



N° 276

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2007

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2008** (n° 189),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 2

ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. MARC LE FUR

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	11
CHAPITRE PREMIER : L'ÉVOLUTION D'ENSEMBLE DE LA MISSION ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT	13
I.– LA PRÉSENTATION DE L'EXÉCUTION EN 2006 PAR LE RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES	13
A.– UNE DÉPENSE TRÈS MAÎTRISÉE EN 2006	13
B.– OBSERVATIONS GÉNÉRALES DE MÉTHODE RELATIVES À L'ENSEMBLE DE LA MISSION...	13
1.– L'exécution des frais de personnel trop peu analysée	13
2.– Erreurs d'imputations et défaillances des systèmes informatiques	14
3.– Des indicateurs de performance à améliorer	14
II.– LE PROJET DE BUDGET POUR 2008 PERMET LA POURSUITE DES CHANTIERS EN COURS ...	15
A.– DES MODIFICATIONS DE PÉRIMÈTRE	15
1.– Une nouvelle architecture gouvernementale	15
2.– La mission gagne plus d'emplois qu'elle n'en perd	16
B.– LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU PROJET DE BUDGET 2008	17
1.– Une évolution différenciée selon les programmes	17
2.– Les modifications techniques du programme <i>Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur</i>	18
C.– LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DES MOYENS HUMAINS	20
1.– Les tendances des dépenses de personnel en 2008	20
<i>a) La poursuite de la dynamique de réduction d'effectif et de requalification des emplois</i>	20
<i>b) La poursuite du plan de rattrapage des régimes indemnitaires et d'harmonisation entre les filières</i>	22
2.– Les principales évolutions de la répartition des emplois	23
<i>a) Les effectifs du programme CPPI augmentent</i>	23
<i>b) Les effectifs du programme Administration territoriale sont en réduction</i>	24
CHAPITRE II : L'ADMINISTRATION TERRITORIALE	27
I.– LE BUDGET EXÉCUTÉ EN 2006	27
A.– OBSERVATIONS DE MÉTHODE SUR LE PROGRAMME	27

1.– Une architecture rationnelle	27
2.– Des indicateurs de performance à améliorer	28
B.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2006 DONT LES CHIFFRES BRUTS FONT APPARAÎTRE DES ANOMALIES	29
1.– L'action <i>Coordination de la sécurité des personnes et des biens</i>	30
2.– L'action <i>Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres</i>	31
3.– L'action <i>Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales</i>	31
4.– L'action <i>Pilotage territorial des politiques gouvernementales</i>	32
5.– L'action <i>Animation du réseau des préfetures</i>	32
II.– LE PROJET DE BUDGET POUR 2008	32
A.– UN PROGRAMME QUI POURSUIT SES RÉFORMES	32
1.– Une évolution budgétaire dont l'analyse est perturbée par les modifications structurelles	32
2.– Des tentatives pour rationaliser et mutualiser les moyens	34
3.– La difficile répartition des effectifs préfectoraux	34
a) <i>Le système de répartition des emplois ARCADE</i>	34
b) <i>Des effectifs qui continuent à décroître</i>	37
B.– UNE ADMINISTRATION AU CONTACT DES CITOYENS	38
1.– L'accueil du public dans les préfetures	38
a) <i>La charte Marianne</i>	38
b) <i>Qualipref</i>	39
2.– La délivrance des titres : une tâche régalienne lourde	40
a) <i>Les délais de délivrance au cœur des préoccupations</i>	40
b) <i>La gestion des titres de séjour et la police des étrangers</i>	42
C.– TROIS CHANTIERS MAJEURS : L'ANTS, TÉLÉPOINTS ET LE SIV	43
1.– La création de l'agence nationale des titres sécurisés	43
a) <i>La traduction d'une volonté de sécurisation des titres</i>	43
b) <i>Le financement de l'agence</i>	43
2.– La création de <i>Télépoints</i>	45
a) <i>Un but informatif et pédagogique</i>	45
b) <i>Une procédure simple</i>	45
3.– La mise en place du système d'immatriculation à vie des véhicules (SIV)	46
c) <i>De nouvelles plaques d'immatriculations dès le 1^{er} janvier 2009</i>	47
d) <i>Des procédures d'immatriculation simplifiées</i>	47
e) <i>Le service de gestion sera installé à Charleville-Mézières</i>	48
C.– UNE ADMINISTRATION QUI SE MODERNISE	49
1.– Vers une meilleure coordination des services extérieurs de l'État	49

a) <i>Un plus grand pouvoir pour les préfets</i>	49
b) <i>Un rôle déterminant en matière budgétaire</i>	50
c) <i>L'expérience menée dans le Lot</i>	50
d) <i>Les autres pistes de coordination des services de l'État</i>	51
2.– <i>Vers une salubre logique de performance</i>	52
a) <i>Une marge en nette augmentation</i>	52
b) <i>L'utilisation de cette marge</i>	52
c) <i>Du danger de la fongibilité asymétrique des crédits</i>	53
3.– <i>La politique des préfetures en matière d'assurance</i>	54
a) <i>Des coûts d'assurance maîtrisés</i>	54
b) <i>Le cas de la préfeture de la Marne</i>	54
CHAPITRE III : L'EXPÉRIMENTATION CHORUS	55
I.– UN PROGRAMME ARTIFICIEL ET PROVISoire CRÉÉ POUR DES RAISONS TECHNIQUES	55
II.– LE CHOIX DE LA MISSION ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT	56
CHAPITRE IV : LA VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE	59
I.– LE BUDGET EXÉCUTÉ EN 2006	59
A.– OBSERVATIONS DE MÉTHODE SUR LE PROGRAMME	59
1.– <i>Des actions clairement définies</i>	59
2.– <i>Une mesure de la performance encore insuffisante</i>	60
B.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2006	61
1.– <i>L'action Financement des partis</i>	61
2.– <i>L'action Organisation des élections</i>	61
3.– <i>L'action Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques</i>	61
4.– <i>L'action Cultes</i>	62
5.– <i>L'action Vie associative et soutien</i>	62
II.– LE PROJET DE BUDGET POUR 2008	62
A.– LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES ET DES ÉLECTIONS	62
1.– <i>Le financement des partis et groupements politiques</i>	63
a) <i>Les règles d'attribution de l'aide publique</i>	63
b) <i>Les partis ayant bénéficié de l'aide publique en 2006 et 2007</i>	64
c) <i>Les crédits d'aide publique inscrits pour 2008</i>	65
2.– <i>L'organisation et le financement des élections</i>	66
a) <i>Les crédits demandés</i>	66
b) <i>La réduction du coût de l'organisation des opérations électorales</i>	67

c) Vers une remise en question de la propagande électorale sous forme papier ?	68
d) L'utilisation perfectible des machines à voter	69
3.– La commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.....	70
4.– L'éventuelle évolution de la carte électorale	71
B.– LES CULTES.....	71
1.– Le projet de budget 2008	71
2.– La pérennité de la loi de 1905	72
C.– VIE ASSOCIATIVE ET SOUTIEN	72
1.– Les objectifs de la politique du ministère	72
2.– De modestes crédits pour l'exercice 2008	73
CHAPITRE V : LA CONDUITE ET LE PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR	75
I.– LE BUDGET EXÉCUTÉ EN 2006	75
A.– OBSERVATIONS DE MÉTHODE SUR LE PROGRAMME	76
1.– Sept actions.....	76
2.– Des objectifs nombreux, mais des indicateurs de performance dont le nombre se réduit comme peau de chagrin	76
B.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2006	77
1.– L'action <i>État-major</i>	77
2.– L'action <i>Expertise, audit, prévisions études</i>	77
3.– L'action <i>Système d'information et de communication</i>	78
4.– L'action <i>Système d'information</i>	78
5.– L'action <i>Affaires financières et immobilières</i>	78
6.– L'action <i>Conseil juridique et traitement du contentieux</i>	79
7.– L'action <i>Libertés publiques</i>	79
8.– L'opérateur du programme	79
II.– LE PROJET DE BUDGET POUR 2008	80
A.– LE PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ADMINISTRATION CENTRALE	80
1.– Le recensement des sites	80
a) <i>Bâtiments implantés à Paris et en Île-de-France</i>	80
b) <i>Les implantations en province</i>	82
2.– L'état des bâtiments et les ratios d'occupation	83
3.– La stratégie immobilière.....	84
B.– LE PÔLE DE RENSEIGNEMENT DE LEVALLOIS-PERRET	84
C.– LES LOGEMENTS DE FONCTION RELEVANT DE LA MISSION	85
1.– L'administration centrale (programme CPPI)	85

2.– L'administration territoriale (programme AT).....	86
D.– LE CONTENTIEUX DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR	87
1.– Un budget considérable, heureusement en baisse	87
2.– Une évolution en matière de concours de la force publique.....	88
2.– Deux nouvelles sources de contentieux	89
<i>a) Un contentieux onéreux avec certaines communes</i>	<i>89</i>
<i>b) Le droit au logement opposable</i>	<i>89</i>
CONCLUSION	91
EXAMEN EN COMMISSION	93
ANNEXE 1 : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL ..	95
ANNEXE 2 : DÉLAI DE DÉLIVRANCE OU DE TRAITEMENT DES TITRES EN PRÉFECTURE	97

L'article 49 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

Bien avant cette date, la totalité des réponses était parvenue à votre Rapporteur spécial qui a ainsi pu mener pleinement sa mission de contrôle parlementaire.

Synthèse

I.- Une architecture modifiée par des changements de périmètre

D'un montant prévisionnel de **2 657 millions d'euros**, les crédits de paiement demandés pour la mission *Administration générale et territoriale de l'État* affichent **une hausse de 3 %** par rapport à ceux votés en loi de finances pour 2007.

Toutefois, d'importantes modifications de structure liées à la nouvelle architecture gouvernementale viennent perturber les comparaisons : le périmètre de la mission est modifié par le rattachement de l'outre-mer et la constitution du ministère de l'Immigration, de l'intégration de l'identité nationale et du co-développement.

Il n'en reste pas moins que la mission obéit à la logique gouvernementale : par le jeu du non-renouvellement d'une partie des départs à la retraite, **ses effectifs connaissent une baisse de 2 %** (-591 emplois sur 35 113, hors variations de périmètre) après celle de 1 % en 2007 qui faisait suite à une première baisse de 1 % en 2006.

II.- L'évolution contrastée des crédits selon les programmes

Le programme *Administration territoriale* connaîtra en 2008 une hausse sensible de ses crédits de paiement qui s'élèveront à 1 657 millions d'euros (**+ 89 millions d'euros, soit + 5,7 %**). Ces moyens permettront la poursuite des réformes lourdes entreprises notamment en matière de sécurisation des titres (mise au point du passeport biométrique notamment) et d'immatriculation à vie des véhicules (SIV).

Le volume du programme *Vie politique, culturelle et associative* sera, comme prévu, en contraction sensible, liée au calendrier électoral : son budget ne s'élèvera plus qu'à **361,7 millions d'euros**, ce qui représente une diminution d'un tiers (**-33,7 %**) des autorisations d'engagement. En crédits de paiement, la baisse n'est que de **4,7 %**.

Le programme de soutien du ministère, *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*, ne connaîtra qu'une évolution limitée de ses crédits de paiement : **+ 3,5 millions d'euros, soit + 0,7 %**.

Enfin, la mission AGTE a été choisie pour expérimenter, au cours de l'exercice 2008, le logiciel *Chorus* qui doit être généralisé à l'ensemble de l'administration française en 2009. Ce choix témoigne de la confiance que le pouvoir politique témoigne à l'égard de cette administration, l'une des plus impliquées et des plus avancées dans la mise en œuvre de la LOLF, dans la modernisation de l'État et dans la recherche de la performance.

INTRODUCTION

La mission *Administration générale et territoriale de l'État*, qui a été créée *ex nihilo* avec la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) incarne la permanence de l'État, notamment dans l'espace territorial de la République. D'une nature toute régaliennne, c'est elle qui, à travers son programme *Administration territoriale*, délivre les titres et garantit l'identité de la personne. Mais c'est également elle qui, dans le cadre de son programme *Vie politique, culturelle et associative*, permet l'organisation des élections, assure le financement des partis politiques, garantit la liberté d'association et, dans les départements sous concordat, finance la gestion des cultes.

Elle finance en outre les fonctions transversales du ministère de l'intérieur, et notamment le vaste patrimoine immobilier, au sein de son programme *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*.

Enfin, pour l'exercice 2008 seulement, elle se verra adjoindre le programme supplémentaire et provisoire *Administration territoriale : expérimentation Chorus* qui est destiné à tester un système d'information spécifique qui intégrera, en 2009, au sein d'une application unique, l'ensemble des acteurs de la dépense et de la comptabilité de l'État, incluant à la fois les services centraux et déconcentrés. Le choix des autorités politiques de la mission AGTE pour cette expérimentation témoigne incontestablement de la confiance placée dans les fonctionnaires du ministère de l'intérieur.

Dotée en 2008 d'un budget légèrement supérieur à 2,6 milliards d'euros de crédits de paiement, elle représente un peu moins de 1 % de l'ensemble du budget de la Nation. Cette mission regroupe un peu plus de 35 000 fonctionnaires.

Ce projet de budget, qui s'inscrit dans la logique gouvernementale de rationalisation, de réforme et de démarche de performance initiée par la LOLF, revêt selon les programmes des formes diverses.

Il convient donc, après avoir examiné l'exécution budgétaire de 2006 et retracé les faits marquants de l'exercice en cours, d'examiner les grandes orientations du budget prévu pour 2008, ainsi que les principales mesures marquant chacun des programmes de la mission.

CHAPITRE PREMIER : L'ÉVOLUTION D'ENSEMBLE DE LA MISSION ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

I.- LA PRÉSENTATION DE L'EXÉCUTION EN 2006 PAR LE RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES

A.- UNE DÉPENSE TRÈS MAÎTRISÉE EN 2006

En 2006, les crédits votés en loi de finances initiale se sont élevés à 2 587,08 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 2 223,23 millions d'euros de crédits de paiement.

Les autorisations d'engagement ont fait l'objet de 2,56 millions d'euros d'annulation, mais aussi de 34,12 millions d'euros d'ouvertures. Les crédits de paiement ont fait l'objet de 3,92 millions d'euros d'annulations et de 15,27 millions d'euros d'ouverture.

Le budget exécuté de la mission s'est élevé à 2 415,04 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 2 180,66 millions d'euros en crédits de paiement.

Compte tenu des ouvertures et annulations de crédits, 172,04 millions d'euros d'autorisations d'engagement n'ont pas été consommées en 2006, ainsi que 42,56 millions d'euros de crédits de paiement. Cela représente un taux de consommation de 92,9 % en autorisations d'engagement et de 98,1 % en crédits de paiement.

En 2005, le taux de consommation des crédits de paiement s'était élevé à 101,4 %, principalement en raison de la sous-évaluation en loi de finances initiale des frais de contentieux et de réparations civiles. L'évaluation sincère et la réduction de ces frais en 2006, grâce à un meilleur suivi, auront été symptomatiques d'une gestion plus « serrée » de l'ensemble de la mission

B.- OBSERVATIONS GÉNÉRALES DE MÉTHODE RELATIVES À L'ENSEMBLE DE LA MISSION

1.- L'exécution des frais de personnel trop peu analysée

Le rapport annuel de performances (RAP) de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* analyse et commente avec parfois beaucoup de détails et de précision l'exécution des dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention des différentes actions.

Il passe toutefois trop souvent sous silence les dépenses de personnel dont l'exécution s'avère pourtant parfois assez différente des prévisions initiales. Les prochains RAP gagneront donc à analyser cette catégorie de dépenses, non réellement stratégiques dans la gestion des préfectures et à justifier les écarts constatés entre la prévision et l'exécution.

Préconisation n° 1 : de la même manière que sont commentés les résultats des dépenses de fonctionnement, investissement et intervention, présenter une analyse des dépenses de personnels, en justifiant notamment les écarts enregistrés par rapport à la loi de finances initiale.

2.– Erreurs d'imputations et défaillances des systèmes informatiques

La mission *Administration générale et territoriale de l'État* n'a échappé ni aux erreurs d'imputation relevées dans d'autres missions, ni aux difficultés des systèmes informatiques qui ont pénalisé la collecte des statistiques. Compte tenu de la nouveauté de l'exercice, de telles difficultés étaient à prévoir ⁽¹⁾.

Il en résulte toutefois des résultats fragilisés, notamment en ce qui concerne la consommation des crédits. En conséquence, la plupart des résultats obtenus ont dû être « retraités » par les services du ministère, selon une procédure qui n'est pas explicitée. Au total, votre Rapporteur spécial peut légitimement s'interroger sur la validité et la pertinence d'un grand nombre de chiffres publiés dans le rapport annuel de performances, notamment dans certains tableaux avec lesquels le ministère de l'intérieur a visiblement pris ses distances.

Préconisation n° 2 : mettre un terme, dès l'exercice 2007, aux erreurs d'imputation et aux défaillances des systèmes d'information.

3.– Des indicateurs de performance à améliorer

De nombreux indicateurs de performance, examinés plus loin dans le détail, présentent des faiblesses ; nombre d'entre eux doivent d'ailleurs être supprimés. La LOLF étant fondée sur le contrôle de la performance des différents programmes, des indicateurs pertinents, fiables, bien renseignés et d'interprétation non ambiguë doivent impérativement être présentés à l'appui des résultats d'exécution.

Préconisation n° 3 : améliorer la pertinence des indicateurs de performances et remplacer ceux qui doivent disparaître.

(1) Sur ce sujet, votre Rapporteur spécial a posé la question n° 5898 du 2 octobre 2007 à Mme la ministre de l'intérieur.

II.- LE PROJET DE BUDGET POUR 2008 PERMET LA POURSUITE DES CHANTIERS EN COURS

La comparaison des chiffres bruts du budget 2008 de la mission AGTE avec les exercices précédents ne présente pas un grand intérêt en raison des changements de périmètre intervenus. Abstraction faite de ce phénomène, les crédits affectés à la mission devraient permettre, dans le respect de la discipline budgétaire gouvernementale, de poursuivre les réformes entreprises, notamment en matière de sécurisation des titres.

A.- DES MODIFICATIONS DE PÉRIMÈTRE

1.- Une nouvelle architecture gouvernementale

Le périmètre de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* a été affecté en 2007 par deux mesures importantes :

– le rattachement de l'outre-mer au ministère de l'intérieur. Dans la pratique, celui-ci gère déjà les quatre départements d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique et La Réunion) ainsi que la collectivité de Saint-Pierre et Miquelon. Avec la nouvelle organisation gouvernementale, sa compétence s'étend désormais aux collectivités de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie Française, des Terres australes, de Mayotte et de Wallis et Futuna ;

– la constitution du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement (MIINCO).

L'impact net sur la mission en emplois et en crédits est le suivant.

EFFET DE LA NOUVELLE ARCHITECTURE GOUVERNEMENTALE SUR LES CRÉDITS DE LA MISSION

	Emplois	Titre 2 (en millions d'euros)	Hors Titre 2 (en millions d'euros)	
			Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Outre-mer	1 143	66,95	27,87	26,90
Immigration	-110	-5,13	-78,92	-71,52
Total	1033	61,82	-51,05	-44,62

Les grandes évolutions proposées en 2008 pour la mission AGTE résultent, principalement, de l'évolution de son périmètre. Elles se traduisent par l'intégration d'une partie des crédits de la mission outre-mer jusque-là inscrits sur l'action 3 du programme n° 160 *Intégration et valorisation de l'outre-mer*, qui disparaît en 2008, ainsi que par des transferts liés à la constitution du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement.

2.– La mission gagne plus d'emplois qu'elle n'en perd

Les conséquences pour les programmes de la mission sont les suivantes :

– programme n° 108 *Administration territoriale* :

Les moyens qui étaient liés au développement des applications de gestion des titres de séjour, Grégoire et Eurodac, (13 millions d'euro d'autorisations d'engagement et 5,6 millions d'euros de crédits de paiement) sont transférés au ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement (Action 5).

En revanche, le programme *Administration territoriale* va bénéficier du transfert des moyens et des effectifs des hauts commissariats et des représentations de l'État en outre-mer, dont l'intégration fera l'objet de l'action 5 modifiée. Le mouvement porte sur 845 emplois équivalents temps plein, 59,31 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 58,95 millions d'euros de crédits de paiement.

– programme n° 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* :

110 emplois qui étaient, jusque-là, affectés à la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) (Action 7) et 5,57 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement sont transférés vers le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement

Par ailleurs, les moyens et effectifs de l'administration centrale de l'outre-mer transférés au profit de la mission AGTE représentent 298 emplois, 35 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 34,53 millions d'euros de crédits de paiement.

– programme n° 307 *Administration territoriale ; expérimentation Chorus* :

Le programme *Administration territoriale ; expérimentation Chorus* nouvellement créé au sein de la mission bénéficiera du transfert, à partir du programme n° 108, des moyens affectés aux préfetures des deux régions participant à l'expérimentation en 2008 (régions Haute-Normandie et Pays de la Loire) avant la généralisation prévue en janvier 2009. La faisabilité de cette expérimentation repose sur cette création.

Le programme n° 232 *Vie Politique, culturelle et administrative* n'est pas affecté par ces évolutions de périmètre.

B.– LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU PROJET DE BUDGET 2008

L'importance des mesures de périmètres et des changements de maquette a conduit à retraiter les chiffres de la loi de finances initiale 2007 afin de reconstituer un minimum de lisibilité dans le projet de loi de finances pour 2008.

1.– Une évolution différenciée selon les programmes

À périmètre constant, la mission AGTE enregistre une augmentation de 3,02 % de ses crédits de paiement, à 2 657 millions d'euros contre 2 579 en 2007, tandis que ses autorisations d'engagement connaissent une légère contraction (- 0,82 %) à 2 779 millions d'euros contre 2 801 millions d'euros en 2007.

Cette hausse peut paraître surprenante dans la mesure où les élections prévues en 2008 seront bien moins coûteuses que celles qui ont été organisées en 2007 et qui avaient justifié une hausse du budget de l'exercice en cours. En réalité, le budget du programme *Vie politique, culturelle et associative* connaîtra bien une baisse sensible, liée au calendrier électoral : son budget ne s'élèvera plus qu'à 361,7 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, alors qu'il culminait à 545,8 millions d'euros en autorisations d'engagement en 2007, ce qui représente une diminution d'un tiers (- 33,7 %). En crédits de paiement, la baisse n'est plus que de 4,7 %.

En revanche, le programme *Administration territoriale*, engagé dans plusieurs grands chantiers, connaîtra en 2008 une hausse sensible de ses moyens : les autorisations d'engagement, qui s'élèveront, en 2008, à 1 771 millions d'euros, enregistrent une hausse de 10,3 % (+ 166 millions d'euros). En crédits de paiement, la hausse est moins spectaculaire : + 5,7 % (+ 89 millions d'euros) avec un montant de 1 657 millions d'euros.

La montée en charge du projet « Protection de l'identité », porté par l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS, *cf. infra*), se traduit par une augmentation très importante des moyens alloués à l'action 2 (*Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance des titres*) qui correspondent à la subvention versée à l'établissement public : 171,26 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 39 millions d'euros de crédits de paiement.

Les 171,26 millions d'euros inscrits en autorisations d'engagement intègrent de surcroît pour 39 millions d'euros les crédits nécessaires à la mise en œuvre du système d'immatriculation à vie des véhicules (SIV) dont le service de gestion doit être installé le 1^{er} septembre pour une entrée en application à compter du 1^{er} janvier 2009 (*cf. infra*).

Plus modeste, l'évolution des moyens alloués à l'action 4 (*Pilotage territorial des politiques gouvernementales*) n'en est pas moins symbolique puisqu'elle recouvre la mise en place de deux expérimentations de mutualisation entre les services déconcentrés de l'État. Il s'agit d'une part du projet OSE (organisation des services de l'État) lancé dans le Lot et qui préfigure ce que pourrait être, dans un département, un secrétariat des services de l'État en charge de la logistique et d'autre part de l'organisation d'une délégation unique des services de l'État dans les collectivités de St Barthélemy et St Martin.

2.- Les modifications techniques du programme *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*

La maquette du programme a été modifiée pour tenir compte du transfert vers le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement d'une grande partie des crédits jusque-là alloués à l'action 7. Cette dernière a été supprimée et les moyens qui y subsistaient ont été regroupés avec ceux de l'action 4 pour ceux concernant le titre 2 et avec ceux de l'action 5 pour les autres.

L'action 4 bénéficie par ailleurs du transfert des effectifs et de la masse salariale correspondant aux emplois situés en administration centrale des programmes *Administration territoriale, Vie politique, culturelle et administrative* ainsi que ceux du programme *Concours Spécifiques et Administration* de la mission *Relation avec les collectivités territoriales*.

Au total, 256 emplois équivalents temps plein travaillés provenant de ces programmes viennent s'ajouter au plafond d'emplois du programme n° 216, ce qui représente une masse salariale de 12,9 millions d'euros.

