrit pour 5 millions d'euros. Il devrait, selon le ministère, engendrer une économie de 37 millions d'euros sur les dépenses de téléphone en dix ans.

Concernant les plates-formes d'exploitation centralisées, outre la part de maintenance (11 millions d'euros), 21 millions d'euros sont prévus pour

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.

C.- DES VOIES DIVERSES D'AMÉLIORATION DE LA GESTION

Comme votre Rapporteur spécial l'a indiqué lors de l'examen du projet de loi de règlement pour 2005, les réformes entreprises par le ministère pourraient conduire à terme à réaliser des économies structurelles⁽¹⁾. Il convient d'en rappeler les mesures principales, qui s'articulent autour de cinq orientations.

1.- Rationaliser l'organisation du ministère

L'instauration d'un secrétariat général du ministère en janvier 2004 a déjà permis de regrouper des services et de réaliser des économies de structures. Des expérimentations en termes de mutualisation des moyens et des coûts devraient permettre d'aller plus loin. Tel est le cas, par exemple, de l'expérimentation du service facturier lancée depuis mai 2004, confiée à la direction des systèmes d'information et de communication (DSIC). De même, la mise en place d'une nouvelle organisation au sein de la direction de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières (DEPAFI) a-t-elle permis de faire émerger une structure dédiée à la fois au pilotage du programme *Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur* et à l'approfondissement des démarches de mutualisation de la gestion en administration centrale. Une réorganisation est également en cours à la direction des ressources humaines, afin notamment de constituer un pôle d'expertise dans le pilotage de la masse salariale et du plafond d'emplois (hors police). Par ailleurs, l'enracinement d'une culture de contrôle de gestion devrait, selon le ministère, conduire à terme les agents à s'approprier cette compétence et permettre de limiter le recours aux contractuels. La mise en œuvre du schéma immobilier tendant à faire baisser la charge des loyers participe de cet effort de rationalisation.

2.- Adapter les effectifs aux besoins

Tel est l'objet du plan pluriannuel de gestion prévisionnelle des ressources humaines évoqué plus haut, articulé autour d'un vaste mouvement de requalification des personnels et de réformes statutaires constituées, notamment, par la fusion des corps administratifs.

Outre les économies de gestion découlant de la réduction du nombre de corps et de postes, ce plan tend à favoriser une meilleure adéquation des profils par rapport aux besoins. Le « taux de retour » au budget de l'État de ces économies a été fixé à 40 %. Ce sont donc 60 % des marges dégagées par les réductions d'effectifs qui seraient réinvesties dans le plan pluriannuel de gestion

(1) Cf. rapport spécial n° 3155 annexe 3 (*Exécution des crédits relatifs à l'administration générale et territoriale de l'État*), juin 2006.

prévisionnelle des ressources humaines. Il reste néanmoins à préciser le montant global du financement de ce plan, des économies dégagées, ainsi que le redéploiement des crédits prévus jusqu'en 2010.

3.- Optimiser les conditions d'achat

Cette optimisation consiste à mettre en concurrence les fournisseurs ou prestataires de service. Le nouveau marché de téléphonie fixe passé en 2003 avait déjà permis de réaliser une économie de 20 % sur la facture annuelle du ministère. Le développement de la téléphonie sur Internet (projet *CRISTAL*) devrait permettre d'aller plus loin dans la réduction de ce poste de dépense. Cette orientation recouvre plusieurs pistes prometteuses :

- la poursuite des efforts déjà enregistrés en matière de téléphonie fixe, avec le nouveau marché notifié en juillet 2006 (10 % d'économies supplémentaires attendues en année pleine), et en matière de téléphonie mobile avec le lancement du projet *OPACHE* (convention d'achat interministérielle mettant en concurrence les différents opérateurs de mobiles) ;
- la mise à disposition de modules génériques pour les sites d'information territoriale (SIT) et les sites de type « portail » des préfectures, qui permet de supprimer les frais de développement par des prestataires externes et devrait dégager cette année une économie de 0,15 million d'euros ; en régime de croisière, dès 2007, l'économie est estimée à 0,2 million d'euros par préfecture, sachant qu'environ 30 % d'entre elles ne sont pas équipées et seraient donc potentiellement concernées par ce dispositif ;
- la poursuite de la réduction des coûts d'affranchissement (- 1,8 million d'euros prévu en 2006), d'acquisition et de location des équipements informatiques par agent (- 0,25 million d'euros) et d'entretien du parc automobile (- 0,8 million d'euros).