ÉVOLUTION GLOBALE DES CRÉDITS DE LA MISSION AGTE ENTRE 2007 ET 2008 (HORS VARIATIONS DE PÉRIMÈTRE)

Action	Loi de finances 2007		Projet de loi de finances 2008		Évolution PLF 2008 / LFI 2007	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement (%)	Crédits de paiement (%)
Programme Administration territoriale						
Coordination de la sécurité des personnes et des biens	199 513 898	198 557 553	204 840 427	204 840 427	2,67	3,16
Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres	604 250 650	589 552 867	753 137 950	639 372 950	24,64	8,45
Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	166 395 957	165 901 359	171 040 093	171 040 093	2,79	3,11
Pilotage territorial des politiques gouvernementales	371 113 204	368 973 350	380 663 564	380 663 564	2,57	3,17
Intégration des Hauts-Commissariats et représentations de l'Etat à l'Outre-mer et soutien du réseau des préfetures	264 082 380	245 132 496	261 868 450	261 161 450	-0,84	6,54
Total programme n° 108	1 605 356 089	1 568 117 625	1 771 550 484	1 657 078 484	10,35	5,67
Programme Vie politique, culturelle et associative						
Financement des partis	80 264 408	73 283 613	80 264 408	80 264 408	0	9,53
Organisation des élections	401 926 303	242 476 303	223 050 000	223 050 000	-44,51	-8,01
Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques	4 992 774	4 992 774	4 475 448	4 475 448	-10,36	-10,36
Cultes	55 979 835	55 919 063	53 676 326	53 676 326	-4,12	-4,01
Vie associative et soutien	2 646 778	2 646 778	203 500	203 500	-92,31	-92,31
Total programme n° 232	545 810 098	379 318 531	361 669 682	361 669 682	-33,74	-4,65
Programme Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur						
Etat-major	33 185 584	33 185 584	31 727 015	31 727 015	-4,40	-4,40
Expertise, audit, prévision, études	17 911 201	17 911 201	17 051 461	17 051 461	-4,80	-4,80
Systèmes d'information et de communication	150 104 632	138 407 632	148 916 082	143 705 082	-0,79	3,83
Pilotage des ressources humaines	162 913 777	157 887 427	164 964 463	164 367 183	-1,26	4,10
Affaires financières et immobilières	97 468 197	97 544 197	94 860 703	93 360 703	-2,68	-4,29
Conseil juridique et traitement du contentieux	84 196 922	84 196 922	82 396 922	82 396 922	-2,14	-2,14
Total programme n° 216	545 780 313	529 132 963	539 916 646	532 608 366	-1,07	0,66
Programme Administration territoriale : expérimentation Chorus						
Coordination de la sécurité des personnes et des biens	14 677 891	14 602 370	13 734 939	13 734 939	-6,42	-5,94
Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres	39 017 101	38 439 884	39 499 173	39 499 173	1,24	2,76
Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	12 216 540	12 175 328	12 848 721	12 848 721	5,18	5,53
Pilotage territorial des politiques gouvernementales	27 427 061	27 268 643	28 201 703	28 201 703	2,82	3,42
Intégration des Hauts-Commissariats et représentations de l'Etat à l'Outre-mer et soutien du réseau des préfetures	11 038 559	9 878 461	11 081 178	11 081 178	0,39	12,18
Total programme n° 307	104 377 152	102 364 686	105 365 714	105 365 714	0,95	2,93
TOTAL DE LA MISSION	2 801 323 652	2 578 933 805	2 778 502 526	2 656 722 246	-0,82	3,02

C.– LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DES MOYENS HUMAINS

Hors changements de périmètre, les effectifs de la mission *AGTE* poursuivent leur déflation : après avoir perdu 1 % de ses agents en 2006 par rapport à 2005, puis à nouveau 1 % en 2007 par rapport à 2006, la mission *AGTE* perdra 2 % de ses emplois en 2008 par rapport à 2007.

1.– Les tendances des dépenses de personnel en 2008

a) La poursuite de la dynamique de réduction d'effectif et de requalification des emplois

Dans le contexte nouveau de la LOLF et afin de permettre la maîtrise et la réduction de la dépense publique, le ministère de l'intérieur s'est engagé dans une gestion prévisionnelle des ressources humaines qui prévoit d'importantes réductions de postes avec, en contrepartie, la requalification de plusieurs milliers d'emplois.

Cette politique s'est concrétisée par un protocole d'accord pluriannuel (2006-2010) signé le 4 juillet 2006 par le ministre et quatre organisations syndicales. Ce document prévoit notamment les différentes mesures qui seront mises en œuvre durant une période de cinq ans au bénéfice du personnel administratif, technique et des systèmes d'information et de communication du ministère de l'intérieur.

Ainsi, dans le présent projet de loi de finances, 385 emplois de la mission *AGTE* seront supprimés au titre du schéma d'emploi. Ces suppressions permettent la réalisation de la troisième tranche du plan de requalification des personnels qui concernera 1 065 emplois dont 1 000 pour les préfetures. Le financement total de cette mesure est estimé à 1,8 million d'euros (hors pensions).

Par ailleurs, la rénovation de la gestion du personnel se traduit par la mise en œuvre de la fusion des corps. Celle-ci a pour objectif de mutualiser la gestion statutaire des agents et d'améliorer sensiblement leur déroulement de carrière en leur donnant accès à une plus large offre d'emplois. La fusion, au sein de trois corps uniques de catégorie A, B et C des corps administratifs d'administration centrale, des préfetures, de l'outre-mer et des attachés de police, est entrée en vigueur, comme prévu, au 1^{er} janvier 2007. La démarche sera poursuivie en 2008 par la fusion des corps techniques de catégorie C. Cette réforme fera l'objet de mesures d'accompagnement pour valoriser les déroulements de carrière, en favorisant une plus grande mobilité fonctionnelle et en améliorant les débouchés.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA MISSION AGTE ENTRE 2006 ET 2008

	PLF 2008						LFI 2007						LFI 2006				Estimations
	ETPT 2008	Variation 2008 / 2007 (Total transferts et suppressions)	Transferts 2008 et en gestion 2007	Changement de périmètre – Transfert MOM	Suppressions d'emplois	ETPT 2007	Variation 2007 / 2006 (Total transferts, suppressions et créations)	Transferts vers un autre programme ou opérateur	Suppressions et créations d'emplois	ETPT 2006	Variation 2007 / 2006 (Total transferts, suppressions et créations)	Transferts vers un autre programme ou opérateur	Suppressions et créations d'emplois	ETPT 2005			
AT	584	24	0	24	0	560	0	0	0	560	0	0	0	560			
Personnels administratifs	22 818	-1 646	-1 755	577	-468	24 464	-245	-21	-224	24 709	-186	-15	-171	24 895			
Personnels techniques	5 071	-133	-377	244	0	5 204	89	180	-91	5 115	0	0	0	5 115			
TOTAL AT (plafond d'emplois)	28 473	-1 755	-2 132	845	-468	30 228	-156	159	-315	30 384	-186	-15	-171	30 570			
Hauts fonctionnaires	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			
Personnels administratifs	1 720	1 720	1 720	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			
Personnels techniques	366	366	366	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			
TOTAL Expérimentation CHORUS (plafond d'emplois)	2 086	2 086	2 086	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			
Hauts fonctionnaires + ministres	452	13	-1	19	-5	439	-2	1	-3	441	-3	-2	-1	444			
Personnels administratifs	1 855	273	97	208	-32	1 582	-25	-15	-10	1 607	-37	-20	-17	1 644			
Personnels techniques	1 245	17	1	38	-22	1 228	-210	-180	-30	1 438	-4	0	-4	1 442			
Ouvriers d'Etat	9	0	0	0	0	9	0	0	0	9	0	0	0	9			
Militaires	33	33	0	33	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			
Hauts fonctionnaires, corps de conception et de direction et corps de commandement (police nationale)	56	-1	-1	0	0	57	0	0	0	57	0	0	0	57			
Corps d'encadrement et d'application (police nationale)	85	0	0	0	0	85	4	0	4	81	0	0	0	81			
Adjointes de sécurité	0	0	0	0	0	0	-4	0	-4	4	0	0	0	4			
TOTAL CPPI (plafond d'emplois)	3 735	335	96	298	-59	3 400	-237	-194	-43	3 637	-44	-22	-22	3 681			
Hauts fonctionnaires	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1			
Personnels administratifs	40	-34	-32	0	-2	74	11	0	11	63	0	0	0	63			
Personnels techniques	0	-1	-1	0	0	1	-1	0	-1	2	0	0	0	2			
Personnels des cultes	1 393	-16	0	0	-16	1 409	-20	0	-20	1 429	0	0	0	1 429			
TOTAL VPCA (plafond d'emplois)	1 434	-51	-33	0	-18	1 485	-10	0	-10	1 495	0	0	0	1 495			
TOTAL mission AGTE	35 728	615	17	1 143	-545	35 113	-403	-35	-368	35 516	-230	-37	-193	35 746			

Au total, en 2008, le coût des mesures statutaires s'élèvera à 2,647 millions d'euros. Elles correspondent pour 1,007 million d'euros au financement de 560 emplois de débouchés fonctionnels et pour 1,640 million d'euros à des requalifications concernant 2 270 agents : ouvriers professionnels (730 emplois pour 0,602 million d'euros), agents des services techniques (50 emplois fonctionnels d'agent principal des services techniques pour 0,288 million d'euros), conducteurs auto (passage de l'échelle 3 à l'échelle 4 pour 345 agents, soit 0,40 million d'euros), agents contractuels techniques (1 145 emplois pour 0,35 million d'euros).

b) La poursuite du plan de rattrapage des régimes indemnitaires et d'harmonisation entre les filières

Depuis 2002, la politique de revalorisation indemnitaire vise à garantir l'attractivité du ministère de l'intérieur par l'alignement du régime indemnitaire sur la moyenne interministérielle estimée (hors ministère de l'économie et des finances) et à créer les conditions d'une meilleure prise en compte de la performance. Les cadres A du ministère de l'intérieur perçoivent actuellement entre 15 et 20 % de moins que la moyenne intergouvernementale estimée. C'est la raison pour laquelle a été obtenue, en 2007, une augmentation de 8 % de leur rémunération, alors que les catégories B et C, dont le décalage par rapport aux autres ministères est moindre, n'obtiendront que 3,5 % de revalorisation cette année. Par ailleurs, la fusion des corps survenue au sein du ministère rend nécessaire d'harmoniser le régime indemnitaire des agents accédant à des conditions d'emploi identiques.

Racheter les journées de RTT ?

La réduction des effectifs, qui augmente nécessairement la charge de travail des fonctionnaires du cadre des préfetures, ne peut pas aller sans revalorisation des rémunérations.

Compte tenu de l'insuffisance de la Nouvelle bonification indiciaire (NBI) qui se traduit, pour des agents de catégorie C, par une hausse d'environ 50 euros par mois, votre Rapporteur spécial propose que soit engagée une réflexion sur **la possibilité de racheter des journées de RTT (réduction du temps de travail) aux fonctionnaires du cadre des préfetures.**

Cette politique, mise en œuvre au sein de la police nationale sur la base de sept journées rachetées d'office et de sept autres laissées à l'appréciation des intéressés, permet à chacun d'arbitrer, tout en permettant globalement une augmentation du travail accompli.

Pour 2008, afin de poursuivre la mise en œuvre de cette politique indemnitaire rénovée, le ministère disposera d'une enveloppe de 6,096 millions d'euros, hors hauts fonctionnaires. Pour ces derniers, l'enveloppe sera de 5 millions d'euros, dont 1 million d'euros pour les fonctionnaires d'administration centrale et 4 millions d'euros pour les membres du corps préfectoral.

2.– Les principales évolutions de la répartition des emplois

Depuis la mise en place de la LOLF en 2006, outre les réductions d'effectifs, des transferts d'emplois sont effectués entre programmes et opérateurs afin d'affecter précisément les emplois et la masse salariale afférente sur les programmes concernés.

Par ailleurs, les changements de périmètre ont eu des conséquences en matière d'emploi et se sont ajoutés aux différents transferts internes au ministère de l'intérieur. En vue de rationaliser la gestion du personnel, il a en effet été décidé de regrouper les effectifs de l'administration centrale sur le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*. Il est à souhaiter que la rationalisation soit réelle, car étoffer le programme de pilotage de soutien correspond à un recul sur les ambitions initiales du passage en mode LOLF.

Ces évolutions concernent essentiellement les programmes *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* (CPPI) et *Administration territoriale* (AT).

a) *Les effectifs du programme CPPI augmentent*

Ce programme totalisera 3 735 emplois en 2008 après les transferts de 394 emplois et la suppression de 59 autres.

Les transferts sont les suivants :

- 298 emplois proviennent du ministère de l'outre-mer ;
- 110 sont affectés à la création du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement (MIINCO) ;
- 256 postes restent au sein de la mission mais sont affectés au programme *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* ;
- 173 emplois proviennent du programme *Concours spécifique et administration*, 50 du programme *Administration territoriale* et 33 du programme *Vie politique, culturelle et associative* ;
- 13 emplois sont transférés au ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique en raison du rattachement de l'ensemble des départements de contrôle budgétaire et comptable ministériel à ce ministère ;
- 14 emplois sont affectés à l'agence nationale des titres sécurisés et 2 au ministère de la culture et de la communication dans le cadre de l'ouverture du centre national des archives ;
- 12 emplois sont réorientés vers le programme *Administration territoriale* du ministère de l'intérieur (il s'agit de 12 agents administratifs délégués interdépartementaux à la formation) ;
- enfin, 9 postes sont affectés la Fondation Jean Moulin, au titre de la résorption des agents mis à disposition.

b) Les effectifs du programme Administration territoriale sont en réduction

Ce programme comptera 28 473 emplois en 2008 après transferts (- 1 287) et suppressions (- 468). À l'instar du programme *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*, les principaux transferts sont dus aux changements de périmètre.

845 emplois doivent provenir du ministère de l'outre-mer tandis que 2 086 quitteront le programme pour rejoindre le programme provisoire *Administration territoriale : Expérimentation Chorus* (il s'agit du personnel de l'administration préfectorale des régions expérimentatrices : Haute Normandie et Pays de Loire). Enfin, 50 postes sont réaffectés vers le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* pour des raisons de rationalisation.

Le plafond d'emploi des préfets s'élevait en 2007 à 202 postes, dont 192 étaient pourvus. Le plafond d'emploi des sous-préfets, fixé à 473, n'était pourvu qu'à hauteur de 458 postes. Le nombre de préfets hors cadre a connu une évolution limitée : 68 au 1^{er} janvier 2006 contre 70 au 1^{er} janvier 2007. Les nominations dans cette position d'activité relèvent du pouvoir discrétionnaire du gouvernement.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PERSONNEL DE LA MISSION AGTE DE 2006 À 2008

Intitulé	PLF 2006 titre 2	PLF 2007 titre 2	PLF 2008 titre 2	Évolution 07/08 (en %)
Mission : ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE de L'ÉTAT	1 550 190 534	1 631 583 854	1 713 896 772	5
Programme n° 108 : Administration territoriale	1 268 502 068	1 304 598 761	1 298 563 088	-0,5
Action n° 01 : Coordination de la sécurité des personnes et des biens	199 618 386	205 481 997	197 988 919	-3,6
Action n° 02 : Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres	528 489 075	544 086 930	522 179 461	-4
Action n° 03 : Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	169 958 514	174 086 522	167 301 182	-3,9
Action n° 04 : Pilotage territorial des politiques gouvernementales	368 816 827	378 796 819	362 612 963	-4,3
Action n° 05 : Animation du réseau des préfetures	1 619 266	2 146 493	48 480 563	2 158,6
<i>Programme n° 307 : Administration territoriale - Expérimentation Chorus</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>89 551 275</i>	
Action n° 01 : Coordination de la sécurité des personnes et des biens	0	0	13 164 037	
Action n° 02 : Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres	0	0	36 984 677	
Action n° 03 : Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	0	0	12 537 179	
Action n° 04 : Pilotage territorial des politiques gouvernementales	0	0	26 865 382	
<i>Programme n° 232 : Vie politique, culturelle et associative</i>	<i>58 003 944</i>	<i>104 538 990</i>	<i>80 665 378</i>	<i>-22,8</i>
Action n° 01 : Financement des partis	0	0	0	
Action n° 02 : Organisation des élections	1 550 000	45 440 000	24 200 000	-46,7
Action n° 03 : CNCCFP	1 727 608	2 692 774	2 523 177	-6,3
Action n° 04 : Cultes	52 855 535	54 169 801	53 667 698	-0,9
Action n° 05 : Vie associative et soutien	1 870 801	2 236 415	274 503	-87,7
<i>Programme n° 216 : Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur</i>	<i>223 684 522</i>	<i>222 446 103</i>	<i>245 117 031</i>	<i>10,2</i>
Action n° 01 : État-major	13 485 123	19 112 346	19 807 756	3,6
Action n° 02 : Expertise, audit, prévision, études	10 535 584	11 217 292	9 879 954	-11,9
Action n° 03 : Système d'information et de communication	72 972 210	64 669 246	73 814 248	14,1
Action n° 04 : Fonction soutien de gestion des ressources humaines	96 931 362	98 786 169	128 087 821	29,7
Action n° 05 : Affaires financières et immobilières	14 182 723	12 519 153	13 527 252	8,1
Action n° 06 : Conseil juridique et traitement du contentieux	0	0		
Action n° 07 : Libertés publiques	15 577 520	16 141 897	0	-100

CHAPITRE II : L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

I.— LE BUDGET EXÉCUTÉ EN 2006

Le programme n° 108 *Administration territoriale* a bénéficié en loi de finances initiale pour 2006 de 1 742,28 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 1 588,52 millions d'euros en crédits de paiement.

En outre, 28,67 millions d'euros ont été ouverts en cours d'exercice en autorisations d'engagement de même que 14,43 millions d'euros en crédits de paiement.

Le budget exécuté du programme s'est élevé à 1 624,79 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1 587,13 millions d'euros en crédits de paiement.

Sur la base des crédits ouverts, 146,16 millions d'euros d'autorisations d'engagement n'ont pas été consommés, ainsi que 15,81 millions d'euros de crédits de paiement. Le taux de consommation atteint 91,7 % en autorisations d'engagement et 99 % en crédits de paiement.

Le programme *Administration territoriale* représente 72,8 % du total des crédits de paiement consommés de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*. Avec 29 730 ETPT réalisés, il représente 85,8 % des emplois de la mission.

A.— OBSERVATIONS DE MÉTHODE SUR LE PROGRAMME

1.— Une architecture rationnelle

Cinq actions complémentaires et clairement définies, qui correspondent aux principales fonctions régaliennes du ministère de l'intérieur, sont menées dans le cadre de ce programme :

- 1.— la coordination de la sécurité des personnes et des biens (7,5 % des crédits) ;
- 2.— la garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres (25,7 %) ;
- 3.— le contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales (7,6 %) ;
- 4.— le pilotage territorial des politiques gouvernementales (17,4 %) ;
- 5.— l'animation du réseau des préfetures (41,9 %).

Six objectifs de performance assortis de douze indicateurs complètent l'architecture de ce programme.

2.– Des indicateurs de performance à améliorer

Une difficulté doit être soulevée d'emblée lors de l'examen des indicateurs du programme *Administration territoriale* : les crédits de la préfecture de police de Paris n'étant pas inclus dans le périmètre de programme, les chiffres communiqués ne prennent pas en compte l'activité préfectorale de la capitale, ce qui fausse les statistiques fournies.

Préconisation n° 4 : compte tenu de l'importance de l'activité de la préfecture de police de Paris, notamment en matière de sécurité et de délivrance de titres, votre Rapporteur spécial souhaiterait que les indicateurs prennent en compte, d'une manière ou d'une autre, les résultats de la capitale.

– L'indicateur 1.3 du RAP pour 2006 fournissait le taux d'avis défavorables levés dans l'année, consécutivement à la réalisation de travaux de nature à remédier aux anomalies qui ont fondé les avis défavorables émis à l'encontre d'établissements recevant du public (ERP). Cet indicateur présentait un intérêt relativement limité dans la mesure où la mise en œuvre des travaux ne dépend pas des pouvoirs publics mais des responsables des établissements. La fixation d'objectifs annuels semblait donc délicate. Pour cette raison, aucune cible n'a été fixée pour les ERP soumis à obligation de contrôle tandis qu'un objectif de 50 % était prudemment assigné aux ERP de première catégorie pour l'exercice 2007. Cet indicateur est finalement retiré du PAP 2008.

En l'espèce, se pose la question générale des relations de l'État avec les opérateurs, voire avec les établissements publics non considérés comme opérateurs. Lorsqu'une politique publique ou une priorité d'intérêt général comme la sécurité de l'accueil du public n'est pas prise en charge par l'État, celui-ci ne peut pour autant s'abstenir d'en suivre la réalisation. Il est indispensable qu'il fixe des objectifs quantifiés aux établissements.

Préconisation n° 5 : définir un cadre contractuel assorti d'objectifs quantifiés permettant à l'État de suivre le niveau de sécurité dans les établissements recevant du public ; assurer le suivi de ces objectifs dans les PAP et les RAP.

– L'indicateur 1.4, relatif au **taux d'exercices de sécurité civile réalisés dans les délais réglementaires**, affiche un **taux de réalisation très moyen**, puisqu'il apparaît que seulement 55 à 57 % des exercices sont réalisés dans les délais. L'analyse fournie par l'administration apparaît bien succincte compte tenu de la faiblesse des résultats affichés.

– Le souhait de mieux évaluer la délivrance indue de documents d’identité, objet de l’indicateur 2.1, est très judicieux. Malheureusement, en raison de difficultés rencontrées pour collecter l’information auprès des préfetures, cet indicateur n’est absolument pas renseigné et le ministère annonce son remplacement.

– L’indicateur 2.2 permet de mesurer la rapidité de délivrance des cartes grises au guichet des préfetures et sous-préfetures. Il indique la proportion de préfetures, classées en 4 catégories d’importance, qui délivrent ce document dans les délais fixés par le ministère. Cette information, très utile, est complétée, dans la partie commentaire, par une analyse qui indique le temps moyen de délivrance de la carte grise par catégorie de préfecture (15 à 35 minutes selon l’importance des préfetures, 24 minutes sur le plan national). Cette donnée est exprimée en minutes et s’avère au moins aussi significative que celle, exprimée en pourcentage, retenue dans l’indicateur 2.2. Votre Rapporteur spécial souhaite donc que cette donnée soit conservée dans le rapport et suivie annuellement.

Préconisation n° 6 : créer un indicateur supplémentaire fournissant le palmarès de l’ensemble des préfetures en matière de délivrance des documents d’identité de base (CNI, passeport, permis de conduire, carte grise). Ce classement devra faire apparaître le délai d’attente global de l’usager en minutes ou en jours selon les cas.

– L’indicateur 3.3, relatif au taux de saisines des chambres régionales des comptes jugées recevables, n’était pas renseigné et a été supprimé au profit d’un indicateur mettant en évidence le taux d’actes budgétaires réformés après intervention de la préfecture.

– L’indicateur 4.1, au titre de la modernisation du contrôle de légalité, objectif fort important, manque de représentativité : il s’attache à calculer la proportion des actes soumis à contrôle de légalité transmis par les collectivités aux préfetures par voie électronique, grâce à l’application ACTES. Or, seules deux préfetures étaient reliées à cette application en 2006 pour un taux moyen d’actes télétransmis qui s’élevait à 0,06 % en 2005 et à 0,58 % en 2006. Il semble difficile d’établir un indicateur représentatif de l’administration française sur la base d’une application expérimentale.

B.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2006 DONT LES CHIFFRES BRUTS FONT APPARAÎTRE DES ANOMALIES

L’examen des résultats budgétaires du programme *Administration territoriale* laisse apparaître une exécution globalement conforme à la construction de la loi de finances initiale. Le taux de consommation des crédits initiaux s’élève à 92,2 % en autorisations d’engagements et à 98,7 % en crédits de paiement. Ces résultats dissimulent toutefois de profondes divergences entre les différentes actions, dont les montants des crédits consommés sont tous très éloignés des dotations initiales, notamment en matière de dépenses de personnels.

Les maigres et habituelles variations de personnel ne permettent pas à elles seules d'expliquer ce phénomène. L'absence d'analyse dans le rapport annuel de performance ne permet pas d'éclairer le Parlement et devra impérativement être corrigée lors du prochain exercice.

Préconisation n° 7 : justifier de manière précise et explicite les surconsommations et sous-consommation de crédits dès lors que l'écart par rapport aux prévisions initiales dépasse 5 %.

**Taux de consommation, par actions, des crédits
du programme ADMINISTRATION TERRITORIALE**

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2006	Exécuté	Écart	LFI 2006	Exécuté	Écart
Coordination de la sécurité des personnes et des biens	245 257 020	121 731 363	49,6	234 813 911	120 070 419	51,1
Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance des titres	711 072 183	417 412 807	58,7	618 897 811	394 177 631	63,7
Contrôle de l'égalité et conseil aux collectivités territoriales	206 202 130	123 523 148	40,1	197 998 673	123 531 476	62,2
Pilotage territorial des politiques gouvernementales	531 172 400	281 933 754	53,1	499 019 699	280 229 499	56,2
Animation du réseau des préfectures	68 621 588	680 192 966	991,2	57 831 612	669 120 053	1 157
Total	1 762 325 321	1 624 794 038	92,2	1 608 561 706	1 587 129 078	98,7

1.– L'action *Coordination de la sécurité des personnes et des biens*

Cette action a été dotée en loi de finances initiale de 245,26 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 234,81 millions d'euros de crédits de paiement. Or, seuls 121,73 millions d'autorisations d'engagements et 120,07 millions de crédits de paiement ont été consommés en cours d'exercice, soit respectivement 49,6 % et 51,1 % des dotations initiales.

Le ministère de l'intérieur explique, de manière trop succincte, la faible consommation de ces crédits par des transferts, au titre de la fongibilité asymétrique. S'agissant principalement de crédits de titre 2, votre Rapporteur spécial ne peut que s'étonner qu'ait été inscrite en loi de finances initiale une somme, *a priori* destinée à rémunérer des personnels, dont l'administration se rend compte, en cours d'exercice, qu'environ la moitié peut être utilisée « à l'amélioration de l'exploitation et de la maintenance immobilière et informatique ».

Préconisation n° 8 : justifier de manière précise et explicite les opérations de redéploiement des crédits non dépensés (« fongibilité asymétrique ») lorsque celles-ci dépassent, pour une action, 5 % des crédits inscrits en loi de finances initiale.

Les dépenses de fonctionnement et d'investissement présentent des taux de consommation encore plus faibles : 7,5 % en autorisations d'engagement (3,42 millions d'euros au lieu de 45,63 inscrits en loi de finances initiale) et 5 % en crédits de paiement (1,76 million d'euros au lieu de 35,19 inscrits). Le rapport annuel de performances est tout aussi disert sur ce sujet et n'apporte aucun élément susceptible d'expliquer cette sous-consommation.

Le ministère de l'intérieur précise toutefois que, « *pour tenir compte des dépenses indivises sur l'action 5 en cours de gestion, la dépense réelle sur l'action 1 est de 40,73 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 36,62 millions d'euros en crédits de paiement* ». Une manière d'indiquer que les chiffres fournis dans les tableaux de l'action n° 1 n'ont pas une grande signification.

2.– L'action *Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres*

Comme l'ensemble des actions de ce programme, le taux de consommation de l'action n° 2 s'avère particulièrement faible (58,7 % en autorisations d'engagement et 63,7 % en crédits de paiement).

En l'occurrence, le rapport annuel de performances précise que l'écart entre les autorisations d'engagement consommées et celles inscrites en loi de finances initiale trouve son origine dans deux facteurs :

- le retard pris dans le lancement du projet relatif à la protection de l'identité (60 millions d'euros non utilisés ont été restitués) ;

- la convention signée avec l'Imprimerie nationale pour produire le passeport électronique a été conclue pour une durée plus brève que prévue, ce qui a réduit les besoins en crédits.

3.– L'action *Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales*

Cette action a été dotée de 206,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 198 millions d'euros en crédits de paiement. Sur cette somme, 123,5 millions d'euros seulement ont été dépensés, soit 40,1 % des crédits inscrits en autorisations d'engagement et 62,2 % de ceux inscrits en crédits de paiement.

La présentation des crédits consommés est particulièrement confuse dans la mesure où, à la lecture des tableaux fournis, il apparaît que les dépenses de fonctionnement et d'investissement se seraient limitées, en 2006, à 3,95 millions d'euros en autorisations d'engagement, contre 36,2 millions inscrits ; mais l'analyse qui accompagne les tableaux indique, sans autre précision, que, « *après retraitement de ces données, la dépense réellement constatée sur cette action est de 32,9 millions d'euros en autorisations d'engagement* ».

Les difficultés survenues dans la collecte des informations aboutissent à rendre incompréhensibles la plupart des tableaux du rapport annuel de performances et perturbent fortement le contrôle que le Parlement exerce sur l'exécution du budget 2006. Elles ne sauraient être répétées lors du prochain exercice.

Préconisation n° 9 : rendre fiables les données publiées dans la justification de la dépense par nature.

4.– L'action *Pilotage territorial des politiques gouvernementales*

Cette action connaît les mêmes difficultés statistiques que les autres et les tableaux présentés, de l'aveu même du ministère, ne présentent pas les chiffres réels de la dépense. Les taux de consommation des crédits, soit 53,1 % en autorisations d'engagement et de 56,2 % en crédits de paiement, n'ont aucun fondement réel. Après retraitement des données, les taux de consommation des crédits de fonctionnement et d'investissement approchent des valeurs plus classiques : 90,4 % en autorisations d'engagement et 105 % en crédits de paiement.

5.– L'action *Animation du réseau des préfectures*

Les résultats de cette action sont également très perturbés par la défaillance des systèmes informatiques et les données relatives à la consommation des crédits apparaissent d'une fiabilité douteuse.

II.– LE PROJET DE BUDGET POUR 2008

Avec des crédits en hausse de plus de 10 % en autorisations d'engagement et de près 5,7 % en crédits de paiement, le programme pourra poursuivre ses travaux en matière de titres sécurisés et de passeports biométriques et mettra en place le système d'immatriculation à vie des véhicules (SIV) qui simplifiera et sécurisera la procédure d'immatriculation des véhicules.

A.– UN PROGRAMME QUI POURSUIT SES RÉFORMES

1.– Une évolution budgétaire dont l'analyse est perturbée par les modifications structurelles

Le budget 2008 du programme *Administration territoriale* connaîtra quelques évolutions liées, notamment, aux variations de périmètre présentées plus haut.

ÉVOLUTION DU BUDGET DU PROGRAMME *ADMINISTRATION TERRITORIALE*

Actions	2007 (Loi de finances) ⁽¹⁾		2008 (Projet de loi de finances)		PLF 2008/LFI 2007 (en %)	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
1. Coordination de la sécurité des personnes et des biens	199 513 898	198 557 553	204 840 427	204 840 427	2,67	3,16
2. Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres	604 250 650	589 552 867	753 137 950	639 372 950	24,64	8,45
3. Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	166 395 957	165 901 359	171 040 093	171 040 093	2,79	3,11
4. Pilotage territorial des politiques gouvernementales	371 113 204	368 973 350	380 663 564	380 663 564	2,57	3,17
5. Animation du réseau des préfetures/ Intégration des Hauts-commissariats et représentations de l'État outre-mer	264 082 380	245 132 496	261 868 449	261 161 449	-0,84	6,54
Total programme	1 605 356 089	1 568 117 625	1 771 550 483	1 657 078 483	10,35	5,67

⁽¹⁾ Les chiffres du budget 2007 sont ceux du projet de loi de finances hors régions Haute-Normandie et Pays de la Loire, pour tenir compte du nouveau périmètre 2008 et de permettre la comparaison.

L'évolution des actions 1 et 3 n'est liée qu'aux variations des dépenses de personnel (hausse de la valeur du point et du taux de certaines cotisations).

L'action 2 intégrera en 2008 les subventions de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) à hauteur de 171,26 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 54,9 millions d'euros de crédits de paiement. Sur cette enveloppe, 39 millions d'euros d'autorisations d'engagement sont prévus pour le lancement du système d'immatriculation à vie, le SIV.

Les dépenses d'investissement liées au développement de l'application de gestion des titres de séjour « Grégoire » sont quant à elles transférées sur le programme n° 303 *Immigration et asile* du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement à qui la conduite de projet est désormais confiée. Toutefois, un montant de 2 millions d'euros de crédits de paiement, correspondant aux engagements antérieurs portés par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, reste inscrit sur le programme.

2.— Des tentatives pour rationaliser et mutualiser les moyens

Pour l'exercice 2008, l'action n° 4 couvre également l'ensemble des crédits de fonctionnement liés à deux expérimentations de mutualisation interministérielle qui préfigurent une gestion budgétaire plus intégrée des moyens des services déconcentrés de l'État. Il s'agit, d'une part, de l'expérimentation OSE, décrite plus bas et, d'autre part, de l'organisation de la présence de l'État dans les collectivités de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, de manière resserrée, autour du préfet délégué placé auprès du préfet de région Guadeloupe. La plupart des services de l'État présents dans ces collectivités mutualisent leurs moyens de fonctionnement dans une enveloppe unique qui s'élève à 0,546 million d'euros par transfert depuis six programmes ministériels.

L'action n° 5, dont la dénomination nouvelle est « Intégration des Hauts-commissariats et des représentations de l'État à l'outre-mer et soutien du réseau des préfetures » se limite, en effectifs, aux seuls agents en provenance de l'ex-ministère de l'outre-mer soit au total 837 emplois répartis en 24 membres du corps préfectoral, 559 personnels administratifs et 254 personnels techniques. Cette intégration au sein du programme *Administration territoriale* est la conséquence de la nouvelle organisation gouvernementale et des attributions dévolues au ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

Par ailleurs, les personnels rattachés à la sous-direction de l'administration territoriale (39 emplois inscrits au PLF 2007) figurent désormais dans le programme 216, *Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur* qui a vocation à rassembler les emplois d'administration centrale.

3.— La difficile répartition des effectifs préfectoraux

a) *Le système de répartition des emplois ARCADE*

ARCADE (outil d'Aide à la Répartition, à la Comparaison, et à l'Ajustement Des Effectifs des préfetures), est un système qui a pour finalité de comparer l'allocation des emplois entre les différentes missions d'une préfeture. Il compare l'effectif réel de chaque mission ou fonction avec un effectif théorique intégrant simultanément l'observation de l'ensemble des préfetures et le contexte propre à la préfeture analysée. Son objectif est d'accompagner, d'une part, les responsables des préfetures dans la répartition de leur effectif entre les missions et, d'autre part, l'administration centrale dans l'ajustement des dotations en emplois des préfetures.

Cet outil, qui prend en compte les particularités des différentes préfetures permet de comprendre pourquoi la densité d'agents n'est pas exactement identique dans tous les départements. Arcade permet d'affiner l'analyse jusqu'aux catégories d'emplois : corps préfectoral et catégories A, B et C. L'effectif calculé est ainsi ventilé par service et catégorie. La préfeture de police de Paris ainsi que Saint-Pierre-et-Miquelon ne sont pas intégrées au dispositif.

TABLEAU DES EFFECTIFS ET DOTATIONS DES PRÉFECTURES

Préfectures	Nombre d'habitants	Effectifs	Densité des agents de préfecture (nombre d'agents pour 10 000 habitants)	Montant de la dotation complète notifiée au 1 ^{er} janvier 2007 (AE=CP)	Dotations préfecture/habitant (en euros)	Dépenses hors titre 2/habitant (en euros)
01 Ain	559 000	252	4,51	12 070 306	21,59	2,68
02 Aisne	536 000	265	4,94	12 677 852	23,65	3,31
03 Allier	342 000	203	5,94	9 913 798	28,99	3,85
04 Alpes de Hte Provence	153 000	151	9,87	7 331 953	47,92	6,15
05 Hautes-Alpes	132 000	135	10,23	6 631 171	50,24	6,51
06 Alpes-maritimes	1 064 000	476	4,47	23 245 621	21,85	2,97
07 Ardèche	302 000	182	6,03	8 822 141	29,21	3,80
08 Ardennes	287 000	194	6,76	9 238 296	32,19	4,37
09 Ariège	146 000	146	10,00	7 119 618	48,76	6,03
10 Aube	298 000	184	6,17	8 802 858	29,54	4,07
11 Aude	337 000	210	6,23	10 212 605	30,30	3,78
12 Aveyron	271 000	167	6,16	8 223 734	30,35	3,90
13 Bouches-du-Rhône	1 906 000	827	4,34	40 459 725	21,23	2,83
14 Calvados	664 000	329	4,95	16 027 984	24,14	3,03
15 Cantal	151 000	147	9,74	6 947 022	46,01	6,17
16 Charente	344 000	201	5,84	9 792 799	28,47	3,43
17 Charente-Maritime	593 000	276	4,65	13 794 544	23,26	2,84
18 Cher	315 000	192	6,10	9 214 327	29,25	3,88
19 Corrèze	237 000	177	7,47	8 674 666	36,60	5,08
2a Corse du Sud	128 000	202	15,78	10 171 828	79,47	10,56
2b Haute-Corse	149 000	172	11,54	8 865 940	59,50	7,49
21 Cote d'Or	513 000	298	5,81	14 926 124	29,10	3,92
22 Cotes d'Armor	567 000	232	4,09	11 572 840	20,41	2,58
23 Creuse	123 000	133	10,81	6 329 394	51,46	6,83
24 Dordogne	401 000	232	5,79	11 901 591	29,68	3,77
25 Doubs	513 000	298	5,81	14 295 683	27,87	3,91
26 Drome	463 000	222	4,79	11 355 428	24,53	3,35
27 Eure	562 000	247	4,40	11 673 951	20,77	2,69
28 Eure-et-Loir	417 000	233	5,59	11 374 556	27,28	3,75
29 Finistère	877 000	325	3,71	16 304 855	18,59	2,31
30 Gard	678 000	286	4,22	13 807 010	20,36	2,59
31 Haute-Garonne	1 156 000	516	4,46	25 269 993	21,86	2,78
32 Gers	180 000	157	8,72	7 905 533	43,92	5,78
33 Gironde	1 376 000	573	4,16	28 390 522	20,63	2,74
34 Hérault	982 000	440	4,48	21 288 757	21,68	2,70
35 Ille-et-Vilaine	930 000	404	4,34	20 407 289	21,94	3,22
36 Indre	232 000	176	7,59	8 735 478	37,65	5,00
37 Indre-et-Loire	569 000	264	4,64	12 891 982	22,66	2,98
38 Isère	1 162 000	407	3,50	19 687 078	16,94	2,31
39 Jura	255 000	182	7,14	8 745 363	34,30	4,26
40 Landes	357 000	175	4,90	8 656 745	24,25	2,87
41 Loir-et-Cher	322 000	199	6,18	9 740 757	30,25	4,01
42 Loire	732 000	294	4,02	14 588 677	19,93	2,43
43 Haute-Loire	217 000	156	7,19	7 719 254	35,57	4,66
44 Loire Atlantique	1 209 000	474	3,92	23 136 970	19,14	2,39
45 Loiret	641 000	327	5,10	15 830 076	24,70	3,49
46 Lot	168 000	151	8,99	7 629 362	45,41	5,79
47 Lot-et-Garonne	318 000	201	6,32	10 269 578	32,29	4,60
48 Lozère	77 000	126	16,36	5 962 179	77,43	9,95
49 Maine-et-Loire	755 000	289	3,83	14 052 784	18,61	2,34
50 Manche	489 000	233	4,76	11 294 373	23,10	2,97

Préfectures	Nombre d'habitants	Effectifs	Densité des agents de préfecture (nombre d'agents pour 10 000 habitants)	Montant de la dotation complète notifiée au 1 ^{er} janvier 2007 (AE=CP)	Dotations préfecture/habitant (en euros)	Dépenses hors titre 2/habitant (en euros)
51 Marne	565 000	330	5,84	15 641 607	27,68	3,81
52 Haute-Marne	187 000	164	8,77	7 751 245	41,45	5,53
53 Mayenne	298 000	182	6,11	8 611 334	28,90	3,81
54 Meurthe-et-Moselle	722 000	327	4,53	15 967 485	22,12	2,99
55 Meuse	193 000	170	8,81	8 166 692	42,31	6,11
56 Morbihan	689 000	266	3,86	13 210 183	19,17	2,33
57 Moselle	1 037 000	515	4,97	26 291 247	25,35	3,78
58 Nièvre	222 000	172	7,75	8 438 926	38,01	5,18
59 Nord	2 576 000	893	3,47	42 831 258	16,63	2,26
60 Oise	786 000	358	4,55	16 651 150	21,18	2,79
61 Orne	293 000	192	6,55	9 000 941	30,72	3,90
62 Pas-de-Calais	1 456 000	522	3,59	24 955 998	17,14	2,25
63 Puy-de-Dôme	621 000	343	5,52	16 712 553	26,91	3,61
64 Pyrénées-Atlantiques	628 000	263	4,19	13 395 815	21,33	2,96
65 Hautes-Pyrénées	230 000	176	7,65	8 682 341	37,75	4,92
66 Pyrénées-Orientales	422 000	234	5,55	11 659 089	27,63	3,39
67 Bas-Rhin	1 070 000	475	4,44	22 806 774	21,31	2,93
68 Haut-Rhin	736 000	346	4,70	16 420 611	22,31	2,97
69 Rhône	1 654 000	678	4,10	32 003 965	19,35	2,59
70 Haute-Saône	234 000	162	6,92	7 762 489	33,17	4,43
71 Saône-et-Loire	546 000	271	4,96	13 454 430	24,64	3,30
72 Sarthe	552 000	232	4,20	11 083 360	20,08	2,46
73 Savoie	400 000	210	5,25	10 314 681	25,79	3,50
74 Haute-Savoie	686 000	285	4,15	13 160 754	19,18	2,36
76 Seine-Maritime	1 243 000	511	4,11	24 986 681	20,10	3,12
77 Seine-et-Marne	1 260 000	503	3,99	23 640 733	18,76	2,62
78 Yvelines	1 395 000	562	4,03	27 896 395	20,00	2,89
79 Deux-Sèvres	352 000	191	5,43	9 343 201	26,54	3,36
80 Somme	559 000	310	5,55	14 933 541	26,71	3,90
81 Tarn	363 000	189	5,21	9 452 693	26,04	3,37
82 Tarn-et-Garonne	221 000	153	6,92	7 621 275	34,49	4,67
83 Var	967 000	368	3,81	18 268 275	18,89	2,50
84 Vaucluse	529 000	261	4,93	12 307 291	23,27	2,95
85 Vendée	587 000	230	3,92	11 227 887	19,13	2,37
86 Vienne	416 000	250	6,01	11 879 657	28,56	3,87
87 Haute-Vienne	364 000	246	6,76	11 807 469	32,44	4,36
88 Vosges	383 000	213	5,56	10 140 485	26,48	3,77
89 Yonne	341 000	195	5,72	9 403 370	27,58	3,45
90 Territoire de Belfort	140 000	129	9,21	6 187 195	44,19	5,25
91 Essonne	1 188 000	497	4,18	24 577 213	20,69	2,77
92 Hauts-de-Seine	1 517 000	660	4,35	30 570 301	20,15	2,55
93 Seine-Saint-Denis	1 459 000	711	4,87	33 305 469	22,83	3,22
94 Val-de-Marne	1 279 000	557	4,35	26 193 682	20,48	2,78
95 Val-d'Oise	1 148 000	511	4,45	24 118 048	21,01	2,94
971 Guadeloupe	447 000	336	7,52	17 942 299	40,14	5,06
972 Martinique	399 000	320	8,02	17 604 749	44,12	5,20
973 Guyane	202 000	229	11,34	14 014 013	69,38	8,55
974 Réunion	784 000	372	4,74	22 546 535	28,76	3,42
975 St Pierre et Miquelon *	6 316	55		3 562 712	564,08	116,62
75 Paris	2 154 000	511	2,37	31 637 343	14,69	3,33
Total	62 661 316	30 174	4,82	1 484 126 409	23,68	3,19

* Nombre d'habitants inférieur à 10 000.

Le tableau qui précède compare la population des différents départements, les effectifs de leurs préfetures et la densité des agents rapportée à la population. La situation est particulière à Paris : les effectifs de la préfecture de police, qui sont compétents à la fois en matière de sécurité et en matière d'administration territoriale, n'ont pas été comptabilisés dans ce tableau en raison de la dualité de leur fonction. En outre, tous ne sont pas des fonctionnaires du ministère de l'Intérieur, nombre d'entre eux étant des employés de la ville de Paris. C'est la raison pour laquelle Paris peut sembler sous dotée en matière d'effectifs avec 2,37 fonctionnaires du cadre des préfetures pour 10 000 habitants contre 4 à 6 pour les autres départements. Il n'en est rien.

Vers une remise en question de certaines tâches des préfetures ?

La baisse des effectifs de l'administration préfectorale, engagée dans une logique interministérielle de maîtrise de la dépense publique, ne saurait s'accomplir sans que soit menée une réflexion sur les missions des services de l'État en administration territoriale. La question de l'abandon de certaines tâches, qui ne relèvent pas du cœur de métier régalien de l'administration préfectorale, doit légitimement être posée, sans tabou ni *a priori*.

Ainsi, est-il justifié que les préfetures soient compétentes pour accorder les autorisations des ventes au déballage et autres braderies ? Les maires ne sont compétents que pour les manifestations inférieures à 300 m², largement minoritaires. Les services préfectoraux sont également compétents pour le classement et l'attribution des étoiles aux hôtels, campings et gîtes ruraux, ainsi que pour la délivrance des permis d'exploiter les débits de boissons, des permis de détention d'armes... Ce sont eux qui déterminent les dates de début et de fin des soldes et qui animent à grand renfort de personnel les Commissions départementales d'équipement commercial (CDEC). Comment justifier de telles contraintes alors que le commerce sur Internet, généralement hors de tout contrôle, prend un essor irréversible ?

Dans une préfecture de taille moyenne comme celle du Bas-Rhin, la gestion de ces activités, citée à titre d'exemples, représente entre 3 et 4 emplois à temps plein, soit plus de 300 pour l'ensemble des préfetures françaises.

Certaines de ces procédures, souvent lourdes et toujours coûteuses en personnel, ont été clairement identifiées comme des freins à l'initiative et à la croissance. Trop de professions, pourtant dites « libérales », sont en réalité trop réglementées. **Votre Rapporteur spécial suggère de réfléchir à la suppression du plus grand nombre possible de formalités administratives devenues obsolètes ou, à défaut, d'envisager de remplacer, chaque fois que possible, des autorisations par des déclarations assorties de contrôles**, à l'instar de ce qui se pratique, par exemple, en matière fiscale. Pour les tâches qui ne pourraient être supprimées, pourquoi ne pas envisager un transfert vers des organismes agréés ?

b) Des effectifs qui continuent à décroître

Le projet de budget 2008 du programme *Administration territoriale* s'inscrit dans la continuité des trois derniers budgets, marqués par une décreue des effectifs des préfetures. Ce contexte avait d'ailleurs été anticipé à l'occasion de l'élaboration de la directive nationale d'orientation des préfetures de novembre 2004, aux termes de laquelle le ministère de l'intérieur s'était engagé à réduire les effectifs des préfetures de 1 500 emplois sur 5 ans, de 2006 à 2010, soit une moyenne proche de 300 suppressions d'emplois par an.

Le mouvement de diminution s'accélère en 2008 avec une tranche de suppression d'emplois prévue de 468 emplois (335 postes occupés et 133 emplois vacants). Ces réductions d'effectifs s'effectuent dans un contexte où les charges des préfectures ne se sont pas réellement allégées et où les contraintes structurelles persistent. L'année 2008 verra en effet peu d'allègements de tâches, dans la mesure où il est attendu des préfectures qu'elles renforcent les missions relatives au contrôle de légalité, à l'accueil des étrangers, au développement durable et à la sécurité civile.

B.– UNE ADMINISTRATION AU CONTACT DES CITOYENS

Régaliennne par excellence, l'administration préfectorale est l'une de celles qui sont en contact permanent avec le public. L'accueil des administrés, la facilitation des procédures et la réduction du temps d'attente sont donc au cœur des préoccupations.

1.– L'accueil du public dans les préfectures ⁽¹⁾

La directive nationale d'orientation des préfectures prévoyait dès 2004 une évolution importante des fonctions d'accueil autour de trois dominantes :

– le transfert de certaines fonctions de guichet vers les mairies (passeport et cartes nationales d'identité dans le cadre du projet « protection de l'identité ») ou les professionnels de l'automobile (cartes grises, avec le déploiement du système d'immatriculation des véhicules - SIV) ;

– le développement des services administratifs dématérialisés, en ligne ou sur borne interactive ;

– le regroupement ou l'allègement des procédures.

Ces orientations à moyen terme se sont accompagnées d'une action résolue sur la qualité de l'accueil dans les préfectures et sous-préfectures. Cette volonté s'illustre notamment par l'engagement dans le dispositif de la charte Marianne et les démarches de certification du dispositif Qualipref.

a) *La charte Marianne*

Le dispositif de la charte Marianne, préfiguré par les chartes d'accueil, s'applique depuis le 1^{er} janvier 2005 à l'ensemble des préfectures.

Afin de pérenniser ces démarches et poursuivre les actions d'amélioration du service rendu aux usagers, le ministère de l'intérieur a souhaité renforcer sa politique de qualité par le développement des démarches de certification essentiellement au travers d'un cadre référentiel unique.

(1) Sur ce sujet, votre Rapporteur spécial a posé la question n° 5894 du 2 octobre 2007 à Mme la ministre de l'intérieur.

b) Qualipref⁽¹⁾

Un référentiel dénommé « QualiPref », publié au Journal officiel du 19 février 2006, a été présenté à l'ensemble des préfets par circulaire du 10 mars 2006. QualiPref comporte 24 engagements de service répartis dans sept modules dont deux, intitulés « Engagements communs » et « Accueil général », devront être appliqués de manière obligatoire. Les engagements de service obligatoires sont les suivants :

- un accueil attentif et courtois ;
- une réponse compréhensible aux demandes dans un délai annoncé et respecté, dès lors que le dossier est complet ;
- une réponse systématique aux réclamations ;
- une écoute attentive pour progresser ;
- un accueil téléphonique courtois et efficace ;
- un accès plus facile aux services grâce à un point d'accueil fonctionnel et informatif ;
- un point d'accueil pour mieux orienter les administrés ;
- un site Internet informatif à jour pour la préfecture ;
- dans 80 % des cas, une réponse aux demandes d'information par courrier électronique en moins de dix jours ouvrés.

À l'heure actuelle, cinq préfectures et deux sous-préfectures ont déjà été certifiées pour tout ou partie de leur activité. Seize préfectures et six sous-préfectures se sont portées candidates à cette première vague de démarches de certification QualiPref en choisissant un ou plusieurs module(s) optionnel(s). Un responsable local a été nommé pour chacun des sites afin de coordonner la démarche de service. Une formation d'auditeurs internes a permis de former une vingtaine d'agents (de préfecture et d'administration centrale) afin de réaliser les pré-audits de certification.

(1) Sur ce sujet, votre Rapporteur spécial a posé la question n° 5896 du 2 octobre 2007 à Mme la ministre de l'intérieur.

Les préfetures et sous-préfetures déjà certifiées

La sous-préfeture de Pithiviers, *QualiPref 1*

La préfeture du Jura, *QualiCarteGrise*

La préfeture de la Drôme, *ISO 9001 pour les cartes grises*

La préfeture du Rhône, *ISO 9001 pour les CNI et les passeports*

La préfeture des Hauts-de-Seine, *certifiée ISO 9001 pour l'instruction et le suivi des dossiers ICPE*

La préfeture de la Haute Vienne, *ISO 9001 pour l'accueil téléphonique*

La sous-préfeture de Villefranche sur Saône, *ISO 9001 pour l'ensemble des activités de la sous-préfeture*

Les vingt-deux sites candidats à la certification Qualipref

– **préfetures** de l'Ain (communication de crise), de l'Aisne (relations avec les collectivités territoriales), des Alpes Maritimes (délivrance de titres), de la Creuse (relations avec les collectivités territoriales), de la Dordogne (délivrance de titres, polices administratives), de l'Orne (délivrance de titres), du Var (délivrance de titres), du Territoire de Belfort (communication de crise), du Val d'Oise (délivrance de titres, communication de crise), du Puy de Dôme (polices administratives, délivrance de titres), de l'Oise (relations avec les collectivités territoriales), de la Drome (communication de crise), de l'Aube (délivrance de titres), des Côtes d'Armor (délivrance de titres, polices administratives), des Yvelines (relations avec les collectivités territoriales) et du Lot-et-Garonne ;

– **sous-préfetures** de Sarcelles (délivrance de titres), d'Argenteuil (délivrance de titres), de Pontoise (relations avec les collectivités territoriales), d'Issoire (relations avec les collectivités territoriales), de Thiers (actions interministérielles) et d'Épernay (délivrance de titres).

2.– La délivrance des titres : une tâche régalienne lourde

a) Les délais de délivrance au cœur des préoccupations

La délivrance des titres (passeports, cartes nationales d'identité, permis de conduire, titres de séjour...) est une tâche qui mobilise quotidiennement plusieurs milliers de fonctionnaires dans les préfetures et sous-préfetures. Un seul exemple : 40 millions de véhicules sont immatriculés en France et 13 millions de cartes grises sont délivrées chaque année. Par ailleurs, d'autres documents comme les passeports et cartes d'identité, garants de l'identité et de la nationalité des individus, revêtent une symbolique très forte ; ils constituent également des documents de voyage essentiels. La veille de la visite de votre Rapporteur spécial à Strasbourg, la préfeture du Bas-Rhin avait délivré 930 cartes grises dans la journée. Le caractère répétitif du travail conduit d'ailleurs la plupart des employés affectés au service de délivrance des titres à demander leur changement d'affectation assez rapidement.