4.- Développer les systèmes d'information

En plus des gains de productivité réalisés et pérennisés dans les préfectures dans le cadre de la globalisation de leurs crédits, la mise en œuvre de la directive nationale d'orientation (DNO) – grâce en particulier aux retombées des projets INES (identité nationale électronique sécurisée) et SIV (système d'immatriculation des véhicules) – devrait se traduire par des économies substantielles. Pour l'instant, le développement de ces projets engendre des coûts et leurs retombées ne seront pas perceptibles avant leur pleine montée en charge, prévue à partir de 2008-2009. Ces projets ne se traduiraient pas seulement en terme d'économies directes ; ils auraient aussi des impacts plus larges, par exemple sur le plan immobilier, à travers la réduction des surfaces occupées ; ils contribuerait aussi à réduire les coûts liés à la fraude, estimés, concernant l'identité, à 2 milliards d'euros par an. Mais les gains potentiels nets de ces mesures restent encore à chiffrer avec précision.

Une voie complémentaire d'économies dans le secteur des systèmes d'information est « l'urbanisation », c'est-à-dire l'adoption d'une approche en termes de briques élémentaires compatibles entre elles et reproductibles, permettant de standardiser les développements et de minimiser les coûts. Ainsi, l'urbanisation et la mutualisation des plates-formes informatiques auraient permis, selon le ministère, de réaliser depuis 2005 des économies sur les coûts annuels de maintenance des serveurs et des équipements de sauvegarde, estimées à environ 1 million d'euros. Il serait là aussi souhaitable de connaître à la fois les économies nettes prévisibles et les avantages attendus en termes de qualité de service dans les années à venir.

5.- Faire évoluer les process

L'adaptation des process est le corollaire des actions entreprises en matière d'économies structurelles. Ainsi, les simplifications découlant de la réduction du nombre de corps devraient-elles se traduire par un allégement de la gestion quotidienne et une réduction du nombre d'instances paritaires. La dématérialisation de certains actes de gestion, telle que la gestion des frais de mission au sein du ministère, constitue également une voie d'économies possible, au vu des expérimentations actuellement en cours au sein du secrétariat général. Financé par la mission *Relations avec les collectivités locales* mais confié, pour sa réalisation, à la direction des systèmes d'information et de communication relevant du présent programme, le projet « ACTES » visant à dématérialiser la transmission des actes des collectivités territoriales devrait avoir des impacts directs sur le programme *Administration territoriale*, qui finance les coûts liés au contrôle de légalité.

Les économies que ce projet devrait engendrer pour les préfectures restent cependant difficiles à chiffrer, car elles dépendent du succès que rencontrera la procédure auprès des collectivités territoriales, pour lesquelles elle restera facultative.

CONCLUSION

Le projet de budget de la mission pour 2007 connaît une hausse exceptionnelle (+ 12,9 %), justifiée par la principale échéance politique de 2007 : l'organisation des prochaines élections présidentielle et législatives.

Cela ne doit pas masquer pour autant la poursuite de mesures prioritaires importantes engagées depuis plusieurs années : gestion prévisionnelle et modernisée des ressources humaines, déconcentration, fongibilité et optimisation de l'emploi des crédits en préfecture, rationalisation et rénovation des implantations immobilières, réforme de l'administration territoriale, ou développement de nouveaux titres et bases de données sécurisés notamment.

Le ministère de l'Intérieur est sans doute aujourd'hui l'un des plus impliqués et des plus avancés dans la mise en œuvre de la LOLF, la modernisation de l'État et la recherche de la performance.

Mais ces réformes devront être poursuivies et évaluées. Elles devront également prendre en compte le nécessaire allègement des structures intercommunales et de l'administration territoriale en général, ainsi que – dans un monde de plus en plus complexe et marqué par le foisonnement des normes – l'indispensable simplification des relations entre l'État et le citoyen.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 25 octobre 2006, la Commission a examiné les crédits de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*.

Après l'exposé de **votre Rapporteur spécial, M. Alain Rodet** a observé que le nouveau système d'immatriculation des véhicules, présenté comme la panacée, sera plus coûteux et rendra moins de services que l'actuel. L'investissement immobilier, en projet à Levallois-Perret, ne sera pas non plus économique des deniers publics du fait du coût des terrains et du prix de l'immobilier dans cette commune ; il aurait été possible de trouver des immeubles en région parisienne à moindre coût.

Votre Rapporteur spécial a répondu que le nouveau système d'immatriculation ne peut être plus mauvais que l'actuel. Il occasionnera des difficultés au début, mais contribuera à une gestion plus simple de toute la chaîne de vie du véhicule et aboutira à des économies. Il a indiqué comprendre la position de M. Alain Rodet sur l'investissement immobilier, et s'est dit favorable à un audit sur le sujet.