Dès lors, la gestion des délais de délivrance, mais aussi la maîtrise des coûts et la lutte contre la fraude figurent parmi les principales préoccupations des préfetures.

Votre Rapporteur spécial publie en annexe 2 au présent rapport la liste de l'ensemble des préfectures par ordre d'efficacité en matière de délivrance des documents usuels (carte grise, carte nationale d'identité ou passeport). Ce « palmarès » inédit a pour but de susciter une saine émulation entre préfectures.

Ainsi, c'est sans surprise que nous constatons que le délai d'attente semble corrélé à la population des départements : comme on l'a vu, les effectifs de fonctionnaires affectés dans les préfectures ne sont pas exactement proportionnels à la population des départements et certains départements semblent mieux pourvus que d'autres. En outre, le volume des demandes relatives aux titres de séjours pour étrangers, non équitablement réparties sur le territoire, peut également conduire l'autorité à répartir différemment le personnel d'une préfecture à l'autre, parfois au détriment de la délivrance des documents d'identité.

– Pour la **carte grise**, le dispositif de délivrance est complètement intégré localement, puisque le titre est instruit et fabriqué en préfecture. Le délai de délivrance est facilement mesurable.

– En revanche, pour les **cartes nationales d'identité et les passeports**, la procédure est différente : en effet, pour les administrés, le délai de délivrance est le temps qui s'écoule entre le dépôt de la demande et la réception du titre. Or, dans cette chaîne, les préfectures n'interviennent que pour l'instruction de la demande. Il convient d'ajouter le délai d'instruction et de transmission par les mairies, qui collectent bien souvent les demandes des administrés.

Les préfectures transmettent ensuite un fichier de production au centre de Lognes (pour la carte d'identité) ou à l'imprimerie nationale à Douai (pour les passeports). Contractuellement, ces deux centres disposent d'un délai de 48 heures, généralement respecté, pour produire et expédier le document demandé.

Or, l'indicateur présenté ci-dessus ne mesure que le temps d'instruction de la préfecture, le seul qu'elle maîtrise réellement. Dans la future application « protection de l'identité », les outils informatiques permettront de mesurer le délai global, ce qui pour le public sera plus significatif.

Soulignons que les tableaux qui précèdent présentent la situation moyenne de l'année 2006. Ils n'intègrent donc pas les difficultés survenues au cours du premier semestre 2007 à la préfecture des Bouches-du-Rhône. Dans ce département, au début de l'été, le délai moyen pour l'obtention d'un passeport était de 32 jours et pour une carte d'identité de 181 jours. La mise en place de mesures exceptionnelles a permis de réduire sensiblement les délais d'obtention de ces documents d'identité.

La gratuité instaurée pour la délivrance des passeports aux personnes de moins de quinze ans a suscité un engouement généralisé et une hausse considérable de la demande. Ainsi, la préfecture du Bas-Rhin a enregistré une augmentation des demandes de délivrance de 33 % sur les neuf premiers mois de l'année et de 70 % pour le seul mois de mai.

Le coût de la délivrance des titres

Les chiffres qui suivent n'intègrent que le coût du matériel, et non celui de la main-d'œuvre, pourtant essentielle dans l'élaboration des titres d'identité. En l'absence de comptabilité analytique, l'administration se trouve dans l'incapacité d'indiquer le prix de revient total de la délivrance d'un titre à l'utilisateur.

Les chiffres qui suivent sont ceux de l'exercice 2006, à l'exception des passeports pour lesquels il s'agit des données de 2005 :

– 2 343 219 permis de conduire délivrés, au coût unitaire de 0,41 euro, soit une dépense de 960 720 euros ;

– 4 943 976 cartes nationales d'identité délivrées, au coût unitaire de 0,28 €, soit une dépense de 1 384 313 euros ;

– 12 731 716 cartes grises délivrées, au coût unitaire de 0,23 euro, soit une dépense de 2 928 295 euros ;

– 874 797 titres de séjour délivrés, au coût unitaire de 1,71 euro, soit une dépense de 1 495 903 euros ;

– 3 283 200 passeports délivrés, au coût unitaire de 5,04 euros, soit une dépense de 16 537 508 millions d'euros ;

– 69 848 passeports d'urgence délivrés, au coût unitaire de 4,61 euros, soit une dépense de 322 000 euros.

Il convient d'ajouter à ces dépenses celles relatives à la production du recueil des actes administratifs (34 786 euros), aux autres publications administratives (1 217 034 euros), aux autres imprimés (565 283 euros), aux dépenses d'acheminement sécurisé (1 118 452 euros) et au commissionnement bancaire (1 344 825 euros).

b) La gestion des titres de séjour et la police des étrangers

La gestion des titres de séjour et son corollaire, la gestion des reconduites à la frontière, constituent également une charge de travail conséquente pour l'administration préfectorale.

Une préfecture de taille moyenne comme celle du Bas-Rhin délivre chaque année environ 21 000 titres de séjour dont 16 000 sont des renouvellements tandis que 5 000 constituent des premières attributions. Sur les neuf premiers mois de l'année 2007, la préfecture a enregistré 600 demandes d'asile politique.

La préfecture a procédé, en 2006, à l'expulsion de 523 étrangers en situation irrégulière. La procédure n'est pas aisée en raison des possibilités de recours possibles. Dans le département du Bas-Rhin, des dysfonctionnements liés à des contrôles médicaux systématiquement bienveillants ont été signalés à votre Rapporteur spécial.

Le préfet du Bas-Rhin a d'ailleurs demandé une inspection des services de la Direction des affaires sanitaires et sociales (DDASS) qui est chargée d'examiner les intéressés et de délivrer, le cas échéant, un certificat établissant l'incompatibilité entre l'état de santé et la procédure d'expulsion.

Les autorités constatent que ces éléments démotivent les services de police qui constatent qu'une seule interpellation sur cinq d'étranger en situation irrégulière aboutit réellement à une reconduite à la frontière ⁽¹⁾.

C.- TROIS CHANTIERS MAJEURS : L'ANTS, TÉLÉPOINTS ET LE SIV

Contrainte d'évoluer en permanence pour satisfaire au mieux les demandes du public sans négliger le respect de la sécurité, l'administration du ministère de l'intérieur a lancé au cours de ces derniers mois trois importants chantiers : la création de l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS), la mise en place du site internet Télépoints relatif au permis de conduire et la préparation du système d'immatriculation des véhicules (SIV).

1.- La création de l'agence nationale des titres sécurisés

a) La traduction d'une volonté de sécurisation des titres

Établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle du ministère de l'intérieur, l'agence nationale des titres sécurisés a été instituée par le décret n° 2007-240 du 22 février 2007. Elle a pour mission de répondre aux besoins des administrations de l'État en matière de titres sécurisés.

Au titre de sa mission, l'agence doit notamment :

- définir les normes techniques et les dispositifs correspondants, en contrôler l'application, veiller à leur évolution et à leur interopérabilité ;
- assurer le développement et l'évolution des systèmes informatiques permettant la gestion des titres sécurisés ;
- procéder, pour le compte des administrations de l'État, aux achats des titres sécurisés ;
- acquérir et mettre à la disposition des administrations les équipements nécessaires à la gestion et au contrôle de l'authenticité et de la validité des titres ;
- promouvoir les technologies et les savoir-faire nationaux en matière de titres sécurisés.

b) Le financement de l'agence

Le financement de l'ANTS est assuré par deux sources : une subvention pour charges de service public et une taxe affectée sur les recettes de timbre fiscal sur les passeports. D'un montant de 47,5 millions d'euros en 2008, cette taxe est destinée à l'achat des passeports personnalisés. Son augmentation entre 2007 et 2008 (+ 2,5 millions d'euros) permet de prendre en compte les passeports délivrés pour les Français de l'étranger ;

(1) Voir à ce sujet le rapport spécial de Mme Béatrice Pavy sur la mission Immigration asile et intégration (doc AN n° 276, annexe n°24).

La subvention de l'État s'élève à 54,9 millions d'euros en crédits de paiement et doit permettre à l'agence :

- de financer le solde des dépenses d'acquisition des passeports électroniques ;
- de mettre en œuvre le déploiement du passeport biométrique (études, assistance, marché informatique et d'acquisition des matériels d'enregistrement et de lecture) ;
- d'assurer la charge des personnels qui lui seront transférés.

La fraude aux titres : une progression constante

Phénomène ancien, la fraude portant sur la délivrance et le renouvellement de la carte nationale d'identité et du passeport, est en progression constante. Difficile à quantifier, elle n'en reste pas moins une réalité préoccupante. Selon le ministère de l'Intérieur, cette fraude constitue un moyen efficace de détourner les procédures régissant l'entrée et le séjour des étrangers sur le territoire national, l'acquisition de la nationalité française ou encore la délivrance de titres d'identité et de voyage. La nature de la quasi-totalité des dossiers individuels traités permet de soutenir que la question de la fraude à l'état civil est étroitement liée à la problématique de l'immigration irrégulière.

Elle se concrétise au travers de modes opératoires identifiés comme suit :

– la fraude matérielle : falsification de titre ou de justificatif (altération matérielle d'un document authentique) ou contrefaçon de titre (confection d'un document d'identité qu'elle qu'en soit la nature à partir d'une identité fictive ou usurpée) ;

– la fraude intellectuelle : elle consiste en la production d'un acte authentique permettant de se prévaloir de l'état civil d'un tiers, légitime titulaire dudit état civil. L'acte de naissance demeure la pièce justificative la plus empruntée ou obtenue frauduleusement ;

– la fraude astucieuse : vol de titre vierge ultérieurement falsifié, mariage blanc.

Les sécurités mises en place ainsi que la centralisation de la fabrication et du stockage des titres vierges contribuent à l'efficacité de la lutte contre la falsification et la contrefaçon. La fraude a ainsi évolué vers une tromperie intellectuelle, essentiellement caractérisée par l'usurpation d'identité.

Concernant l'ensemble des fraudes relatives à la délivrance des cartes d'identité et passeports, les services centraux participent activement à la lutte, en contribuant à l'inscription des états civils litigieux au fichier des personnes recherchées. Ainsi, alors que le volume des cartes d'identité et des passeports délivrés connaît un fléchissement régulier depuis plusieurs années, le nombre d'inscriptions au fichier des personnes recherchées pour les motifs liés à la fraude à ces titres a considérablement augmenté, passant de 182 en 2001 à 795 en 2003 et 1020 en 2006.

L'usurpation d'identité simple ou multiple se trouve à l'origine de 70 % des affaires ayant donné lieu à ces inscriptions. Les décisions d'inscription correspondent aux cas de fraudes avérées après enquête et saisine des autorités judiciaires. Il ne s'agit néanmoins que de la partie émergée du phénomène eu égard, d'une part, au fait que l'usurpation d'identité, notamment, ne se révèle qu'à l'occasion d'une demande de titre par un second individu, et d'autre part au stock d'affaires non encore transmises par les services chargés de l'instruction des demandes de titres ou déjà reçues au niveau de l'administration centrale mais encore en instance de traitement.

Au niveau national, un programme de formation relatif à la lutte contre la fraude documentaire est dispensé par le ministère de l'intérieur, au profit des personnels du corps préfectoral ayant à instruire les dossiers de demande de délivrance de titre, ainsi qu'au profit des chefs de poste consulaire confrontés aux mêmes problématiques lors de la délivrance des titres.⁽¹⁾

(1) Sur ce sujet, votre Rapporteur spécial a posé la question écrite n° 4873 du 25 septembre 2007 à Mme la ministre de l'intérieur.

Fin 2008, l'Agence devrait compter plus près de 120 emplois, dont 93 affectés à la mise en œuvre du système d'immatriculation des véhicules (SIV).

2.– La création de *Télépoints* ⁽¹⁾

a) Un but informatif et pédagogique

Le gouvernement a décidé, lors de la réunion du Comité interministériel de la sécurité routière du 8 novembre 2006, de créer un site Internet permettant aux conducteurs de consulter le nombre de points affectés à leur dossier de permis de conduire.

Le permis à points, entré en vigueur en France le 1^{er} juillet 1992, constitue un instrument privilégié du dispositif de prévention et de lutte contre l'insécurité routière et fait partie intégrante du système de formation et de suivi de l'évolution des attitudes au volant. L'intérêt pédagogique du permis à points reste conditionné par la pertinence des informations effectivement délivrées aux conducteurs responsables d'infractions donnant lieu à un retrait de points.

La possibilité de consulter à tout instant leur solde de points permettra aux conducteurs d'apprécier, en fonction de l'évolution de leur capital, dans quelle mesure leur comportement sur la route doit être modifié, de vérifier si des retraits ou des restitutions de points ont été effectivement réalisés dans leur dossier de permis de conduire et d'éviter que leur permis de conduire soit invalidé pour solde de point nul.

b) Une procédure simple

Pour garantir la confidentialité des informations relatives au nombre de points du permis de conduire, l'accès de chaque conducteur à son dossier ne peut se faire qu'après son identification au moyen de son numéro de permis de conduire et d'un code confidentiel sécurisé.

Ce code, qui figure sur le relevé intégral du permis de conduire, peut être obtenu par l'intéressé soit à l'occasion d'un déplacement auprès de la préfecture ou de la sous-préfecture (sur présentation d'une pièce d'identité), soit par courrier. Depuis le 2 juillet 2007, le relevé intégral est systématiquement délivré par l'administration préfectorale à l'occasion de toute démarche relative au permis de conduire (délivrance de duplicata, réédition à la suite d'un changement d'adresse...).

(1) Sur ce sujet, votre Rapporteur spécial a posé la question n° 5897 du 2 octobre 2007 à Mme la ministre de l'intérieur.

Ces dispositions qui peuvent paraître à première vue contraignantes pour les utilisateurs n'en sont pas moins nécessaires pour protéger la confidentialité de ces données qui sont strictement personnelles. Elles ont été élaborées sous le strict contrôle de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

La procédure n'en demeure pas moins simple et rapide : votre Rapporteur spécial a pu le vérifier.

Le solde de points visualisé par les intéressés est celui affecté au dossier de permis de conduire au moment de la consultation, sous réserve d'éventuelles infractions commises et non encore enregistrées dans le système national des permis de conduire. Or, il semblerait que l'enregistrement des infractions soit assez lent. Par ailleurs, ce solde ne préjuge pas des éventuelles mesures de restriction du droit de conduire telles que les suspensions administrative ou judiciaire du permis de conduire dont l'intéressé peut faire l'objet.

S'armer de patience pour passer le permis de conduire

Les délais nécessaires pour obtenir un créneau d'examen à l'épreuve pratique du permis de conduire ont considérablement augmenté ces dernières années pour deux raisons principales :

– la durée de l'examen a été modifiée. L'épreuve, qui durait 22 minutes il y a peu, se déroule désormais en 35 minutes conformément à une directive européenne. D'une manière mécanique, le nombre de candidats évalués quotidiennement par chaque examinateur a diminué. Il est passé de vingt à douze ;

– la multiplication des contrôles automatiques de vitesse et des retraits de points a conduit une nouvelle catégorie de candidats à se présenter à l'examen : il s'agit des personnes dont le permis a été annulé.

Le nombre d'examineurs a certes été augmenté, mais pas dans des proportions adéquates ⁽¹⁾. Les heures supplémentaires, notamment le samedi, sont encouragées, sans que les résultats soient suffisants. Dans un département comme le Bas-Rhin, le délai moyen d'attente s'élève actuellement à quatre mois.

3.– La mise en place du système d'immatriculation à vie des véhicules (SIV)

Partant du constat que certains départements allaient bientôt épuiser les possibilités d'immatriculation offertes par l'actuel système, le ministère de l'intérieur a élaboré un nouveau modèle d'immatriculation des véhicules avec un double souci : imaginer un système qui permette d'immatriculer sur une longue période un nombre croissant de véhicules et simplifier autant que possible les procédures administratives.

(1) Sur ce sujet, votre Rapporteur spécial a posé la question n° 2820 du 14 août 2007 à M. le ministre des transports.

c) De nouvelles plaques d'immatriculations dès le 1^{er} janvier 2009

Le nouveau système d'immatriculation sera national et non plus départemental, ce qui mettra fin à la situation actuelle dans laquelle les départements les plus peuplés vont bientôt épuiser les possibilités d'immatriculation, tandis que d'autres disposent encore de beaucoup de marge.

La mise en place d'un système national ne rend donc plus possible l'identification de l'origine des véhicules par la lecture d'un code départemental : les nouvelles plaques comporteront, à partir de 2009 deux lettres suivies de trois chiffres à leur tour suivis de deux lettres, du type AA-123-AA. Les trois blocs seront séparés de tirets, afin de distinguer les plaques françaises des plaques italiennes.

Deux espaces restent néanmoins réservés à l'identification géographique du véhicule : à son extrémité gauche, comme c'est aujourd'hui le cas, la plaque fera apparaître une lettre F surmontée du drapeau européen ; à l'extrémité droite, un espace équivalent sera réservé à l'apposition de pastilles permettant d'identifier, à la demande de l'administré, un département et une région. Le choix de ces deux entités géographiques sera laissé à la totale discrétion du propriétaire du véhicule qui, s'il habite par exemple à Paris, pourra néanmoins apposer sur sa plaque les signes distinctifs de la région Bretagne et du département du Var. L'apposition des identifiants régionaux et départementaux ne sera pas obligatoire.

La couleur de fond des nouvelles plaques sera uniformément blanche, tant à l'avant qu'à l'arrière des véhicules. En effet, les plaques blanches semblent plus facilement lisibles par le contraste des caractères de couleur noire que celle de couleur jaune ; par ailleurs, la couleur jaune utilise des composés à base de plomb qu'il vaut mieux éviter d'utiliser pour des raisons de santé publique et de préservation de l'environnement.

d) Des procédures d'immatriculation simplifiées

Le futur système d'immatriculation des véhicules vise à simplifier les démarches administratives des usagers en s'appuyant sur un partenariat renforcé avec les professionnels de l'automobile, qui seront habilités à jouer le rôle d'intermédiaire dans la procédure d'immatriculation et de télépaiement des taxes sur la carte grise. Ainsi, l'utilisateur n'aura plus l'obligation de se déplacer à la préfecture pour déposer sa demande de carte grise. En outre, le numéro d'immatriculation suivra le véhicule de sa mise en circulation jusqu'à sa destruction, et l'immatriculation sera possible partout en France. En associant de manière définitive un numéro de plaque minéralogique à un numéro de châssis, ce système permettra peut-être de réduire la fraude aux fausses plaques d'immatriculation, qui semble en recrudescence avec la multiplication des radars automatiques. ⁽¹⁾

(1) Sur ce sujet, votre Rapporteur spécial a posé la question n° 5343 du 25 septembre 2007 à Mme la ministre de l'intérieur.

Le projet SIV se compose de différents chantiers qui conditionnent sa réussite :

- une vingtaine de textes réglementaires ou législatifs à créer ou à modifier ;

- la réalisation d'une nouvelle application informatique qui remplacera l'actuel Fichier national des immatriculations (FNI), offrira une meilleure fiabilité et mettra en œuvre un nouveau système de télépaiement ;

- la mise en place d'un service de gestion qui aura en charge le pilotage du nouveau système et des missions d'assistance aux professionnels, aux préfetures et de renseignement des usagers ;

- un système de production centralisé de la carte grise par l'Imprimerie nationale et une distribution au domicile de l'utilisateur.

Un certain nombre d'éléments nouveaux intervenus dans le projet conduisent à prévoir une mise en œuvre opérationnelle du SIV en janvier 2009. Les résultats attendus sont importants :

- une réduction du nombre de déplacements pour l'utilisateur et réception du titre à domicile ;

- une meilleure fiabilité des informations contenues dans le fichier ;

- la traçabilité du véhicule et une lutte contre les fraudes plus efficace ;

- la dématérialisation, à terme, d'au moins 60 % des opérations touchant à l'immatriculation sur un total de 23 millions d'opérations ;

- des gains de productivité sensibles dans les préfetures et chez les professionnels.

Le coût de l'investissement prévu pour les développements informatiques est de 13,88 millions d'euros entre 2005 et 2009 auquel s'ajoutent des surcoûts de 0,7 million d'euros dus au retard du chantier, ce qui porte le coût total du projet à 14,58 millions d'euros.

e) Le service de gestion sera installé à Charleville-Mézières

L'installation du service de gestion est prévue à Charleville-Mézières à compter de septembre 2008, le SIV devant entrer en application dès le début de l'année 2009. Il importe donc que cette structure soit installée quelques semaines avant l'entrée en application de la réforme : locaux aménagés et équipés, personnels recrutés et formés. Les effectifs du service de gestion ont été ajustés à 93 agents (dont à terme les 15 postes budgétaires provenant du centre des cyclomoteurs de Montmorency).

Des coûts d'aménagement et d'équipement des locaux sont également à prendre en compte dès 2008 : aménagements des locaux, infrastructures (réseaux informatiques, électriques, téléphoniques...), installations de sécurité (alarmes, télésurveillance, éclairage extérieur...), achat de mobilier et d'équipement pour les agents. En l'état actuel des études, ces investissements sont estimés à un million d'euros. Par ailleurs, le besoin financier nécessaire pour fonctionner sur les quatre derniers mois de 2008 est estimé à 0,34 million d'euros.

Le développement du SIV sera de la compétence de l'ANTS à partir du 1^{er} septembre 2008. À cet effet, l'agence sera dotée de 39 millions d'euros d'autorisations d'engagement pour le lancement des premiers marchés de production des prochaines cartes grises. Les coûts d'investissement et de fonctionnement relatifs au SIV sont portés sur l'action 2 du programme.

C.- UNE ADMINISTRATION QUI SE MODERNISE

1.- Vers une meilleure coordination des services extérieurs de l'État ⁽¹⁾

L'acte II de la décentralisation a constitué le facteur déclenchant d'un nouveau mouvement de déconcentration et de modernisation de l'État.

a) Un plus grand pouvoir pour les préfets

Le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 approfondit en effet la déconcentration, tant en ce qui concerne les outils mis à la disposition des préfets que les modes d'organisation des services :

– il a conféré un statut réglementaire au projet d'action stratégique de l'État (PASE) mis en place à la suite du comité interministériel à la réforme de l'État du 13 juillet 1999 ;

– il a fixé le principe de la réorganisation des services régionaux de l'État autour de huit pôles régionaux ;

– il a créé le comité de l'administration régionale, instance de préparation des décisions, rassemblant autour du préfet de région, les préfets de département, les chefs des pôles régionaux, le secrétaire général pour les affaires régionales et le secrétaire général de la préfecture chef-lieu de région. Ce comité se prononce sur les orientations stratégiques de la région et s'assure de leur application. Il est également amené à jouer un rôle déterminant en matières financières avec la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 ;

– il a, enfin, rénové le dispositif créé par le décret du 20 octobre 1999 en matière de délégations interservices (DIS). Les préfets sont ainsi invités à utiliser pleinement les pouvoirs qui leur ont été reconnus dans ce cadre.

(1) Sur ce sujet, votre Rapporteur spécial a posé la question n° 5893 du 2 octobre 2007 à Mme la ministre de l'intérieur.

b) Un rôle déterminant en matière budgétaire

De manière concomitante à l'approfondissement de la décentralisation, l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 a eu des incidences sur l'organisation de l'administration territoriale.

C'est pourquoi, s'appuyant sur le nouveau cadre fixé par cette loi organique, le décret du 29 avril 2004 a notamment ouvert la capacité au préfet de région de proposer, au sein des priorités définies par le PASE, des éléments d'un programme, notamment au titre du programme des interventions territoriales de l'État (PITE).

Rattaché à la mission *Politique des territoires*, le programme des interventions territoriales de l'État (PITE), regroupe 44 millions d'euros autour de sept actions : le Rhin et la bande rhénane, eau et agriculture en Bretagne, plan Loire grandeur nature, programme exceptionnel d'investissement en Corse, filière bois Limousin-Auvergne, plan d'action gouvernemental pour le marais poitevin et plan Durance multi-usage.

Afin d'assurer la cohérence et l'optimisation de la dépense publique à l'échelon déconcentré, le décret du 29 avril 2004 a également confié le soin au préfet d'émettre un avis sur les futurs budgets des services déconcentrés placés sous son autorité en mode LOLF.

c) L'expérience menée dans le Lot

Sur la base de la circulaire du Premier ministre du 2 janvier 2006 a été lancée l'expérimentation « OSE » (organisation des services de l'État) d'une réorganisation des services de l'État dans le département du Lot, selon un schéma et un calendrier précis : fusion de l'ensemble des services de l'État sous l'autorité du préfet, autour de trois directions générales opérationnelles (DG Territoires, DG Population, DG sécurité) et d'une direction générale de soutien (DG logistique).

Le projet doit permettre de répondre à trois objectifs essentiels :

– créer des facilités de gestion au niveau local, tant en matière de moyens de fonctionnement que de gestion du personnel ;

– réformer les méthodes de travail, pour centrer l'action de l'État sur ses priorités et mieux organiser le management autour du Préfet ;

– renforcer l'unité de l'État dans le département, vis-à-vis du public et de nos partenaires (notamment en termes d'accueil et de promotion, mise en œuvre des grandes politiques territoriales).

Le comité des secrétaires généraux du 6 juillet 2007, devant lequel a été présenté l'état d'avancement du dossier, a décidé un calendrier et des modalités de mise en œuvre de l'expérimentation :

– création, au 1^{er} septembre 2007, de quatre directions thématiques, et d’une direction transversale de la logistique, regroupant les services de l’État concernés ;

– création, au 1^{er} janvier 2008, d’une unité opérationnelle gérée par la direction de la logistique et regroupant environ 20 % des crédits de fonctionnement de l’ensemble des services (1,5 million d’euros sur 5 au total), alimentée en conférence de répartition à partir de chacun des programmes participant à l’expérimentation ;

– lancement d’un projet immobilier permettant de regrouper sur un site unique les services qui composeront la direction de la population ;

– instauration d’un dispositif de suivi et d’évaluation permettant de dresser, fin 2008, un premier bilan de cette réorganisation, qui pourrait déboucher sur la poursuite du dispositif d’intégration vers la fusion des services.

Enfin, votre Rapporteur spécial attire également l’attention sur le rôle essentiel des sous-préfectures qui constituent, notamment en milieu rural, le premier relais entre l’État et les citoyens ⁽¹⁾.

d) Les autres pistes de coordination des services de l’État

D’autres expérimentations ont été mises en place pour rationaliser l’organisation territoriale de l’État :

– le rapprochement et la mutualisation de structures telles que les directions départementales de l’agriculture et celles de l’équipement ;

– la mise en place des pôles régionaux : une trentaine de services régionaux ont été rassemblés en huit pôles (éducation et formation, gestion publique et développement économique, transport-logement-aménagement, santé publique et cohésion sociale, économie agricole et monde rural, environnement et développement durable, développement de l’emploi et insertion professionnelle, culture) et regroupent les services déconcentrés de l’État ainsi que des organismes qui ne sont pas au sens strict des services déconcentrés tels que l’Agence de l’eau ou l’Office national des forêts ;

– la réduction du nombre de budgets opérationnels de programme (BOP). En 2007, deux régions pilotes, le Limousin et les Pays de la Loire ont expérimenté la régionalisation des BOP, jusqu’alors départementaux. Devant les résultats concluants de l’expérience, la généralisation de la régionalisation en 2008 réduira le nombre global de BOP de la mission à 40, alors qu’il y en avait encore 104 en 2006 ;

(1) Sur ce sujet, votre Rapporteur spécial a posé la question n° 5895 du 2 octobre 2007 à Mme la ministre de l’intérieur.

Votre Rapporteur spécial observera attentivement le résultat de cette politique de rationalisation, convaincu qu'il est que d'importants gisements d'économies peuvent naître de la mutualisation des moyens des différents services de l'État dans les départements.

2.– Vers une salubre logique de performance ⁽¹⁾

a) Une marge en nette augmentation

La marge dégagée par les préfetures en 2006 sur les frais de personnel s'est élevée à 26,7 millions d'euros soit 1,67 % de la dotation effective et 2,1 % de la dotation en crédits de titre 2 (en 2005, le ratio était de 1,93 %).

La forte augmentation par rapport à 2005 (+ 56 %) s'explique en grande partie par l'intégration en 2006 des contributions de pensions civiles dans les crédits de titre 2, ce qui a conduit à une augmentation de 42 % de ces crédits, passés de 889 millions d'euros en 2005 à 1 268 millions d'euros en 2006.

Deux autres facteurs contribuent à cette évolution : le changement de périmètre de gestion avec l'intégration de la préfecture de Paris et l'accroissement relatif (+ 4 %) des vacances d'emplois (652 en 2006 contre 627 en 2005 à rapporter au plafond d'emplois du programme en 2006, à savoir 30 333).

b) L'utilisation de cette marge

75,4 % des crédits de rémunération non consommés ont été réutilisés dans le cadre de la fongibilité asymétrique. 38 % des crédits rendus disponibles ont été redéployés pour l'entretien et l'aménagement immobiliers (contre 35,4 % en 2005). Les investissements informatiques représentent l'autre grande tendance de recyclage de la marge de gestion (avec 11,8 % des crédits contre 15 % en 2005), le reste étant consacré à l'achat de mobilier (4,5 %), au renouvellement du parc automobile (8,7 %), à des prestations de formation (0,75 %), à des dépenses diverses (10,1 %) comme notamment l'achat d'imprimés, la modernisation des équipements de vidéo-surveillance, des dépenses d'action sociale...

Par ailleurs, 0,316 million d'euros, soit 1,18 % de la marge, ont été redéployés hors du titre 2 dans le cadre de la correction d'imputations budgétaires liées à la nouvelle nomenclature de la LOLF. Il s'agit là d'une sorte de fongibilité « subie ».

En définitive, les préfetures ont prioritairement utilisé la marge de gestion à des fins de travaux d'aménagement ou d'entretien destinés à améliorer les locaux de travail du personnel de la préfecture, de primes de fin d'année et d'investissement informatique : ces choix qui représentent au total 69 %

(1) Sur ce sujet, votre Rapporteur spécial a posé la question n° 5900 du 2 octobre 2007 à Mme la ministre de l'intérieur.

d'utilisation de la marge doivent permettre de conforter le dialogue social et de marquer auprès des personnels « le retour direct sur investissement » que permet la LOLF (pour mémoire, en 2004, cela représentait un volume de 62 % et en 2005 de 76 %).

La répartition des crédits non consommés à la préfecture du Bas-Rhin

Les crédits de personnel non consommés se sont élevés à 160 000 euros, en 2006, à la préfecture du Bas-Rhin. Sur cette somme, environ 40 000 euros ont été utilisés pour des travaux tandis que 120 000 ont été répartis entre les agents.

50 euros ont été distribués uniformément à chacun, soit un peu plus de 20 000 euros au total. Les 100 000 euros restant ont été répartis parmi les deux tiers des fonctionnaires jugés les plus méritants, chacun percevant un minimum de 150 euros, tandis que la prime maximale était fixée par le ministère de l'intérieur à 850 euros par agent.

c) Du danger de la fongibilité asymétrique des crédits ⁽¹⁾

Le nombre de préfectures qui ont opéré des opérations de fongibilité des crédits est en augmentation : en 2006, seule celle du Doubs ne s'est livrée à aucune opération de fongibilité alors que six préfectures étaient dans ce cas figure l'année précédente. Par ailleurs, toutes les préfectures, à l'exception de neuf d'entre elles, ont utilisé la marge de gestion à des fins indemnitaires (treize ne l'avaient pas fait en 2005). De la même manière, le ministère note une diminution de la dispersion entre les préfectures qui dégagent une marge élevée et celles qui dégagent une faible marge.

En 2007, les marges réalisées devraient être notablement inférieures. En effet, l'instruction de rechercher une meilleure saturation des plafonds d'emplois a été intégrée par les gestionnaires locaux. À fin août, il ressort des projections que le niveau de vacance moyenne annuelle serait ramené à un chiffre compris entre 450 et 500 emplois. Ce niveau de vacance d'emploi, traduit en effet budgétaire, conduirait à un volume de crédits de titre 2 de l'ordre de 18 à 20 millions d'euros et à une marge de fongibilité asymétrique estimée à 14 millions d'euros.

Et c'est bien là que réside la principale difficulté de l'exercice : la fongibilité asymétrique des crédits, encouragée par la LOLF, fait courir à celui qui la pratique le risque d'être considéré comme trop bien doté en crédits. Il convient donc de veiller à ce que les arbitrages budgétaires ne pénalisent pas, d'une manière qui serait totalement improductive, les administrations vertueuses qui auraient dégagé des économies et joué le jeu de la fongibilité.

(1) Sur ce sujet, votre Rapporteur spécial a posé la question n° 5901 du 2 octobre 2007 à Mme la ministre de l'intérieur.

3.– La politique des préfectures en matière d'assurance

a) Des coûts d'assurance maîtrisés

Le tableau ci-dessous précise l'évolution des dépenses d'assurance engagées par les préfectures de 2001 à 2006. Après une évolution à la hausse jusqu'en 2003, due en grande partie à des effets de périmètre, la baisse tendancielle des dépenses d'assurance s'est confirmée au cours des exercices suivants.

Les consignes données pour la renégociation des contrats, les instruments de comparaison instaurés grâce aux indicateurs budgétaires Concorde et l'accompagnement assuré par l'administration centrale ont permis d'obtenir ce résultat très significatif.

Le choix des préfectures d'assurer leurs biens immobiliers, mobiliers et les véhicules a démontré son opportunité. Le grave sinistre survenu à Châlons-en-Champagne et les conditions de son indemnisation en ont constitué une bonne illustration. Le ministère a en effet reçu en remboursement une somme un peu supérieure à 10 millions d'euros, ce qui a permis de financer une restauration immobilière et mobilière délicate dans la mesure où les travaux devaient se réaliser dans un monument classé. Cette indemnisation a également permis de procéder au relogement provisoire du préfet et des services touchés par l'incendie.

MONTANT TOTAL MANDATÉ PAR LES PRÉFECTURES POUR LES POLICES D'ASSURANCE VÉHICULES, MEUBLES ET IMMEUBLES

(en euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total	2 655 848	2 732 401	3 136 075	3 298 009	3 239 775	3 103 860
dont meubles/immeubles	1 197 783	1 286 052	1 636 562	1 762 724	1 755 212	1 805 727
dont véhicules	1 458 065	1 446 349	1 499 513	1 535 285	1 484 563	1 298 133

b) Le cas de la préfecture de la Marne

Le 2 juin 2002, la préfecture de la Marne, à Châlons-en-Champagne, a été en partie ravagée par un incendie d'origine criminelle qui, sans faire de victime, a endommagé une dizaine de pièces dont les appartements du préfet et des membres du corps préfectoral.

Les dégâts se sont élevés à 11,1 millions d'euros, somme qui inclut la reconstruction du bâtiment endommagé, mais également le relogement du préfet. L'indemnisation s'est élevée à 10,5 millions d'euros, couvrant la presque totalité du préjudice. Débutés en septembre 2005, les travaux se sont achevés le 21 septembre 2007.

CHAPITRE III : L'EXPÉRIMENTATION *CHORUS*

I.- UN PROGRAMME ARTIFICIEL ET PROVISOIRE CRÉÉ POUR DES RAISONS TECHNIQUES

Le calendrier de mise en œuvre du projet de système d'information *Chorus* prévoit une phase de déploiement à partir de février 2008. À cette fin, un programme n° 307 : *Administration territoriale : expérimentation Chorus* est créé dans le présent projet de loi de finances. Cette création est nécessaire pour évaluer le bon fonctionnement des fonctions paramétrées dans *Chorus*, d'une part, et la qualité du dispositif prévu pour déployer l'application aussi bien en administration centrale qu'en service déconcentré, d'autre part. Cette expérimentation doit également permettre de tester les possibilités de procéder à une certification des comptes sur la seule base des données issues de *Chorus*.

L'examen des scénarios de mise en œuvre du progiciel de gestion intégré sur lequel reposera *Chorus* a conduit à retenir une architecture conforme à la spécialisation des autorisations budgétaires par programme prévue conformément à l'article 7 de la LOLF. Conserver l'expérimentation *Chorus* au sein du programme n° 108 *Administration territoriale* aurait été de nature à empêcher la certification des comptes de l'État.

En outre, le choix d'une simple action pour expérimenter et évaluer le dispositif ne permettrait pas de tester le système dans son ensemble.

Par ailleurs, la tenue des comptabilités budgétaire et comptable d'un programme, pendant une période transitoire, par consolidation des données issues des outils actuellement utilisés et de *Chorus*, a été écartée en raison de sa complexité technique.

Enfin, un déploiement simultané de *Chorus* pour l'ensemble du budget général, qui pallierait cette difficulté, apparaît trop risqué compte tenu de son ampleur (35 000 utilisateurs répartis dans les services de l'État sur l'ensemble du territoire).

Le choix d'un déploiement par programme a donc été retenu par le Comité d'orientation stratégique du système d'information financière de l'État. Il sera échelonné sur une période calendaire limitée aux exercices 2009 et 2010.

Chorus : le futur système d'information financière de l'État

La mise en place des systèmes informatiques nécessaires au bon fonctionnement de la LOLF a été confiée à l'Agence pour l'information financière de l'État (AIFE) et s'est déroulée en eux étapes :

– l'adaptation des systèmes d'information existants (projet *Palier 2006*) a permis, malgré quelques imperfections, la mise en œuvre de l'essentiel des dispositions de la LOLF au 1^{er} janvier 2006 ;

– la construction un système d'information spécifique, *Chorus*, intégrera d'ici deux ans au sein d'une application unique l'ensemble des acteurs de la dépense et de la comptabilité de l'État, incluant à la fois les services centraux et déconcentrés.

Chorus remplacera les applications interministérielles de gestion de la dépense, des recettes non fiscales et de comptabilité, ainsi que les applications ministérielles de gestion financière.

Le projet a pour objectif d'améliorer la performance et la transparence de la gestion publique :

- il regroupera les acteurs de la gestion publique dans une chaîne unique ;
- il a été conçu au regard des dispositions spécifiques de la LOLF ;
- il met en pratique la ré-ingénierie des processus ;
- il utilise un progiciel de gestion intégrée fiable et éprouvé ;
- il permet le renforcement de la dématérialisation des données.

II.– LE CHOIX DE LA MISSION ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

La candidature du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales (MIOMCT) pour expérimenter *Chorus* dès 2008 a été retenue le 28 juin 2007. Le programme n° 108 *Administration territoriale* est apparu la référence la plus pertinente pour l'expérimentation, car il couvre un large éventail de dépenses et comporte une partie exécutée en administration centrale et une autre en services déconcentrés dans le cadre de budgets globalisés.

Le programme n° 307 *Administration territoriale : expérimentation Chorus* portera la même nomenclature, le même projet annuel de performances et le même rapport annuel de performances que ceux du programme n° 108 *Administration territoriale*. Deux régions pilotes (Haute Normandie et Pays de la Loire) ont été retenues pour la mise en œuvre de cette expérimentation.

Les 2 086 agents travaillant dans l'administration préfectorale de ces deux régions sont donc extraits des effectifs du programme *Administration territoriale* pour être provisoirement affectés au programme *Expérimentation Chorus*.

Ainsi, l'ensemble des procédures budgétaires et comptables de l'état instrumentées par *Chorus* pourra être mis en œuvre dans des conditions réelles et sur un périmètre géographique restreint.

Cette mise en œuvre auprès d'un nombre limité d'utilisateurs permettra un suivi soutenu en vue d'analyser le retour d'expérience. Ce retour sur les conditions de mise en œuvre du système *Chorus* dans des conditions réelles permettra de préparer son déploiement à l'ensemble des programmes du budget général à partir de la gestion 2009. Dans le cadre du déploiement définitif de *Chorus*, le programme 108 *Administration territoriale* recouvrera ainsi son unité par fusion avec le programme 307 créé pour le seul exercice 2008.

*

* *

Votre Rapporteur spécial suivra avec intérêt l'évolution de cette expérimentation qui pourrait s'avérer plus onéreuse et plus complexe à mettre en œuvre qu'annoncé au premier abord par l'administration

CHAPITRE IV : LA VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE

I.- LE BUDGET EXÉCUTÉ EN 2006

Ce programme a bénéficié en 2006 de 151,55 millions d'euros d'autorisations d'engagement votés en loi de finances initiale et de 149,35 millions d'euros en crédits de paiement.

Les annulations de crédits se sont élevées à 2,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 3,9 millions d'euros en crédits de paiement.

Le budget exécuté du programme s'est élevé à 141,73 millions d'euros en autorisations d'engagement et 135,58 millions d'euros en crédits de paiement.

Compte tenu des annulations intervenues, 7,25 millions d'euros d'autorisations d'engagement n'ont pas été consommés ainsi que 9,9 millions d'euros de crédits de paiement. Le taux de consommation des crédits ouverts atteint 95,1 % en autorisations d'engagement et 93,2 % en crédits de paiement.

Le programme *Vie politique, culturelle et associative* ne représente que 6,2 % des crédits de paiement consommés de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*. Avec 1 458 ETPT réalisés, il représente 4,2 % des emplois de la mission.

Compte tenu de l'absence d'élections générales en 2006, le montant général des dépenses de ce programme s'est trouvé considérablement réduit par rapport à une année d'élection comme 2007.

A.- OBSERVATIONS DE MÉTHODE SUR LE PROGRAMME

1.- Des actions clairement définies

Le programme *Jeunesse et vie associative* se décompose en cinq actions distinctes et bien définies, quoique de poids très inégaux :

- 1) financement des partis (51,6 % des crédits consommés en 2006) ;
- 2) organisation des élections (8,5 %) ;
- 3) commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (2 %) ;
- 4) cultes (36,6 %) ;
- 5) vie associative et soutien (1,2 %).

En outre, cinq objectifs ont été fixés à ce programme, chacun d'entre eux étant associé à un indicateur de performance.

2.– Une mesure de la performance encore insuffisante

– L'indicateur 1.1 indique le nombre de jours nécessaire à l'envoi au premier ministre du projet de décret portant répartition de l'aide publique, à compter de la publication de la loi de finances. Cet indicateur, dont les résultats évoluent entre 22 et 35 jours selon les années, s'avère peu parlant dans la mesure où il n'est pas explicité : aucun commentaire ne vient justifier un tel délai, ni son évolution.

– L'indicateur 2.1 fait apparaître le coût moyen des différentes élections par électeur inscrit sur les listes électorales. Il n'est évidemment pas pertinent pour l'année 2006, année sans élection. Toutefois, la structure même de cet indicateur qui ne fait remonter les séries statistiques que sur les trois dernières années ne permet pas de comparer le coût de deux élections similaires tenues à cinq années d'intervalle. Aussi, pour les années à venir, votre Rapporteur spécial suggère que soit rappelé, éventuellement dans la rubrique « analyse », le coût de l'élection précédente. Ainsi, l'indicateur 2.1 du RAP 2007 ou l'analyse qui y sera rattachée devra indiquer le coût par électeur des élections législatives et présidentielles de 2007, mais également rappeler celui des élections de 2002.

Préconisation n° 10 : lorsque le coût d'une élection figure dans le rapport annuel de performances, rappeler le coût de l'élection similaire précédente.

– L'objectif n° 3, qui visait à réduire les rejets de comptes de campagne pour des causes substantielles mais purement matérielles, est abandonné, de même que l'indicateur 3.1, qui lui était associé.

– Les indicateurs 4.1 et 5.1 semblent pertinents et correctement renseignés. Il n'en demeure pas moins que seuls quatre indicateurs sont chargés de retracer les résultats des cinq actions du programme *Vie politique, culturelle et associative*. Ce nombre apparaît nettement insuffisant à votre Rapporteur spécial qui préconise l'adoption de nouveaux indicateurs.

Préconisation n° 11 : augmenter le nombre d'indicateurs du programme *Vie politique, culturelle et associative*.

B.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2006

1.– L'action *Financement des partis*

Dotée de 73,5 millions d'euros aussi bien en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, cette action a connu un taux de consommation très élevé de 99,6 % qui s'explique par la simplicité de la prévision et de la mise en œuvre des règles relatives au financement des partis politiques et des campagnes électorales.

Les dépenses de cette action sont exclusivement d'intervention.

2.– L'action *Organisation des élections*

En dépit de l'absence d'élections nationales en 2006, cette action a été dotée de 18 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 16,2 millions d'euros de crédits de paiement. L'essentiel des dépenses a concerné les élections partielles, ainsi que des marchés passés pour l'achat d'enveloppes de propagande en vue de la préparation des élections de 2007. Plusieurs millions d'euros ont également été dépensés pour la mise à niveau du système d'information et la gestion des cartes électorales et volets de procuration.

Au total, seuls 12,1 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 5,9 millions d'euros de crédits de paiement ont été consommés en 2006, ce qui fait apparaître des taux de consommation relativement faibles (respectivement 67,2 % et 36,9 %). Le ministère de l'intérieur justifie ces résultats d'une part par la mise en place d'une réserve de précaution supérieure à 20 % et, d'autre part, par le retard pris par plusieurs marchés pluriannuels de fournitures électorales (enveloppes, cartes électorales...).

Ces éléments n'expliquent toutefois pas pourquoi les dépenses en frais de matériels (titre 2) ont été cinq fois inférieures aux prévisions.

3.– L'action *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques*

Dotée de 3,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 3 millions d'euros en crédits de paiement, cette action a enregistré des taux de consommations respectifs de 77 % et de 17 %. Comme pour l'action précédente, la responsable de programme justifie ces écarts par le gel supérieur à 20 % supporté par l'action ainsi que par le retard de l'engagement de plusieurs opérations.

Les crédits de personnel ont été dépensés à hauteur de 97,3 %.

4.– L'action *Cultes*

La dotation de cette action (54,4 millions d'euros en autorisations d'engagement, 54,2 millions d'euros en crédits de paiement) concerne essentiellement les dépenses de personnels. Il s'agit des rémunérations des ministres du culte des départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin.

Le taux de consommation s'est élevé à 95,2 % en autorisations d'engagement et à 95,7 % en crédits de paiement.

5.– L'action *Vie associative et soutien*

Cette action, qui regroupe les dépenses de la sous-direction des affaires politiques et de la vie associative s'est élevée à 1,7 million d'euros, aussi bien en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, pour une dotation initiale de 2,4 millions d'euros. Le taux de consommation s'établit à 70,7 %.

II.– LE PROJET DE BUDGET POUR 2008

A.– LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES ET DES ÉLECTIONS

La principale évolution proposée pour 2008 au sein du programme *Vie politique, culturelle et associative* concerne une baisse des crédits de l'action 2 *Organisation des élections*.

En effet, alors que 403,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 244,1 millions d'euros de crédits de paiement étaient inscrits en loi de finances pour 2007, 221 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement sont demandés pour 2008. La raison en est évidente : les élections présidentielle et législatives organisées en 2007 ont été bien plus onéreuses que ne le seront les scrutins prévus pour 2008.

Les crédits de l'action 2 pour 2008 sont composés de sept postes de dépenses :

- dépenses de personnel concernant les indemnités versées dans le cadre de la préparation et de l'organisation des élections (26,2 millions d'euros)
- remboursement forfaitaire des candidats aux élections législatives de 2007 de leurs dépenses de campagne (40 millions d'euros)
- organisation des élections municipales (97,48 millions d'euros)
- organisation des élections cantonales (31,14 millions d'euros)
- organisation des élections sénatoriales (1,2 million d'euros)
- organisation des élections partielles (2,5 millions d'euros)
- dépenses communes (4,57 millions d'euros)

1.– Le financement des partis et groupements politiques

a) Les règles d'attribution de l'aide publique

Le montant global des crédits inscrits en loi de finances au titre de l'aide publique aux partis politiques est partagé en deux fractions égales.

La première fraction de l'aide publique est réservée aux partis politiques qui ont présenté, lors du plus récent renouvellement général de l'Assemblée nationale, des candidats dans au moins cinquante circonscriptions. Cette condition ne s'applique pas aux partis politiques n'ayant présenté des candidats que dans un ou plusieurs départements ou territoires d'outre-mer. Les partis spécifiques à l'outre-mer peuvent donc bénéficier de l'aide publique avec un candidat dans une seule circonscription. Seuls les partis dont les candidats ont recueilli au moins 1 % des suffrages exprimés peuvent bénéficier de l'aide publique.

La répartition de cette première fraction de l'aide publique entre les partis bénéficiaires s'effectue proportionnellement **au nombre des suffrages obtenus au premier tour des élections législatives** de référence par les candidats s'y rattachant. Par ailleurs la loi n° 2000-493 du 6 juin 2000, tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives, limite le montant de l'aide publique attribuée aux formations politiques méconnaissant l'obligation de parité des candidatures (art. 9-1 de la loi du 11 mars 1988). Lorsque, pour un parti, l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe dépasse 2 % du nombre total de ces candidats, le montant de la première fraction qui lui est attribué est diminué d'un pourcentage égal à la moitié de cet écart. Cette diminution n'est pas applicable aux partis ou groupements politiques ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer, lorsque l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe qui s'y sont rattachés n'est pas supérieur à un.

La seconde fraction est réservée aux partis et groupements politiques bénéficiaires de la première fraction. Le montant de cette seconde fraction est réparti chaque année entre les partis bénéficiaires proportionnellement **au nombre de députés et de sénateurs** qui ont déclaré au bureau de leur assemblée, au cours du mois de novembre de l'année précédente, y être inscrits ou s'y rattacher.

b) Les partis ayant bénéficié de l'aide publique en 2006 et 2007

	Montants 2006 et 2007 de la première fraction de l'aide publique		Montants 2006 et 2007 de la seconde fraction de l'aide publique	
	Montant de la première fraction pour 2006 après modulation	Montant de la première fraction pour 2007 après modulation	Montant de la 2ème fraction de l'aide publique pour 2006	Montant de la 2ème fraction de l'aide publique pour 2007
I – Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats dans au moins 50 circonscriptions (métropole)				
Union pour un mouvement populaire - UMP	9 784 619	9 788 050	22 389 079,63	22 418 985,64
Association parti socialiste, parti radical de gauche et apparentés	9 055 378	9 058 554	10 973 303,85	10 965 325,65
Front national - FN	4 577 940	4 579 546		
Les Verts	1 883 067	1 883 727	309 730,35	310 758,22
Parti communiste français - PCF	1 881 496	1 882 156	1 902 629,30	1 864 549,30
Union pour la démocratie française - UDF	1 549 198	1 549 741	3 097 303,51	3 063 188,14
Chasse, pêche, nature et traditions - CPNT	645 108	645 334		
Ligue communiste révolutionnaire - LCR	525 523	525 707		
Lutte ouvrière - LO	494 996	495 169		
Mouvement Républicain et Citoyen (Pôle Républicain)	451 921	452 080	44 247,19	44 394,03
Mouvement national républicain - MNR	408 704	408 847		
Mouvement pour la France - MPF	382 459	382 593	221 235,96	221 970,15
le Trèfle-Les Nouveaux écologistes Homme-Nature-Animaux	149 144	149 197	88 494,39	
Mouvement écologiste indépendant - MEI	144 958	145 008		44 394,03
Rassemblement pour la France - RPF	102 932	102 968	176 988,77	177 576,12
Droit de Chasse	95 574	95 607		
Régions et Peuples Solidaires	94 545	94 578		
Génération Écologie - les Bleus	93 904	93 937		
CAP 21	67 817	67 841		
Parti des Travailleurs	65 486	65 509		
Solidarité écologie gauche alternative - SEGA	61 849	61 871		
Mouvement hommes animaux nature - MHAN	31 616	31 627		
Énergies démocrates	25 607	25 616	44 247,19	44 394,03
Renouveau Écologique	24 607	24 616		
Nouvelle Donne	22 371	22 379		
Centre national des indépendants et paysans - CNIP	20 304	20 311	265 483,16	355 152,25
Initiative Républicaine	19 942	19 949		
Confédération des écologistes indépendants - CEI	14 862	14 867		
Rassemblement des contribuables français - RCF	14 025	14 030		
Concordat Citoyen	13 446	13 451		
Parti Fédéraliste	11 984	-		
GIP-Démocratie active	4 285	4 287		
Sous-total I	32 719 667	32 719 156	39 512 743,30	39 510 687,57

II – Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer	Montant de la première fraction de l'aide publique pour 2006 après modulation	Montant de la première fraction de l'aide publique pour 2007 après modulation	Montant de la 2ème fraction de l'aide publique pour 2006	Montant de la 2ème fraction de l'aide publique pour 2007
Parti Communiste Réunionnais	79 237	79 265	88 494,39	133 182,09
Tahoeraa Huiraatira	78 665	78 693	132 741,58	88 788,06
Groupement France Réunion	52 397	52 415	44 247,19	
Identité et République	29 332	29 342		
Fetia Api	26 885	26 895		
Parti Gaulliste	12 456	12 461		
Parti Communiste Guadeloupéen	11 879	11 883	44 247,19	44 394,03
L'action	10 392	10 396		
Te Hono E Tau I Te Honoaui	9 368	9 372		
Mouvement Populaire Franciscain	8 849	8 852		44 394,03
Réunion Avenir Une Ambition Pour La Réunion	8 374	8 377		
Mouvement Indépendantiste Martiniquais	8 261	8 264	44 247,19	44 394,03
Parti Progressiste Martiniquais	6 730	6 733		
Guadeloupe Unie Socialisme et Réalités	6 395	6 397	44 247,19	44 394,03
Union Centriste et Libérale	2 831	2 832		
Priorité Socialiste Réunion	2 502	2 502		
Archipel Demain	2 259	2 260	88 494,39	88 788,06
Bâtir Le Pays Martinique	892	892	88 494,39	
Union Libération Guadeloupe - UPLG	1 341	1 341		44 394,03
Metz Pour Tous - Démocratie et République	2	2	44 247,19	88 788,06
Sous-total II	359 048	359 174	619 460,70	621 516,43
TOTAL	33 078 715	33 078 330	40 132 204,00	40 132 204,00

c) Les crédits d'aide publique inscrits pour 2008

Le montant inscrit en loi de finances au titre de l'aide publique de l'État aux partis et groupements politiques est fixé depuis 1995 à 40,132 millions d'euros pour chacune des deux fractions, soit un total de 80,264 millions d'euros.