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

ANNEXE 1 : LISTE DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE DE LA MISSION POUR 2007

PROGRAMME 108 : ADMINISTRATION TERRITORIALE

• Objectif 1 : Améliorer la prévention dans le domaine de la sécurité civile

- Indicateur 1.1 – Taux de plans de prévention des risques naturels (PPRN) approuvés
- Indicateur 1.2 – Taux d'établissements recevant du public soumis à obligation de contrôle visités par la commission de sécurité (*libellé modifié*)
- Indicateur 1.3 – Taux d'exercices de sécurité civile réalisés dans les délais réglementaires sur les sites soumis à PPI (*libellé modifié*)

• Objectif 2 : Améliorer les conditions de délivrance de titres fiables

- Indicateur 2.1 – Nombre de dossiers de fraude documentaire reçus en administration centrale pour les CNI/passeports (*libellé modifié*)
- Indicateur 2.2 – Proportion de préfectures qui délivrent dans les délais fixés les cartes grises en temps réel
- Indicateur 2.3 – Nombre de préfectures et sous-préfectures certifiées (*nouveau*)

• Objectif 3 : Réduire le nombre d'actes non conformes des collectivités territoriales et établissements publics

- Indicateur 3.1 – Taux de contrôle des actes prioritaires reçus en préfecture
- Indicateur 3.2 – Taux d'actes retirés ou réformés après une intervention de la préfecture (*nouveau*)
- Indicateur 3.3 – Taux d'actes budgétaires réformés après une intervention de la préfecture (*nouveau*)

• Objectif 4 : Moderniser le contrôle de légalité

- Indicateur 4.1 – Taux d'actes télétransmis par l'application ACTES

• Objectif 5 : Optimiser l'efficience de la fonction animation

- Indicateur 5.1 : Coût de l'action soutien / total des crédits du programme (hors crédits d'intervention)

• Objectif 6 : Réduire les coûts d'affranchissement et de téléphonie (*libellé modifié*)

- Indicateur 6.1 – Évolution des coûts d'affranchissement par habitant
- Indicateur 6.2 – Coût de téléphonie par agent (*nouveau*)

PROGRAMME 232 : VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE

- **Objectif 1 : Réduire les délais de mandatement de l'aide publique aux partis politiques (*libellé modifié*)**
 - Indicateur 1.1 – 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
- **Objectif 2 : Organiser les élections au meilleur coût**
 - Indicateur 2.1 – Coût moyen de l'élection par électeur inscrit sur les listes électorales.
- **Objectif 3 : 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**
 - Indicateur 3.1 – Délai de traitement des comptes
- **Objectif 4 : Réduire les délais d'instruction des demandes de reconnaissance d'utilité publique des associations et fondations**
 - Indicateur 4.1 – Taux de demandes traitées en moins de six mois

PROGRAMME 216 : CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR

- **Objectif 1 : Assurer une activité d'expertise, d'audit et de contrôle réactive et opérationnelle**
 - Indicateur 1.1 – Pourcentage de travaux de l'IGA n'ayant pas donné lieu à des suites dans un délai de 6 mois
- **Objectif 2 : Améliorer la performance du MIAT en systèmes d'information et de communication (*libellé modifié*)**
 - Indicateur 2.1 – Respect des échéances de livraison des études et des applications
 - Indicateur 2.2 – Nombre d'heures d'indisponibilité (*libellé modifié*)

- **Objectif 3 : Améliorer l'adaptation des processus d'affectation aux besoins des autorités d'emploi en recherchant la meilleure adéquation profil/poste**
 - Indicateur 3.1 – Taux de couverture des besoins de formation à la prise de poste
 - Indicateur 3.2 – Fiabilité des schémas d'emplois des responsables de programmes au regard de leur exécution en gestion (*nouveau*)
- **Objectif 4 : Améliorer la gestion immobilière du ministère (*libellé modifié*)**
 - Indicateur 4.1 – Taux de livraisons dans les délais prévus, en indiquant le nombre d'opérations (*libellé modifié*)
 - Indicateur 4.2 – Taux de livraisons ne dépassant pas le budget prévu
 - Indicateur 4.3 – Coût de la construction au m²
- **Objectif 5 : Améliorer la défense juridique de l'État (*libellé modifié*)**
 - Indicateur 5.1 – Taux de règlement amiable

**ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES
PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

- M. Daniel CANEPA, Secrétaire général du ministère de l’Intérieur.
- M. Bertrand MUNCH, Directeur de l’évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières (DEPAFI) (ministère de l’Intérieur).
- M. Pascal MAILHOS, Directeur de la modernisation et de l’administration territoriale (ministère de l’Intérieur).