Le montant effectivement réparti depuis 2003 était toutefois de 73,284 millions d'euros. En effet, environ 7 millions d'euros n'étaient pas répartis entre les différents groupements politiques du fait des sanctions prévues à l'égard des partis n'ayant pas respecté les règles de parité fixées par la loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 qui tend à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux lors du renouvellement de l'Assemblée nationale de juin 2002.

Les élections législatives organisées en 2007 vont conduire à une nouvelle répartition de l'aide publique. La parité n'ayant toujours pas été respectée, les partis politiques vont subir de nouvelles sanctions financières et la somme maximale prévue par la loi ne sera certainement pas allouée. Toutefois, à l'heure de se prononcer sur le projet de loi de finances pour 2008, les sommes exactes

versées à chaque parti ne sont pas encore calculables pour deux raisons : d'une part, tous les recours électoraux n'ont pas encore été examinés par le Conseil constitutionnel et la composition de l'Assemblée nationale n'est donc pas encore figée ; d'autre part, les élus disposent encore de plusieurs semaines avant de déclarer à quel parti politique ils se rattachent. C'est la raison pour laquelle le ministère de l'intérieur a inscrit la somme maximale dans le présent projet de budget (80,264 millions d'euros) bien qu'il paraisse évident que la totalité de la somme ne sera pas versée. Les millions d'euros non consommés viendront en atténuation du déficit budgétaire global.

2.— L'organisation et le financement des élections

Pour l'année 2008, le principal défi du programme réside dans la réussite de la préparation matérielle des scrutins cantonaux, municipaux et sénatoriaux. L'essentiel des crédits de l'action 2 *Organisation des élections* y sera consacré.

a) *Les crédits demandés*

Le budget demandé pour l'organisation des élections en 2008 s'élève à 223,05 millions d'euros, répartis de la manière suivante :

– 26,2 millions d'euros de dépenses de personnel. L'organisation des élections est une action qui ne compte pas d'effectifs propres, néanmoins, cette somme correspond au montant prévisionnel des indemnités versées dans le cadre de la préparation et du déroulement des opérations électorales. Cette somme se décompose en 13,15 millions d'euros prévus pour les élections municipales, 12,35 millions d'euros pour les élections cantonales, 0,5 million d'euros pour les élections partielles et 0,2 million d'euros pour les élections sénatoriales ;

– 177,35 millions d'euros de dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel. Ces dépenses seront en grande partie consacrées à l'organisation des élections municipales (97,5 millions d'euros) mais aussi cantonales (31,1 millions d'euros). À noter qu'une somme de 40 millions d'euros est inscrite au titre du remboursement forfaitaire des candidats aux élections législatives de 2007 ;

– enfin, 19,5 millions d'euros seront consacrés à des transferts aux communes pour la tenue des bureaux de vote ainsi que pour subventionner l'achat d'urnes et de machines à voter.

Le coût des scrutins de 2007 ne peut pas être établi de façon définitive à ce jour, certaines dépenses restant toujours à venir. Il devrait s'établir autour de 207 millions d'euros pour l'élection du Président de la République, et de 146 millions d'euros pour les élections législatives, dépenses intervenant en 2008 comprises.

En 2002, le scrutin présidentiel avait coûté 200,4 millions d'euros et les élections législatives 134,4 millions d'euros : la hausse des coûts s'avère donc particulièrement modérée et largement inférieure à l'inflation pour l'élection du chef de l'État (+ 3,3 %). Elle s'élève à 8,6 % pour l'élection des députés.

COÛT DES SCRUTINS DEPUIS 2002

Scrutins	Coût total en euros
Élection présidentielle 2002	200 400 000
Élections législatives 2002	134 400 000
Élections européennes 2004	94 846 403
Élections sénatoriales 2004	1 144 823
Élections cantonales 2004	68 778 544
Élections régionales 2004	126 192 176
Élections partielles 2004	3 592 505
Élections partielles 2005	2 260 000
Referendum 2005	123 569 778
Élections partielles 2006	2 500 000
Élection présidentielle 2007 (environ)	207 000 000
Élections législatives 2007 (environ)	146 000 000

En 2007, le coût unitaire par électeur de l'élection présidentielle, des élections législatives et du financement des partis politiques pour 2007 (aide publique 2007) s'établit à environ 9,70 euros.

b) La réduction du coût de l'organisation des opérations électorales

Deux réformes sont intervenues en 2007 dans le but de réaliser des économies en matière électorales :

– le ministère a procédé à la simplification des formulaires d'inscription sur les listes électorales et a rendu possible une procédure d'inscription à distance. Parallèlement, la procédure de vote par procuration a été simplifiée : le volet du formulaire de procuration destiné au mandataire, qui était adressé aux frais de l'État par les services postaux au tarif normal, est désormais supprimé. Il revient au mandant d'informer lui-même son mandataire. Compte tenu de l'augmentation continue du nombre de procurations d'un scrutin à l'autre, cette simplification administrative devrait permettre de réaliser de substantielles économies, malheureusement non encore chiffrées ;

– le coût d'un scrutin dépend étroitement du nombre de candidats ou de listes en présence. L'une des conséquences de la mise en place d'une aide publique au financement des partis politiques a été de multiplier les candidatures non représentatives ayant pour seul but l'attribution d'une partie de cette aide. La loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 a introduit de nouvelles dispositions qui prévoient, notamment qu'un parti politique ne peut pas être éligible à l'aide publique si ses candidats n'ont pas obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés dans au moins cinquante circonscriptions. Cette disposition, qui ne réduira pas le montant global de l'aide versée aux partis politiques, devrait permettre une diminution du nombre de candidatures et, ainsi, une réduction des frais d'organisation.

c) Vers une remise en question de la propagande électorale sous forme papier ?

Dans le déroulement d'un scrutin national, présidentiel ou législatif, l'une des dépenses les plus importantes est constituée par la mise sous plis et l'acheminement de la propagande électorale préalable à chaque tour de scrutin. Cette opération mobilise des milliers d'employés de l'État, des collectivités territoriales, mais aussi des volontaires rémunérés qui consacrent plusieurs week-ends à remplir consciencieusement les plis adressés à l'ensemble des électeurs, soit environ 43 millions de personnes. De vastes hangars sont loués à cet effet. Cette propagande étant envoyée à chaque électeur, de nombreuses familles dans lesquelles les enfants sont en âge de voter peuvent recevoir quatre ou cinq fois le même courrier lors de chaque tour.

La mise sous plis de la propagande électorale relative aux élections de 2007 a coûté 76 millions d'euros aux contribuables : 40 millions d'euros pour le scrutin présidentiel et 36 millions d'euros pour les élections législatives. À cette somme, il convient d'ajouter environ 75 millions d'euros de frais d'affranchissement des plis qui sont acheminés par voie postale. Au total, la facture s'est donc élevée à 151 millions d'euros.

Si cette opération répond à la nécessaire mission d'information dévolue au ministère de l'intérieur, il apparaît utile de s'interroger sur la pérennité d'une procédure dont la forme peut paraître désuète, compte tenu des moyens de communication modernes dont disposent la plupart des électeurs. Cette opération est, en outre, très peu respectueuse de l'environnement, qu'il s'agisse du nombre d'arbres abattus à cette occasion ou des milliers de tonnes de déchets qu'il en résulte. À la veille du second tour de l'élection présidentielle, était-il réellement indispensable de rappeler par courrier à tous les électeurs les noms des deux candidats encore en lice ?

La quasi-généralisation des moyens d'information audiovisuels, qui sont légalement tenus de relayer les spots de la campagne électorale officielle mais qui diffusent également de nombreux reportages et débats, ainsi que le développement d'Internet conduisent votre Rapporteur spécial à formuler la proposition suivante : à défaut de supprimer totalement l'envoi postal des documents de propagande électorale, qui restent encore utiles à une frange de la population, le ministère de l'intérieur devra créer un fichier informatisé et accessible par Internet dans lequel pourront s'inscrire les électeurs qui, soucieux d'économiser les deniers publics et de respecter l'environnement, souhaiteront ne plus recevoir de propagande électorale sous forme de papier, mais sous forme électronique.

L'usage veut que les règles électorales ne soient pas modifiées à l'approche d'une élection ; les prochains scrutins présidentiel et législatifs n'étant pas prévus de sitôt, le temps d'agir est arrivé. C'est pourquoi votre Rapporteur spécial a déposé sur ce sujet, le 8 octobre 2007, la proposition de loi n° 262 visant à assurer la transmission par voie électronique de la propagande électorale.

La mise sous plis des élections du printemps 2007 soldée avec retard

Une grande partie du personnel embauché pour la mise sous plis de la propagande électorale, ainsi que certains scrutateurs, ont été rémunérés avec plusieurs mois de retard. À l'heure où le présent rapport spécial est présenté à la commission des Finances de l'Assemblée nationale, 57 départements attendent encore un complément de dotation budgétaire pour finir de payer ces personnes. Or, nombre des personnes recrutées par l'administration pour effectuer ces travaux manuels sont de condition modeste et attendent avec impatience le paiement de leur travail.

Certaines entreprises qui ont imprimé les documents électoraux ainsi que La Poste qui a acheminé plus de 170 millions d'enveloppes contenant la propagande électorale n'ont toujours pas été complètement payées même si les retards de paiement s'expliquent parfois par la lenteur avec laquelle sont arrivées certaines factures.

Une partie des coûts, notamment les frais postaux, semble avoir été sous évaluée lors de l'établissement du projet de loi de finances pour 2007. Il est vrai qu'en la matière, compte tenu de la quantité d'enveloppes à distribuer et des délais réduits, l'appel à la concurrence a pu sembler vain.

Une rallonge budgétaire est donc nécessaire. Elle figure, pour un montant de 64,8 millions d'euros dans le projet de décret d'avance qui a été soumis à votre commission des Finances conformément à l'article 13 de la LOLF (voir le compte-rendu n° 13 de la réunion de commission du 23 octobre 2007). Votre Rapporteur spécial espère que la somme allouée permettra de solder les comptes des élections du printemps 2007.

d) L'utilisation perfectible des machines à voter

Lors du premier tour de l'élection présidentielle, 82 communes ont eu recours au vote sur machine à voter prévu par l'article L. 57-1 du code électoral (loi n° 69-419 du 10 mai 1969) et précisé par le règlement technique ministériel en date du 17 novembre 2003. Les appareils sont acquis directement par les communes auprès des fabricants des machines agréées à l'issue d'une procédure d'appel d'offres. Leur coût varie en fonction des modalités contractuelles admises par les parties.

L'utilisation de ces machines a donné lieu à des critiques diverses, parfois vives et souvent relayées médiatiquement. Outre des considérations de principe fondées sur leur coût pour les finances locales, leurs opposants ont notamment dénoncé la complexité de leur utilisation, la longueur des files d'attente dans les bureaux de vote et les risques de dysfonctionnement technique ou de fraude.

Si le fort taux de participation – et peut-être aussi le trop petit nombre de machines – ont effectivement contribué à la formation de files d'attente parfois très longues, on a également relevé dans quelques bureaux de vote des écarts entre le nombre d'émargements constatés et le nombre de votes enregistrés sur les machines. Entre le premier et le second tour, quatre communes ont renoncé à l'utilisation de ces machines. Toutes les communes y ayant recouru à l'occasion du second tour de l'élection présidentielle les ont cependant réutilisées lors des élections législatives.

Au vu des difficultés rencontrées et afin de renforcer la confiance des citoyens dans le recours aux nouvelles technologies, le ministère de l'intérieur va réunir dans les meilleurs délais un groupe de travail sur ce sujet. À l'issue de ses travaux et des auditions qu'il mènera auprès des parties prenantes, ce groupe de travail se prononcera à la fin de l'année 2007 sur l'éventuelle poursuite de l'utilisation des machines à voter et fera notamment toutes propositions utiles quant à une éventuelle refonte du règlement technique et quant à d'éventuelles modifications à apporter au code électoral ⁽¹⁾.

L'accessibilité des opérations de vote aux personnes handicapées ⁽²⁾

En application de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, le décret n° 2006-1287 du 20 octobre 2006 comporte trois mesures de nature à améliorer l'exercice du droit de vote des personnes handicapées :

– les locaux où sont implantés les bureaux de vote doivent être accessibles, le jour du scrutin, aux personnes handicapées, le cas échéant, au moyen d'aménagements provisoires ou permanents ;

– les bureaux de vote doivent être équipés d'au moins un isoiloir permettant l'accès des personnes en fauteuils roulants ;

– le président d'un bureau de vote doit prendre toute mesure utile afin de favoriser le vote autonome des personnes handicapées ; il peut notamment autoriser que l'urne soit temporairement abaissée. Certaines communes, telle Saint-Brandon dans les Côtes d'Armor, utilisent déjà des systèmes de tables avec urnes surbaissées facilitant le vote des personnes à mobilité réduite ;

Les circulaires aux maires concernant le scrutin de 2007 ont rappelé les exigences réglementaires.

3.– La commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques

Cette commission, qui compte 41 emplois équivalents temps plein, sera dotée, en 2008, d'un budget de 4,475 millions d'euros se décomposant en 2,644 millions d'euros de frais de personnel et 1,832 million d'euros de frais de fonctionnement hors personnel.

Présidée par M. Jean-Marc Sauvé, cette commission qui a présenté récemment son rapport sur la dernière élection présidentielle a soulevé deux points importants : d'une part, elle préconise que soit fixé un horaire de fermeture unique des bureaux de vote afin que les premiers résultats ne puissent pas être divulgués alors que des opérations de vote sont encore en cours dans certaines villes ⁽³⁾. D'autre part, elle soulève la question de la publication de sondage le jour même du

(1) Sur ce sujet, votre Rapporteur spécial a posé la question écrite n° 4888 du 25 septembre 2007 à Mme la ministre de l'intérieur.

(2) Sur ce sujet, votre Rapporteur spécial a posé la question écrite n° 5964 du 2 octobre 2007 à Mme la ministre de l'intérieur.

(3) Sur ce sujet, votre Rapporteur spécial a posé la question écrite n° 8365 du 23 octobre 2007 à Mme la ministre de l'intérieur.

scrutin sur des sites Internet de pays francophones, alors même que ceux-ci sont interdits en France ⁽¹⁾.

4.— L'éventuelle évolution de la carte électorale

Une éventuelle évolution de la carte électorale ne pourra être envisagée qu'à la lecture des différents travaux en cours de réalisation, notamment du rapport qui sera remis en novembre 2007 par le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^{ème} République et les conclusions de la consultation entamée le 17 juillet 2007 par le Président de la République auprès des partis politiques sur la modernisation des institutions.

Toute évolution de la carte électorale, demandée au demeurant par le conseil constitutionnel, devra s'appuyer sur les données chiffrées définitives de recensement de la population fournies par l'Institut national de la Statistique et des Études Économiques (INSEE) qui seront connues à la fin du second semestre 2008 pour l'ensemble du territoire national. Ces données remplaceront celles du dernier recensement datant de 1999.

B.— LES CULTES

En matière de liberté religieuse et de respect de la laïcité, le ministère de l'intérieur poursuit son action incitative en direction des partenaires publics pour permettre au culte musulman de bénéficier des mêmes conditions d'exercice que les cultes anciennement implantés sur notre territoire. Toutefois, en matière de culte dans la France non concordataire, la séparation entre les églises et l'État fait que cette action n'a pas de traduction budgétaire dans le programme *Vie politique culturelle et associative*, où seules figurent les dépenses engagées au titre du budget des cultes pour l'Alsace et la Moselle.

1.— Le projet de budget 2008

Le budget demandé au titre des cultes en 2008 s'élève à 53,676 millions d'euros, ce qui constitue un niveau sensiblement équivalent à celui de 2007. La quasi-totalité de cette somme (51,821 millions d'euros) sera employée à rémunérer les 1 393 emplois des ministres des cultes reconnus en Alsace et en Moselle.

La répartition des emplois entre les différents cultes correspond à la nomenclature budgétaire qui prévalait jusqu'en 2005, répartition elle-même assise sur le découpage territorial en paroisses et circonscriptions rabbiniques, soit 76 % des postes pour le culte catholique, 22 % pour les cultes protestants et 2 % pour le culte israélite. La ventilation des crédits obéit à la même répartition. Le plafond

(1) Sur ce sujet, votre Rapporteur spécial a posé la question écrite n° 8592 du 23 octobre 2007 à Mme la ministre de l'intérieur.

d'emplois est fixé en fonction des projections de recrutement et de départ telles qu'elles sont envisagées par les autorités religieuses.

Pour 2008, les dépenses de personnels traduisent une diminution des effectifs des cultes évaluée à seize postes équivalents temps-plein, alors que les dépenses d'intervention et d'investissement sont stables.

Les subventions de fonctionnement (0,6 million d'euros) qui ont fait l'objet d'une revalorisation en 2006 constituent la participation forfaitisée de l'État versée à chaque culte reconnu pour les frais d'administration.

Le solde du budget de l'action *culte* (1,255 million d'euros) est consacré à des dépenses d'investissement. Il s'agit d'opérations d'entretien, de mise aux normes (sécurité incendie et conformité électrique notamment) des immeubles dont l'État est propriétaire (grands séminaires et palais épiscopaux) et mis à disposition du culte catholique en application du décret du 6 novembre 1813.

2.– La pérennité de la loi de 1905

Le ministère de l'intérieur, qui rappelle le principe de séparation des églises et de l'État ainsi celui de la liberté de culte, affirme n'envisager aucune modification de la loi du 9 décembre 1905.

C.– VIE ASSOCIATIVE ET SOUTIEN

1.– Les objectifs de la politique du ministère

Enfin, sur le plan de la vie associative, le ministère de l'intérieur est mobilisé sur la mise en œuvre du nouveau régime juridique des fondations reconnues d'utilité publique, élément-clef de la politique de développement du mécénat. Les nouveaux statuts types, souhaités par les partenaires de l'État et adoptés par le Conseil d'État le 2 avril 2003, ont permis un allègement de la tutelle administrative et introduit davantage de souplesse dans le fonctionnement de ces fondations.

Ce nouveau régime juridique s'est ainsi traduit par un accroissement très sensible du nombre de fondations créées ou en projet : le rythme annuel des projets présenté a été multiplié par quatre.

Parallèlement, le Gouvernement s'est engagé à accélérer la procédure de reconnaissance d'utilité publique des associations et des fondations. Désormais, la réponse d'un ministère saisi pour avis par les services du ministère de l'intérieur sur un projet de reconnaissance d'utilité publique ou de modification des statuts d'un établissement reconnu d'utilité publique est réputée favorable à défaut de réponse dans un délai de deux mois. Cette mesure a naturellement resserré les délais ouverts aux services instructeurs sans toutefois compenser l'augmentation sensible du nombre des dossiers déposés.

Aussi, dans les années à venir, l'objectif du ministère de l'intérieur est de réduire les délais d'instruction de dossiers de reconnaissance d'utilité publique de plus en plus nombreux, grâce à l'adoption en son sein d'une organisation et de procédures en rapport avec cet impératif.

2.- De modestes crédits pour l'exercice 2008

Les crédits de cette action sont modestes puisqu'ils ne s'élèvent qu'à 0,203 million d'euros, tous inscrits en fonctionnement. Il s'agit principalement des dépenses de fonctionnement courant de la sous-direction des affaires politiques et de la vie associative.

Les crédits de titre 2, correspondant à la rémunération des personnels de la sous-direction des affaires politiques et de la vie associative sont, à partir de 2008, transférés vers le programme *Conduite et pilotage des politiques l'intérieur*. Ils passent ainsi de 2,2 millions d'euros à 0.

Les crédits hors titre 2 connaissent une baisse significative. Les crédits de fonctionnement (0,2 million d'euros) couvrent d'une part, l'ensemble des dépenses de fonctionnement courant de la sous-direction des affaires politiques et de la vie associative (SDAPVA), d'autre part, les dépenses liées au projet informatique Waldec (Web des Associations Librement DÉclarées).

Les dépenses de fonctionnement courant de la SDAPVA sont stables par rapport à 2007 et sont évaluées à 53 500 euros, soit un ratio de 1 515 euros par équivalent temps plein.

Un montant de 150 000 euros est inscrit pour le développement de l'application Waldec alors que 350 800 euros lui étaient consacrés en 2007. Ce projet vise à créer un répertoire national des associations dites « loi de 1901 », à partir des données déclarées par les sociétaires en préfecture et sous-préfecture (à l'exception des associations de droit local qui feront l'objet ultérieurement d'un module spécifique).

Cet outil interministériel a pour objet d'échanger des données entre les services de l'État, d'offrir au monde associatif une véritable simplification administrative par la réduction significative des pièces à fournir dans la constitution des divers dossiers à présenter à l'administration, de permettre la production de statistiques sur le monde associatif et de dématérialiser totalement à terme la procédure de déclaration, de modification et de dissolution d'association. Le déploiement de Waldec se poursuit au dernier trimestre 2007 pour une mise en œuvre sur l'ensemble du territoire prévue au premier semestre 2008.

CHAPITRE V : LA CONDUITE ET LE PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR

Le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* (CPPI) est le programme de pilotage stratégique du ministère. La modestie relative du volume de ses crédits traduit l'important effort effectué par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales pour rattacher à chaque programme opérationnel, conformément à la lettre et à l'esprit de la LOLF, la quasi-totalité des crédits qui concourent à la réalisation de ses objectifs propres.

Ce programme regroupe des fonctions transversales, ayant toutes pour caractéristique de porter des politiques bénéficiant à l'ensemble des structures du ministère, tout en étant très diverses dans leurs domaines d'intervention : systèmes d'information, ressources humaines, affaires financières, affaires immobilières, communication, études, affaires juridiques et contentieux. Placé sous la responsabilité de la secrétaire générale du ministère, le programme CPPI rassemble des directions et services, jusque-là autonomes par tradition. Il apparaît ainsi comme un instrument très utile de coordination.

I.- LE BUDGET EXÉCUTÉ EN 2006

Le programme *Conduite et pilotage* a bénéficié en 2006 de 661,69 millions d'euros d'autorisations d'engagement votés en loi de finances initiale et de 474 millions d'euros en crédits de paiement.

9,1 millions d'euros ont été ouverts et 3,7 annulés en autorisations d'engagement tandis que 4,5 millions d'euros ont été ouverts et 3,7 annulés en crédits de paiement.

Le budget exécuté du programme s'est élevé à 648,251 millions d'euros en autorisations d'engagement et 457,95 millions d'euros en crédits de paiement.

Compte tenu de ces modifications intervenues en cours d'exercice, 18,63 millions d'euros en autorisations d'engagement n'ont pas été consommés, de même que 16,9 millions d'euros de crédits de paiement. Le taux de consommation des crédits ouverts atteint 97,2 % en autorisations d'engagement et 96,4 % en crédits de paiement.

A.– OBSERVATIONS DE MÉTHODE SUR LE PROGRAMME

1.– Sept actions

Le programme est divisé en sept actions d'importances très inégales. Le caractère distinct de l'objet de chacune d'entre elles ne permet toutefois guère d'envisager raisonnablement un éventuel regroupement :

- 1) état-major (4,9 % des crédits) ;
- 2) expertise, audit, prévision, études (2,1 %) ;
- 3) système d'information et de communication (21,6 %) ;
- 4) fonction soutien de gestion des ressources humaines (18,3 %) ;
- 5) affaires financières et immobilières (37,3 %) ;
- 6) conseil juridique et traitement du contentieux (13,6 %) ;
- 7) libertés publiques (2,3 %).

2.– Des objectifs nombreux, mais des indicateurs de performance dont le nombre se réduit comme peau de chagrin.

Ce programme se décompose en sept objectifs assortis de quinze indicateurs, ce qui, au premier abord, pourrait faciliter le travail de contrôle des parlementaires. Malheureusement, un examen attentif laisse apparaître les nombreuses faiblesses des indicateurs de performance.

– L'indicateur 1.1, relatif au coût du programme dans le budget global du ministère est supprimé.

– L'indicateur 2.1, relatif au pourcentage de travaux de l'inspection générale de l'administration n'ayant pas donné lieu à des suites dans un délai de six mois sera remplacé par un autre indicateur en raison « *des difficultés d'interprétation (...) et des observations des assemblées parlementaires* ».

– Trois indicateurs (3.1, 3.2 et 3.3) ont pour finalité de cerner les performances des systèmes d'information et de communication. Si les deux premiers semblent pertinents et d'interprétation aisée, il n'en est pas de même du troisième qui exprime la disponibilité des applications et dont les valeurs s'échelonnent entre 99,7 % et 99,8 %. C'est à juste raison que le responsable du programme envisage de remplacer les pourcentages de disponibilité par des durées annuelles d'indisponibilité exprimées en heures et minutes, ce qui sera plus explicite.

– Trois indicateurs étaient destinés à cerner la volonté de l'administration d'« *améliorer l'adaptation des processus d'affectation aux besoins des autorités d'emploi en recherchant la meilleure adéquation profil/poste* ». Le deuxième d'entre eux (taux de réalisation des demandes de mobilité des agents), mal renseigné, est supprimé.

– Trois indicateurs pertinents et renseignés sont consacrés à l'action immobilière du ministère. Ils mettent respectivement en lumière les dépassements de délais, de coût et le prix de la construction au m².

– En revanche, deux des trois indicateurs de l'objectif n° 6 (améliorer la prestation rendue en matière de défense de l'État) vont être supprimés en l'absence d'un système informatique permettant de les renseigner. Le troisième, relatif au taux de règlement à l'amiable, bien que renseigné, sera également supprimé en raison des difficultés liées à son interprétation.

– Le septième objectif, lié à la fourniture d'expertise, sera également privé de son indicateur, sans qu'aucune raison ne soit avancée.

Au total, six des quinze indicateurs d'origine seront donc supprimés lors du prochain exercice budgétaire, ce qui va priver certains objectifs de tout moyen d'évaluation de la performance. Il convient évidemment d'en remplacer le plus grand nombre pour permettre le contrôle parlementaire, mesurer la performance de l'administration et rendre tout son sens à la LOLF.

Préconisation n° 12 : proposer de nouveaux indicateurs de performances pour le programme de conduite et pilotage, et veiller à ce qu'ils soient soigneusement renseignés.

B.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2006

1.– L'action *État-major*

Dotée 21,73 millions d'euros aussi bien en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, cette action a connu une surconsommation étonnante de ses crédits : 144,9 % en autorisations d'engagement et 142,5 en crédits de paiement. Le ministère de l'intérieur justifie les dépassements de dépenses hors titre 2 par une modification de la configuration ministérielle mais n'est pas très explicite sur le dépassement de plus de six millions d'euros en frais de personnels.

2.– L'action *Expertise, audit, prévisions études*

Cette action, en revanche, a enregistré un faible taux de consommation de ses crédits : 77,0 %, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, ce qui compense partiellement la surconsommation de l'action précédente. Là encore, le rapport annuel de performances justifie l'écart entre les prévisions et les consommations hors titre 2, mais n'évoque nullement les 2,8 millions d'euros qui n'ont pas été dépensés en frais de personnels.

3.– L'action *Système d'information et de communication*

La consommation des crédits de cette action présente une plus grande cohérence que celle des deux premières : les crédits inscrits en loi de finances initiale (163,75 et 145,03 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) ont été consommés respectivement à hauteur de 85,4 % et 85,2 %. Les crédits de personnel, dont la dépense semble en principe plus prévisible, ont été consommés à hauteur de 99 %, tandis que les taux de consommation sont plus faibles pour les dépenses de fonctionnement et d'intervention.

Nonobstant les chiffres fournis par les tableaux, le ministère de l'intérieur fait valoir toutefois que « 100 % des autorisations d'engagement ont été consommées, ainsi que 90 % des crédits de paiement ».

4.– L'action *Système d'information*

Dotée en loi de finances initiale de 132,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 131,9 millions d'euros en crédits de paiement, cette action n'a consommé que 89 % de ses crédits, aussi bien en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement. Ce résultat s'explique à la fois par une dotation réelle inférieure aux prévisions ainsi que par la mise en réserve transversale de 5 % des crédits.

5.– L'action *Affaires financières et immobilières*

Cette action affiche une nette surconsommation. Les crédits votés en loi de finances initiale se sont élevés, en 2006, à 228,02 millions d'euros d'autorisations d'engagement et à 60,16 millions d'euros de crédits de paiement. Or, ce sont respectivement 241,7 millions d'euros et 69,7 millions d'euros qui ont été dépensés, soit des taux de consommation de 106 % et de 115,9 %.

Le ministère attribue cette différence à la progression des loyers, charges et fluides associés, au changement de paiement du loyer du site de Nélaton et à de nouvelles prises à bail. Un changement de doctrine intervenu en cours de gestion sur l'imputation des dépenses de location avec option d'achat, et concernant notamment le pôle de renseignement de Levallois-Perret, fausse la répartition des montants entre les différents titres.

Notons que la Cour des comptes relève dans son rapport que le contrôleur budgétaire a refusé de viser la convention de location avec option d'achat de l'immeuble en question, « en raison de son impact défavorable sur les finances publiques ». Cette information n'apparaît pas dans le rapport annuel de performances.

6.– L'action *Conseil juridique et traitement du contentieux*

Dotée de 82,4 millions d'euros aussi bien en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, cette action a connu un taux de consommation de ses crédits de 107,1 % en autorisations d'engagement (88,3 millions d'euros) et de 106,5 % en crédits de paiement (87,8 millions d'euros).

Mettant l'accent sur la difficulté d'établir des prévisions chiffrées en matière de contentieux, le ministère rappelle que 5 % des crédits, soit 4 millions d'euros, ont été mis en réserve en début d'année. Deux abondements en gestion ont ensuite permis d'ajuster les besoins disponibles à la demande pour faire face à la fois aux condamnations de l'État et aux transactions à l'amiable. Ces abondements ont été opérés, l'un par le jeu de la fongibilité asymétrique (3,4 millions d'euros), l'autre par le dégel de 6,6 millions d'euros.

Le poste de dépenses le plus important (40,7 millions d'euros) est celui des indemnisations liées aux refus de concours de la force publique.

7.– L'action *Libertés publiques*

17,9 millions d'euros étaient inscrits en loi de finances initiale, aussi bien en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement. 15,1 millions d'euros ont été consommés en autorisations d'engagement et 14,9 millions d'euros en crédits de paiement. Les taux de consommation s'élèvent respectivement à 84 % et 83,8 %.

Si le taux de consommation est relativement élevé en titre 2 (92 %, sans qu'aucune explication ne soit fournie), il est beaucoup plus faible en fonctionnement (30 % en autorisations d'engagement et 27,3 % en crédits de paiement) en raison de modifications d'imputations survenues en cours d'exercice.

8.– L'opérateur du programme

L'Institut national des hautes études de sécurité (INHES) est le seul opérateur du programme de *Conduite et pilotage*. En 2006, l'institut s'est réorganisé en trois entités :

- Observatoire national de la délinquance ;
- Formation, études et recherches ;
- Intelligence économique et gestion de crise.

Cet institut était doté, en loi de finances initiale d'un budget de 5,3 millions d'euros, aussi bien en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement. Le budget exécuté a été supérieur à ces données puisqu'il s'est élevé à 5,7 millions d'euros en autorisations d'engagement (106,6 %) et à 5,5 millions

d'euros en crédits de paiement (103 %). Le rapport annuel de performances n'apporte pas d'éclaircissement sur ce point.

II.- LE PROJET DE BUDGET POUR 2008

La principale priorité du programme en 2008 sera, dans le cadre d'un budget réduit, de réussir l'intégration de l'outre-mer. Le programme se voit transférer 298 emplois supplémentaires ainsi que les crédits relatifs à l'administration centrale de l'outre-mer (17,56 millions d'euros en autorisations de paiement et 16,95 en crédits de paiement).

Par ailleurs, le programme doit contribuer à l'effort d'économie en matière de fonctionnement, fixé à 7 millions d'euros.

Les principaux enjeux du programme se situent dans le domaine de la gestion. Il s'agit d'accroître l'efficacité, l'efficience et le dynamisme de fonctions capitales pour l'ensemble des programmes du ministère et d'accompagner la modernisation de celui-ci.

À cette fin, le ministère s'appuie sur des instruments de gestion tels que le schéma directeur immobilier de l'administration centrale, la modernisation des systèmes d'information et de communication, la comptabilité d'analyse des coûts, le développement du contrôle de gestion par un réseau de quatorze contrôleurs de gestion répartis dans l'ensemble des directions, la politique ministérielle des achats.

A.- LE PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ADMINISTRATION CENTRALE ⁽¹⁾

1.- Le recensement des sites

a) Bâtiments implantés à Paris et en Île-de-France

Les emprises situées à Paris et en Île-de-France regroupent la majeure partie du patrimoine de l'administration centrale avec une superficie de 221 000 m² de surface hors œuvre nette (SHON), soit 79,2 % du total. Elles se décomposent ainsi :

L'**îlot Beauvau** (rues Cambacérès, des Saussaies, de Penthièvre et Faubourg Saint-Honoré) représente quinze immeubles en propriété, dont dix contigus, et deux en location pour une superficie de 60 025 m² (21,5 %) comprenant 3 300 agents.

(1) Sur ce sujet, votre Rapporteur spécial a posé la question écrite n° 6285 du 2 octobre 2007 à Mme la ministre de l'intérieur.

Le site **Nélaton** (7, rue Nélaton, Boulevard de Grenelle, tours Mercure I et Mercure III) dans le quinzième arrondissement parisien comprend cinq immeubles en location dont trois quasi contigus pour une superficie de 44 083 m² (15,8 %) et héberge 2 267 agents. Le regroupement des services de renseignement à Levallois-Perret a entraîné la libération par la Direction de la surveillance du territoire (DST) de ses anciens locaux dans l'immeuble de la rue Nélaton et, dès juillet 2007, de résilier le bail de l'immeuble « Tour Mercure I » qui hébergeait une partie des services administratifs de la Police nationale. Les immeubles « Tour Mercure III » et « 34, 42 Bd de Grenelle » verront également leurs baux résiliés début 2008 une fois leurs occupants rapatriés également au 7 rue Nélaton.

Le site de **Pantin**, en Seine-Saint-Denis, est constitué d'un bâtiment en propriété de 24 141 m² (8,7 %), qui abrite 281 agents affectés à l'activité de garage du service central des automobiles (SCA) et à l'imprimerie de la Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ).

Le site de **Lognes** (Cours des petites écuries et Val Maubuée), en Seine-et-Marne, regroupe deux immeubles en propriété d'une superficie totale de 23 068 m² (8,3 %), et regroupe 585 agents affectés principalement à la formation, pour ce qui concerne l'immeuble sis Cours des petites écuries, et à l'une des deux unités de production des cartes nationales d'identité pour celui de Val Maubuée.

À **Nanterre**, dans les Hauts-de-Seine, le ministère loue quatre immeubles dont trois contigus pour une superficie totale de 18 832 m² (6,8 %). Ces locaux sont occupés par 800 agents majoritairement de la Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ), du Service de coopération technique internationale de police (SCTIP) et du Service de sécurité du ministère de l'intérieur (SSMI). La plus récente des quatre locations date de 2006 (2 492 m²) et a permis de finaliser le regroupement des bureaux de la DCPJ antérieurement basés à Beauvau.

À **Asnières**, également située dans les Hauts-de-Seine, le ministère dispose d'un immeuble d'une superficie de 11 160 m² (4 %) occupé exclusivement par la Direction de la défense et de la sécurité civile (DDSC) et ses 365 agents.

À **Levallois-Perret**, toujours dans le département des Hauts-de-Seine, le ministère de l'intérieur occupe un immeuble de 25 696 m² (9,2 %) qui fait l'objet d'une location avec option d'achat et qui accueille, depuis juillet 2007, les services en charge du renseignement (DST, DCRG, SDAT).

Depuis mai 2007, le secrétariat d'état à l'outre-mer, dont les locaux sont situés **rue Oudinot**, dans le 7^{ème} arrondissement de Paris, est rattaché au ministère de l'intérieur. Ce patrimoine représente environ 6 000 m² utiles de bureaux.

Pour mémoire, l'administration a cédé en octobre 2006 un immeuble sis **1, avenue Charles Floquet**, dans le 7^{ème} arrondissement de Paris. Cette emprise était gérée par les services du Premier ministre mais occupé par la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT), rattachés alors au ministre chargé de l'aménagement du territoire, délégué auprès

du ministre de l'intérieur. Une partie du produit de cession a déjà été affectée au bénéfice du programme CPPI sur le compte d'affectation spéciale alimenté par les cessions immobilières, soit six millions d'euros. Ces crédits ont été utilisés à la réalisation de travaux dans l'immeuble sis 8, rue de Penthièvre où s'est réinstallée la DIACT, mais aussi sur les sites de Beauvau et de Nélaton où ont été relogés des services installés auparavant 8, rue de Penthièvre. Le reliquat du produit de cession, soit 18 millions d'euros, reste à verser sur le compte d'affectation spéciale par le ministère du budget.

Les autres sites sont de moindre importance (4,9 % de la superficie totale) :

– des locaux à **Montmorency (Val d'Oise)**, mis à disposition par le Conseil général, héberge le service d'immatriculation des cyclomoteurs ;

– un bâtiment de **Vélizy-Villacoublay** (Yvelines) est occupé par le Service de la communication et héberge à la fois des bureaux et des locaux de stockage ;

– des locaux au **Chesnay** (Yvelines) regroupent le fichier des étrangers de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) ainsi que le magasin central de la police nationale.

b) Les implantations en province

Les implantations hors Ile-de-France représentent 20,8 % du patrimoine de l'administration centrale :

– le site d'**Ecully** accueille la sous direction de la police technique et scientifique, intégrant l'Institut national de la police scientifique ;

– des bâtiments de **Limoges** sont occupés par le deuxième centre de production des cartes nationales d'identité, ainsi que par l'atelier central de réparation automobile de la direction de l'administration de la police nationale (DAPN) ;

– des locaux de **Clermont-Ferrand** sont occupés par l'Institut national de formation de la police nationale ;

– des bureaux à **Draguignan** accueillent le bureau des Pensions et allocations d'invalidité (bureaux et fichiers) ;

– le site de **Strasbourg** accueille le bureau des Cultes ;

– des espaces spécialisés hébergent à **Rennes** le Centre de gestion du réseau général de transport de télécommunications ;

– des locaux accueillent à **Nîmes** le groupement central des hélicoptères de la sécurité civile ;

- des bureaux d'**Agen** sont occupés par le Service central des rapatriés ;
- des espaces spécialisés à **Périgueux** abritent le bureau des archives du Service central des rapatriés ;
- des locaux à Reims **accueillent** le magasin central et l'atelier national des transmissions et de l'informatique de la direction des systèmes informatiques et de communication (DSIC).

2.– L'état des bâtiments et les ratios d'occupation

Le patrimoine immobilier de l'administration centrale présente des disparités importantes quant à l'état technique des bâtiments et des surfaces d'occupation moyennes comme le montre la situation des sites majeurs :

L'ensemble des locaux de l'îlot **Beauvau** est vétuste et nécessite un programme de travaux de mise aux normes conséquent. Une partie de ces travaux, déjà engagés, ne peut être faite en site occupé. Le ratio d'occupation est de 18 m² par agent, avec des situations disparates au sein même du site.

En dépit de certains travaux réalisés par le propriétaire à la suite de la renégociation du bail, l'état technique de l'immeuble de la rue **Nélaton** (réseau électrique notamment) demeure très insatisfaisant et ne peut faire l'objet de travaux lourds en site occupé. Le ratio d'occupation est de 19,8 m² par agent.

Les travaux de mise aux normes de sécurité incendie sont en cours d'achèvement à **Lognes** dans les bâtiments du Val Maubuée. Le ratio d'occupation est de 39,4 m² par agent. Ce chiffre est à apprécier en tenant compte du nombre de salles de réunions induit par la destination de centre de formation de ce site.

À **Pantin**, certains travaux de restructurations sont nécessaires, notamment pour la façade principale. S'agissant essentiellement de locaux d'activités techniques, le ratio d'occupation par agent n'est pas pertinent pour ce site.

Les bâtiments des sites de **Nanterre** et d'**Asnières** sont dans des états techniques satisfaisants. L'immeuble d'Asnières a fait l'objet de travaux dans les sous-sols pour réduire la vulnérabilité de ce site face à une crue de type 1910. Les ratios d'occupation sont de 22,8 m² par agent pour Nanterre et 31,14 m² pour Asnières.

Sur l'ensemble des sites de la région parisienne, la surface moyenne par agent est de 9,6 m² de surface utile de bureau, de 16,2 m² de surface utile totale, de 19,5 m² pour la surface dans œuvre et de 21 m² de surface hors œuvre nette. Sur certains sites, les espaces spécialisés sont en nombre insuffisant. À titre de comparaison, les ratios de surface dans œuvre par agent sont de 30 m² pour le ministère des finances, 29 m² pour le ministère de la culture, 23 m² pour le ministère de l'équipement (avant intégration dans le ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable).

3.— La stratégie immobilière

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 ;
- un pôle regroupant la majorité des services transversaux et de soutien du ministère ;
- un pôle de police opérationnelle ;
- un pôle consacré au renseignement et à l'anti-terrorisme qui a constitué la première étape dans la mise en œuvre du schéma directeur immobilier puisque ces services sont désormais relogés sur leur nouveau site unique situé à Levallois-Perret.

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

B.— LE PÔLE DE RENSEIGNEMENT DE LEVALLOIS-PERRET

Le ministère de l'intérieur a décidé, en 2005, de regrouper ses services de renseignement (DST, DCRG, DCPJ-SDAT) dans un même immeuble pour des raisons à la fois immobilières (rationalisation des implantations du ministère) et fonctionnelles (perspective de fusion des services)⁽¹⁾.

Ayant recherché des immeubles répondant à des critères précis, notamment en matière de sécurité, le ministère de l'intérieur a décidé de prendre à bail, à compter du 1^{er} janvier 2006, un immeuble de 25 000 m² de surface utile au 84, rue de Villiers à Levallois-Perret. Le ministère a ensuite décidé d'acquérir l'immeuble en raison de la nature des services occupants et de l'importance des travaux d'aménagement et de sécurisation rendus nécessaires par l'installation du pôle renseignement. Au regard du montant de ces investissements, la location avec option d'achat a été considérée la formule économiquement la plus avantageuse.

(1) Sur ce sujet, votre Rapporteur spécial a posé la question écrite n° 6551 du 9 octobre 2007 à Mme la ministre de l'intérieur.

Le projet de convention de location avec option d'achat entre le ministère et la société Icade a été soumis en juillet 2006 au contrôleur budgétaire, qui a refusé de le viser, au motif de l'impact négatif de ce contrat sur les finances publiques. Le ministre délégué au budget et à la réforme de l'État ayant autorisé le ministre de l'intérieur à passer outre l'avis du contrôleur budgétaire et comptable par lettre du 31 juillet 2006, une convention a été signée le 2 août 2006. Au 31 décembre 2026, l'immeuble aura alors une valeur résiduelle de 41,593 millions d'euros. L'État garde cependant contractuellement la possibilité de lever l'option chaque année, au prix d'achat, diminué du remboursement progressif du capital.

Le loyer versé par l'État résulte du montant de l'investissement (acquisition et travaux) soit 180,4 millions d'euros hors taxes et du coût du financement supporté par le bailleur. Il est payable d'avance, en deux termes égaux, le 1^{er} janvier et le 1^{er} juillet, aux conditions suivantes : 6 354 520 euros hors taxes pour le second semestre 2006 ; 13 098 470 euros hors taxes pour 2007 ; à partir de 2008, le montant est égal à celui de l'année précédente augmenté de 2 %.

Les travaux d'aménagement et de sécurisation menés par la société Icade ont été réalisés entre le 2 janvier et le 29 juin 2007. Aux 13,2 millions d'euros se sont ajoutés 9 579 227 euros TTC de travaux (contrôles d'accès, vitrages blindés, câblage courants faibles), aux termes d'une convention de mandat passée entre le ministère et la société Icade le 29 janvier 2007.

L'emménagement des services de renseignement à Levallois-Perret a débuté le 22 mai 2007 pour s'achever le 13 juillet. Les services sont satisfaits de leur nouvelle installation, les locaux étant nettement plus fonctionnels que les précédents.

C.- LES LOGEMENTS DE FONCTION RELEVANT DE LA MISSION

1.- L'administration centrale (programme CPPI).

Le ministère dispose, pour loger les ministres et fonctionnaires appelés à exercer leurs fonctions en administration centrale, d'un parc de 83 appartements répartis sur plusieurs sites dans Paris et la petite couronne.

La gestion patrimoniale de ces appartements, à 95 % en propriété, est réalisée par le bureau des affaires immobilières de l'administration centrale (BAIAC), à l'exception de six logements qui relèvent d'une gestion directe par le cabinet, dont les appartements de la ministre, et six par la direction de la défense et de la sécurité civile.

S'agissant des logements gérés par le BAIAC, leur nombre et leurs caractéristiques sont précisés dans les tableaux suivants :

TABLEAU GÉNÉRAL DES LOGEMENTS DE FONCTION DU PROGRAMME CPPI

Type de concession	Nombre au 01/01/2007	Nombre au 01/08/2007
Conventions d'occupation temporaire (COP)	24	20
Utilités de service (US)	22	21
Nécessités absolues de service (NAS)	8	6
TOTAL	54	47

Une partie des logements actuellement vacants doit faire l'objet de travaux de rénovation.

2.- L'administration territoriale (programme AT).

Le ministère dispose, pour loger les personnels affectés en administration territoriale, d'un parc de 942 logements.

TABLEAU GÉNÉRAL DES LOGEMENTS DE FONCTION DU PROGRAMME AT

Type de concession	Nombre au 01/01/2007	Nombre au 01/08/2007
Nécessités absolues de service (NAS) ou assimilées	909	909
Utilités de service (US)	20	20
Conventions d'occupation temporaire (COP)	13	13
TOTAL	942	942

Ce tableau appelle quelques précisions :

Les logements par nécessité absolue de service (NAS) concernent statutairement les logements des membres du corps préfectoral (préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et directeurs de cabinet) au nombre de 570. Ils concernent également 252 logements dévolus aux personnels du cadre national des préfetures, essentiellement des concierges.

Les logements assimilés à des nécessités absolues de service, au nombre de 87, concernent des logements dévolus aux personnels du cadre national des préfetures, là encore essentiellement des concierges.

Les membres du corps préfectoral bénéficient d'un logement de fonction, quel qu'en soit le régime juridique, ainsi que les stagiaires de l'ÉNA (76), certains chauffeurs (30) ainsi que divers agents polyvalents (10).

75 % de ces logements sont mis à disposition par les conseils généraux conformément à la clef de répartition du patrimoine de l'administration territoriale.

D.– LE CONTENTIEUX DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ⁽¹⁾

1.– Un budget considérable, heureusement en baisse

L'action n° 6 du programme CPPI porte sur le *Conseil juridique et le traitement du contentieux*. Les crédits alloués à cette action qui s'élevaient à 84,2 millions d'euros en 2007, devraient connaître une légère diminution puisque 82,4 millions d'euros seulement sont demandés dans le présent projet de loi de finances (-2,1 %). Ce budget n'en demeure pas moins conséquent. Il reste supérieur à celui dévolu, par exemple, au financement des partis politiques.

Cette dotation concerne principalement les dépenses de contentieux relevant directement de la compétence du ministre de l'intérieur, qu'elles soient issues d'un jugement ou d'un règlement négocié à l'amiable. Les dépenses interviennent à la suite de l'engagement de la responsabilité de l'État, soit pour faute, soit sans faute.

Les principaux postes de dépense sont les suivants :

- frais de poursuite et de contentieux ;
- honoraires d'avocats, avoués, experts et autres auxiliaires de justice ;

– refus de concours de la force publique et indemnisations faisant suite à la responsabilité de l'État dans le cadre d'atroupements ou de rassemblements. L'entrée en vigueur de la LOLF s'est accompagnée d'un changement de nature des crédits de contentieux, qui d'évaluatifs sont devenus limitatifs. Face à cette contrainte, le ministère a mis en place un certain nombre de mesures visant à une meilleure maîtrise de la dépense : encouragement du recours à la transaction amiable, élaboration d'outils de suivi des consommations locales, développement des échanges de bonne pratique entre préfectures et SGAP, diffusion de la jurisprudence...

Cette action s'est poursuivie en 2007 avec l'instauration d'un système d'échanges réguliers avec les préfectures les plus concernées. L'exercice se traduit par le recensement des dossiers pouvant présenter un risque budgétaire, qu'elle qu'en soit l'échéance. L'objectif consiste à apprécier plus finement le montant des contentieux susceptibles de nécessiter un financement. C'est sur la base d'un premier recensement organisé en janvier 2007 que le ministère de l'intérieur a pu évaluer la charge financière potentielle de l'État en matière de refus de concours de la force publique : 1 900 dossiers pour un montant estimé à 25 millions d'euros.

(1) Sur ce sujet, votre Rapporteur spécial a posé la question écrite n° 7958 du 23 octobre 2007 à Mme la ministre de l'intérieur.

2.- Une évolution en matière de concours de la force publique

Paradoxalement, si les négociations avec les bailleurs privés ont pu généralement aboutir, la situation s'est révélée variable pour les bailleurs publics dont certains seulement ont accepté le principe même de la négociation.

La négociation des transactions amiables a généré, dès cette année, une économie substantielle mais avec un nombre de transactions amiables inférieur. 30 millions d'euros ont été dépensés, en 2006, en transactions amiables par les préfetures contre 71 millions d'euros en 2005 (y compris une transaction amiable exceptionnelle et globale conclue dans le département de l'Essonne pour environ 11 millions d'euros).

Le taux moyen d'octroi du concours de la force publique, particulièrement faible il y a encore quelques années, augmente de façon sensible et régulière : 65 % en 2006 au lieu de 56 % en 2005 et 45 % en 2004.

À la suite du rapport de la mission d'audit de modernisation sur concours de la force publique, les préfetures ont été incitées à un réexamen régulier des demandes de concours par un membre du corps préfectoral, ainsi qu'à une harmonisation des pratiques locales quant au taux d'octroi du concours de la force publique. Cet élément, même s'il a évidemment des limites tenant à la situation sociale des intéressés et aux difficultés rencontrées pour le relogement de ces derniers, va évidemment dans le sens d'une baisse des dépenses à l'avenir.

L'État fragilisé en matière d'expulsion locative

Votre Rapporteur spécial constate que l'État subit toujours un préjudice en matière d'expulsion locative. En effet, lorsqu'il n'autorise pas le concours à la force publique pour expulser les locataires défaillants, il doit dédommager les propriétaires ; quand il accorde le concours de la force publique, il est tenu, sauf mauvaise foi manifeste des locataires, de trouver un nouveau logement pour les personnes expulsées.

La réalisation de l'audit de modernisation sur les refus de concours de la force publique a été l'occasion de montrer que ce sujet s'inscrit dans une politique d'ensemble. Plusieurs ministères sont en effet concernés alors que la charge financière que représente l'indemnisation du refus de concours, qui est la résultante de toute la « chaîne » de décisions antérieures, pèse exclusivement sur le ministère de l'intérieur.

Un groupe de travail a été constitué entre le ministère de l'intérieur et celui de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement afin de déterminer quelles orientations pouvaient être retenues en ce domaine. Il est notamment envisagé que, pour les mesures ne relevant pas de la loi, soit élaborée une circulaire dans le champ de compétences respectif de chacun de deux ministères de manière à préciser certains points ou à valoriser les « bonnes pratiques ».

Un système d'échanges réguliers a également été mis en place avec les échelons déconcentrés, principaux dépensiers en matière d'indemnisations liées à un refus de concours de la force publique afin de permettre une confrontation des pratiques retenues en matière de maîtrise de la dépense.

À l'issue des premiers échanges, des actions ont été engagées pour :

- améliorer la prévention des expulsions ;
- formaliser le processus de traitement des dossiers contentieux ;
- optimiser la coordination entre tous les acteurs : préfecture, services sociaux, conseils généraux, autres intervenants sociaux, huissiers, services de police...

2.– Deux nouvelles sources de contentieux

a) Un contentieux onéreux avec certaines communes

Depuis quelques mois, le ministère de l'intérieur doit faire face à une autre source de contentieux : celle des mairies qui lui réclament un dédommagement financier **pour la mise à disposition de personnels chargés de collecter, d'instruire et de transmettre les dossiers de cartes nationales d'identité et de passeports.**

Plusieurs grandes villes ont obtenu en justice ce que le ministère leur avait refusé : un dédommagement pour la mise à disposition de personnels. Or, les sommes accordés par la justice sont loin d'être anodines : une ville a ainsi obtenu le versement d'une provision de 980 000 euros. Une autre, qui estime utiliser pour des tâches relevant de l'administration préfectorale vingt agents à temps plein, envisage de demander un million d'euros.

Même si, en appel, certaines sommes accordées par les tribunaux de première instance ont été revues à la baisse, la situation qui pourrait rapidement se généraliser n'en demeure pas moins inquiétante du point de vue de la maîtrise des crédits de la mission.

b) Le droit au logement opposable

La création par le législateur d'un « droit au logement opposable » est une idée noble mais qui devrait rapidement se révéler très coûteuse. En effet, il n'est un secret pour personne que le parc de logements sociaux, en France, n'est pas suffisamment développé. Les obligations en la matière pesant sur les communes sont loin d'être respectées, sans toutefois que ces dernières soient sanctionnées.

Lorsque le droit au logement opposable sera réellement entré en application, l'État, et dans les régions le préfet, sera responsable en dernier recours. Or, dans un département de taille moyenne comme le Bas-Rhin, le nombre de logements susceptibles d'être proposés ne dépasse pas le millier alors que les demandeurs potentiels seraient évalués à environ 10 000.

Les différentes lois de décentralisation qui ont été adoptées depuis vingt-cinq ans ont confié aux collectivités locales des pouvoirs sans cesse croissants, notamment en matière de logement. En contrepartie, l'État s'est démunie d'un grand nombre de moyens d'action. Or, c'est lui qui reste responsable en dernier recours.

Tout porte donc à croire qu'un nouveau contentieux, massif et coûteux, va bientôt apparaître ⁽¹⁾.

(1) Voir à ce sujet le rapport spécial de M. Pierre Bourguignon sur la mission Conseil et contrôle de l'État (doc AN n° 276, annexe n° 6).

CONCLUSION

Le projet de budget de la mission pour 2008 connaît une légère baisse de ses autorisations d'engagement (-0,82 %) et une hausse de ses crédits de paiement (+3,02 %). Mais ces chiffres sont difficiles à interpréter et à comparer avec ceux de l'exercice 2007 pour deux raisons principales :

- le périmètre de la mission est modifié par le rattachement de l'outre-mer et la constitution du ministère de l'immigration, de l'intégration de l'identité nationale et du co-développement ;

- l'évolution du budget de la mission est conditionnée par le calendrier électoral dont la nature change d'une année sur l'autre : les élections les plus onéreuses (présidentielle et législatives) ayant été organisées en 2007, le budget de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* ne pouvait que subir une baisse en 2008.

Loin de réduire ses activités, la mission s'est lancée dans trois importantes entreprises de modernisation de l'administration : la création de l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS), qui devrait aboutir d'ici deux ans à la mise en circulation des premiers passeports biométriques ; la mise en place du fichier Télépoints, consultable sur internet pour permettre à tout conducteur de connaître le nombre de points valides sur son permis de conduire ; le système d'immatriculation à vie des véhicules (SIV) qui simplifiera et sécurisera la procédure d'immatriculation des véhicules français.

Le dynamisme et la compétence des agents du ministère de l'Intérieur sont reconnus au point que la mission AGTE a été choisie pour expérimenter, au cours de l'exercice 2008, le logiciel *Chorus* qui doit être généralisé à l'ensemble de l'administration française à partir de 2009. Ce choix témoigne de la confiance que le pouvoir politique éprouve à l'égard de cette administration, l'une des plus impliquées et des plus avancées dans la mise en œuvre de la LOLF, dans la modernisation de l'État et dans la recherche de la performance.

Il reste que ces réformes devront se poursuivre, notamment sur le plan territorial, avec l'inévitable ouverture du chantier de la réorganisation de l'État dans les départements et les régions.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de la séance du 10 octobre à 11 heures, votre commission des Finances a examiné les crédits de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* pour 2008.

Après l'exposé de **votre Rapporteur spécial, M. François Scellier** a rappelé que l'ancien préfet du Val d'Oise M. Christian Leyrit a présenté il y a quelques années un rapport comportant des propositions très élaborées quant à l'organisation des services départementaux, et a jugé regrettable que des suites n'aient pas été données à ce travail. Il a constaté que l'organisation des examens du permis de conduire est totalement déficiente avec des délais de passage excessifs faute d'examineurs ; il convient de prendre des mesures d'urgence dans ce domaine.

M. Alain Rodet a considéré que la vente puis le rachat de l'immeuble de l'Imprimerie nationale est l'exemple de ce qui ne devait plus se reproduire. Il a observé que de nombreuses villes apportent sans contrepartie une aide considérable aux préfetures pour l'instruction des demandes de passeports et des pièces d'identité et que cela devait être souligné dans le rapport. Enfin, il a jugé que le passage au nouveau système d'immatriculation des véhicules est mal préparé et pourrait créer beaucoup de difficultés.

M. Jean-François Lamour a estimé que l'action Jeunesse et sports doit intégrer un pôle régional. Il s'est interrogé sur la baisse très sensible des crédits de l'action *Vie associative* au sein du Programme 232.

Le récent décret d'attribution relatif au ministère de l'Intérieur, ayant pour conséquence le transfert de ces crédits sur ce dernier programme, aurait pu présager du maintien voire d'une évolution favorable des crédits.

Votre Rapporteur spécial a confirmé que l'examen du permis de conduire connaît des difficultés administratives et des coûts en augmentation. Toutefois, les personnels qui font passer les examens ne dépendent pas des préfetures, qui ne sont donc pas responsables de l'ensemble des problèmes.

Les villes qui exercent une mission d'instruction pour l'établissement des documents d'identité demandent généralement une rémunération à l'acte ; il convient de souligner que beaucoup de villes de taille modeste voudraient aussi bénéficier de cette facilité pour leurs administrés. Il a admis que le nouveau système d'immatriculation des véhicules prévu pour 2009 constituerait un changement total. Si l'on peut regretter le caractère géographique et identitaire de l'actuel système, il faut toutefois reconnaître que le nouveau apportera une très grande simplification à plusieurs niveaux et notamment pour la lutte contre les vols de véhicule. C'est une opération très importante qui doit se poursuivre et il serait préférable de tenir les délais prévus. Quant à garder un aspect identitaire aux

régions et aux départements d'immatriculation des véhicules, il convient de trouver une autre manière de le faire de façon volontaire.

Enfin, pour ce qui concerne les crédits de la vie associative, l'évolution optique s'explique par un changement de périmètre, les crédits correspondant aux personnels auparavant imputés sur cette action ayant été déplacés vers le programme soutien de la mission AGTE : le programme n°216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* (CPPI).

En effet, le rapprochement entre les services déconcentrés de la Jeunesse et des sports et les préfetures semble inévitable. À terme, pourquoi ne pas imaginer que la Jeunesse et les sports soient intégrés au sein d'un pôle régional.

Votre Rapporteur spécial a rappelé qu'il a déposé une proposition de loi sur la diffusion de la propagande électorale dans laquelle il propose quelques évolutions qui pourraient apporter des réponses aux questions qui viennent d'être soulevées.

Le **Président Didier Migaud** a assuré que cette proposition de loi serait examinée avec le plus grand intérêt lorsqu'elle serait inscrite à l'ordre du jour.

Suivant l'avis favorable de votre Rapporteur spécial, votre Commission a adopté les crédits de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*.

*

* *

ANNEXE 1 :

LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales ;

- Mme Bernadette Malgorn, secrétaire générale du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales ;

- M. Bertrand Munch, directeur de l'évaluation, de la performance et des affaires financières et immobilières (DEPAFI) du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales ;

- M. Jean-Paul Celet, sous-directeur de l'administration territoriale du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales ;

- M. François Hamet, adjoint au sous-directeur de l'administration territoriale, chef du bureau de la performance et des moyens de l'administration territoriale (BPMAT)

- M. Alexandre Jevakhoff, directeur-adjoint de cabinet du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales ;

Votre Rapporteur spécial s'est également rendu à Strasbourg, à la préfecture du Bas-Rhin, où il a rencontré :

- M. Jean-Marc Rebière, préfet du Bas-Rhin ;

- M. Raphaël le Méhauté, secrétaire général de la préfecture ;

- M. Christophe Marx, sous-préfet de Sélestat ;

- M. me Nadège Tronel, chef du bureau des titres de séjour ;

- M. Patrick Kubicki (directeur population accueil) ;

- M. Michel Praud (bureau de la nationalité) ;

- Mme Corinne Baechler (directrice des élections, des affaires juridiques et des finances locales) ;

- Mme Laurence Dorer, chef du bureau des élections et de l'administration générale ;

- Mme Odile Gatty, directrice des actions de l'État ;

- Mme Dominique Gigant, directrice des moyens et de la logistique ;

- Mme Elisabeth Le Seigle, chef du bureau de la réglementation ;

- M. Yves Porté, directeur de la réglementation ;

- Mme Évelyne Eucat, chef du bureau circulation routière et permis de conduire.

ANNEXE 2 : DÉLAI DE DÉLIVRANCE OU DE TRAITEMENT DES TITRES EN PRÉFECTURE

DÉLAI MOYEN DE DÉLIVRANCE DU TITRE « CARTE GRISE » EN TEMPS RÉEL EN 2006, EN MINUTES

Préfectures		
90	Territoire de Belfort	8
48	Lozère	9
11	Aude	11
41	Loir et Cher	11
82	Tarn et Garonne	11
973	Guyane	11
05	Hautes Alpes	12
09	Ariège	12
85	Vendée	12
88	Vosges	12
15	Cantal	13
61	Orne	13
19	Corrèze	14
32	Gers	14
49	Maine et Loire	14
55	Meuse	14
58	Nièvre	14
23	Creuse	15
26	Drôme	15
52	Haute Marne	15
972	Martinique	15
12	Aveyron	16
39	Jura	16
40	Landes	16
71	Saône et Loire	16
21	Cote d'Or	17
22	Cotes d'Armor	17
02	Aisne	18
18	Cher	18
25	Doubs	18
29	Finistère	18
42	Loire	18
51	Marne	18
64	Pyrénées Atlantiques	18
65	Hautes Pyrénées	18
17	Charente Maritime	19
2B	Haute Corse	19
46	Lot	19
54	Meurthe et Moselle	19
60	Oise	19
79	Deux Sèvres	19
80	Somme	19
28	Eure et Loir	20
35	Ille et Vilaine	20
45	Loiret	20
47	Lot et Garonne	20
81	Tarn	20
89	Yonne	20
10	Aube	21
2A	Corse du Sud	21
43	Haute Loire	21

Préfectures		
53	Mayenne	21
03	Allier	22
04	Alpes de Haute Provence	22
66	Pyrénées Orientales	22
67	Bas Rhin	22
01	Ain	23
16	Charente	23
36	Indre	23
08	Ardennes	24
56	Morbihan	24
62	Pas de Calais	24
75	Préfecture de police de Paris	25
92	Hauts de Seine	25
07	Ardèche	26
14	Calvados	26
27	Eure	26
30	Gard	26
44	Loire Atlantique	26
63	Puy de Dôme	26
74	Haute Savoie	26
86	Vienne	26
974	Réunion	26
95	Val d'Oise	27
24	Dordogne	28
50	Manche	28
57	Moselle	28
70	Haute Saône	28
91	Essonne	28
34	Hérault	29
37	Indre et Loire	29
77	Seine et Marne	30
68	Haut Rhin	31
73	Savoie	31
06	Alpes Maritimes	32
78	Yvelines	33
87	Haute Vienne	33
13	Bouches du Rhône	34
38	Isère	34
76	Seine Maritime	36
84	Vaucluse	36
72	Sarthe	41
69	Rhône	42
94	Val de Marne	45
33	Gironde	47
59	Nord	48
83	Var	48
31	Haute Garonne	50
93	Seine Saint Denis	59
971	Guadeloupe	61
975	Saint Pierre et Miquelon	n d

**DÉLAI MOYEN DE TRAITEMENT DU TITRE
« CARTE GRISE » EN TEMPS DIFFÉRÉ EN 2006, EN JOURS**

Préfectures		
15	Cantal	0,8
16	Charente	1,0
52	Haute Marne	1,0
55	Meuse	1,0
82	Tarn et Garonne	1,0
42	Loire	1,0
21	Cote d'Or	1,1
70	Haute Saône	1,1
75	Préfecture de police de Paris	1,1
09	Ariège	1,2
92	Hauts de Seine	1,2
28	Eure et Loir	1,4
78	Yvelines	1,4
975	Saint Pierre et Miquelon	1,4
27	Eure	1,4
65	Hautes Pyrénées	1,5
41	Loir et Cher	1,5
12	Aveyron	1,5
40	Landes	1,5
90	Territoire de Belfort	1,5
46	Lot	1,6
91	Essonne	1,6
71	Saône et Loire	1,6
51	Marne	1,7
61	Orne	1,7
47	Lot et Garonne	1,7
63	Puy de Dôme	1,7
64	Pyrénées Atlantiques	1,7
04	Alpes de Haute Provence	1,8
57	Moselle	1,9
48	Lozère	1,9
53	Mayenne	1,9
60	Oise	2,0
95	Val d'Oise	2,0
62	Pas de Calais	2,0
94	Val de Marne	2,0
05	Hautes Alpes	2,0
08	Ardennes	2,0
58	Nièvre	2,2
32	Gers	2,2
67	Bas Rhin	2,2
49	Maine et Loire	2,4
19	Corrèze	2,4
81	Tarn	2,6
06	Alpes Maritimes	2,6
07	Ardèche	2,6
17	Charente Maritime	2,6
29	Finistère	2,7
76	Seine Maritime	2,7
74	Haute Savoie	2,8
68	Haut Rhin	2,9

Préfectures		
43	Haute Loire	2,9
69	Rhône	2,9
88	Vosges	3,0
93	Seine Saint Denis	3,0
38	Isère	3,0
03	Allier	3,1
18	Cher	3,1
44	Loire Atlantique	3,1
02	Aisne	3,2
25	Doubs	3,2
84	Vaucluse	3,2
14	Calvados	3,3
54	Meurthe et Moselle	3,3
10	Aube	3,3
33	Gironde	3,4
73	Savoie	3,6
89	Yonne	3,7
77	Seine et Marne	3,8
79	Deux Sèvres	3,9
22	Cotes d'Armor	4,2
80	Somme	4,5
37	Indre et Loire	4,8
2A	Corse du Sud	4,8
59	Nord	4,9
86	Vienne	5,3
24	Dordogne	5,4
45	Loiret	5,4
13	Bouches du Rhône	5,6
2B	Haute Corse	5,8
11	Aude	5,9
66	Pyrénées Orientales	5,9
85	Vendée	6,1
973	Guyane	6,6
01	Ain	6,6
974	Réunion	7,0
23	Creuse	7,2
34	Hérault	7,2
39	Jura	7,2
30	Gard	8,4
87	Haute Vienne	8,5
56	Morbihan	9,5
35	Ille et Vilaine	9,7
31	Haute Garonne	10,0
50	Manche	10,1
972	Martinique	10,1
36	Indre	10,1
83	Var	10,6
971	Guadeloupe	10,9
26	Drôme	11,0
72	Sarthe	13,0

**DÉLAI MOYEN DE TRAITEMENT DU TITRE
« PERMIS DE CONDUIRE » EN TEMPS DIFFÉRÉ EN 2006 EN JOURS**

Préfectures		
93	Seine Saint Denis	0,8
16	Charente	1,3
53	Mayenne	1,4
48	Lozère	2,1
27	Eure	2,2
18	Cher	2,3
32	Gers	2,4
2A	Corse du Sud	2,5
975	Saint Pierre et Miquelon	2,5
23	Creuse	2,6
76	Seine Maritime	2,6
29	Finistère	2,9
52	Haute Marne	3,0
28	Eure et Loir	3,2
08	Ardennes	3,3
82	Tarn et Garonne	3,4
09	Ariège	3,5
80	Somme	3,8
57	Moselle	4,1
19	Corrèze	4,2
10	Aube	4,2
89	Yonne	4,3
78	Yvelines	4,3
15	Cantal	4,5
47	Lot et Garonne	4,5
39	Jura	4,6
05	Hautes Alpes	4,7
88	Vosges	4,8
45	Loiret	4,8
12	Aveyron	5,0
46	Lot	5,2
91	Essonne	5,2
03	Allier	5,4
65	Hautes Pyrénées	5,5
04	Alpes de Haute Provence	5,7
55	Meuse	5,9
87	Haute Vienne	6,0
66	Pyrénées Orientales	6,1
92	Hauts de Seine	6,3
58	Nièvre	6,4
67	Bas Rhin	6,5
60	Oise	6,5
69	Rhône	6,7
49	Maine et Loire	6,8
06	Alpes Maritimes	6,9
77	Seine et Marne	6,9
24	Dordogne	7,2
95	Val d'Oise	7,4
25	Doubs	7,6
64	Pyrénées Atlantiques	7,8
35	Ille et Vilaine	7,8

Préfectures		
43	Haute Loire	8,0
81	Tarn	8,1
68	Haut Rhin	8,3
38	Isère	8,5
40	Landes	8,5
61	Orne	8,6
973	Guyane	8,8
41	Loir et Cher	8,9
36	Indre	9,0
11	Aude	9,4
85	Vendée	9,8
51	Marne	10,6
42	Loire	10,8
2B	Haute Corse	11,3
30	Gard	11,7
94	Val de Marne	11,8
56	Morbihan	12,3
26	Drôme	12,3
54	Meurthe et Moselle	13,0
972	Martinique	13,3
971	Guadeloupe	13,9
73	Savoie	14,0
44	Loire Atlantique	14,4
31	Haute Garonne	14,4
37	Indre et Loire	14,5
13	Bouches du Rhône	14,6
50	Manche	14,6
70	Haute Saône	15,0
974	Réunion	15,2
90	Territoire de Belfort	15,3
02	Aisne	15,7
71	Saône et Loire	15,7
79	Deux Sèvres	16,4
59	Nord	16,7
75	Préfecture de police de Paris	17,8
74	Haute Savoie	18,8
22	Cotes d'Armor	19,4
72	Sarthe	20,1
62	Pas de Calais	20,6
84	Vaucluse	22,4
17	Charente Maritime	22,4
21	Cote d'Or	23,2
86	Vienne	23,6
34	Hérault	24,3
63	Puy de Dôme	24,6
14	Calvados	26,5
33	Gironde	30,3
83	Var	30,3
01	Ain	31,2
07	Ardèche	38,1

**DÉLAI MOYEN DE TRAITEMENT DU TITRE
« CARTE NATIONALE D'IDENTITÉ » EN 2006 EN JOURS**

Préfectures		
90	Territoire de Belfort	1,1
40	Landes	1,8
32	Gers	2,0
54	Meurthe et Moselle	2,0
53	Mayenne	2,3
19	Corrèze	2,3
64	Pyrénées Atlantiques	2,5
49	Maine et Loire	2,6
58	Nièvre	2,7
46	Lot	2,9
88	Vosges	2,9
24	Dordogne	3,0
45	Loiret	3,0
42	Loire	3,1
23	Creuse	3,1
39	Jura	3,2
75	Préfecture de police de Paris	3,3
57	Moselle	3,4
92	Hauts de Seine	3,4
27	Eure	3,5
36	Indre	3,9
15	Cantal	3,9
48	Lozère	4,0
44	Loire Atlantique	4,1
18	Cher	4,2
06	Alpes Maritimes	4,2
50	Manche	4,2
51	Marne	4,3
08	Ardennes	4,4
83	Var	4,5
2A	Corse du Sud	4,5
17	Charente Maritime	4,6
29	Finistère	4,6
04	Alpes de Haute Provence	4,7
80	Somme	4,7
41	Loir et Cher	4,8
89	Yonne	4,8
73	Savoie	5,0
11	Aude	5,1
52	Haute Marne	5,2
38	Isère	5,3
87	Haute Vienne	5,3
37	Indre et Loire	5,3
22	Côtes d'Armor	5,6
78	Yvelines	6,1
35	Ille et Vilaine	6,2
71	Saône et Loire	6,2
26	Drôme	6,2
28	Eure et Loir	6,2
70	Haute Saône	6,3
55	Meuse	6,6

Préfectures		
81	Tarn	6,6
47	Lot et Garonne	6,7
16	Charente	6,8
76	Seine Maritime	6,9
05	Hautes Alpes	6,9
25	Doubs	7,0
43	Haute Loire	7,0
94	Val de Marne	7,0
09	Ariège	7,1
2B	Haute Corse	7,2
60	Oise	7,2
14	Calvados	7,3
33	Gironde	7,3
72	Sarthe	7,7
62	Pas de Calais	7,8
02	Aisne	7,8
63	Puy de Dôme	7,9
95	Val d'Oise	7,9
86	Vienne	8,1
59	Nord	8,2
79	Deux Sèvres	8,2
77	Seine et Marne	8,4
67	Bas Rhin	8,5
21	Côte d'Or	9,0
68	Haut Rhin	9,0
74	Haute Savoie	9,4
91	Essonne	9,8
07	Ardèche	9,8
61	Orne	10,0
85	Vendée	10,3
69	Rhône	10,4
975	Saint Pierre et Miquelon	11,0
56	Morbihan	11,3
03	Allier	11,4
10	Aube	11,7
65	Hautes Pyrénées	11,7
84	Vaucluse	13,3
01	Ain	13,8
31	Haute Garonne	14,2
974	Réunion	15,0
13	Bouches du Rhône	15,1
12	Aveyron	15,5
971	Guadeloupe	15,8
972	Martinique	17,4
34	Hérault	17,9
82	Tarn et Garonne	20,4
66	Pyrénées Orientales	21,6
973	Guyane	24,7
30	Gard	27,5
93	Seine Saint Denis	37,4

**DÉLAI MOYEN DE TRAITEMENT DES DEMANDES
DE PASSEPORT ÉLECTRONIQUE EN JOURS**

Préfectures			Préfectures		
975	Saint Pierre et Miquelon ⁽¹⁾	0	16	Charente	4
12	Aveyron	1	22	Côtes d'Armor	4
19	Corrèze	1	34	Hérault	4
39	Jura	1	35	Ille et Vilaine	4
40	Landes	1	36	Indre	4
42	Loire	1	37	Indre et Loire	4
50	Manche	1	38	Isère	4
54	Meurthe et Moselle	1	47	Lot et Garonne	4
57	Moselle	1	49	Maine et Loire	4
64	Pyrénées Atlantiques	1	56	Morbihan	4
88	Vosges	1	60	Oise	4
90	Territoire de Belfort	1	61	Orne	4
01	Ain	2	62	Pas de Calais	4
14	Calvados	2	78	Yvelines	4
17	Charente Maritime	2	83	Var	4
18	Cher	2	86	Vienne	4
21	Cote d'Or	2	87	Haute Vienne	4
23	Creuse	2	95	Val d'Oise	4
26	Drôme	2	04	Alpes de Haute Provence	5
32	Gers	2	09	Ariège	5
46	Lot	2	25	Doubs	5
53	Mayenne	2	65	Hautes Pyrénées	5
58	Nièvre	2	68	Haut Rhin	5
69	Rhône	2	84	Vaucluse	5
70	Haute Saône	2	972	Martinique	5
74	Haute Savoie	2	33	Gironde	6
75	Préfecture de police de Paris	2	59	Nord	6
92	Hauts de Seine	2	63	Puy de Dôme	6
03	Allier	3	71	Saône et Loire	6
07	Ardèche	3	76	Seine Maritime	6
08	Ardennes	3	94	Val de Marne	6
24	Dordogne	3	15	Cantal	7
28	Eure et Loir	3	80	Somme	7
29	Finistère	3	85	Vendée	7
2A	Corse du Sud	3	971	Guadeloupe	7
2B	Haute Corse	3	10	Aube	8
41	Loir et Cher	3	79	Deux Sèvres	8
43	Haute Loire	3	89	Yonne	8
44	Loire Atlantique	3	974	Réunion	8
45	Loiret	3	93	Seine Saint Denis	9
48	Lozère	3	30	Gard	10
51	Marne	3	67	Bas Rhin	10
52	Haute Marne	3	81	Tarn	10
55	Meuse	3	27	Eure	11
72	Sarthe	3	82	Tarn et Garonne	11
77	Seine et Marne	3	31	Haute Garonne	13
02	Aisne	4	73	Savoie	14
05	Hautes Alpes	4	973	Guyane	17
06	Alpes Maritimes	4	91	Essonne	21
11	Aude	4	66	Pyrénées Orientales	23
13	Bouches du Rhône	4			

(1) Compte tenu de la très faible demande, la préfecture de Saint-Pierre-et-Miquelon délivre les passeports électroniques instantanément.