



N° 1203

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 octobre 2008.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2009** (n° 1127),

TOME I

### ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

PAR M. JÉRÔME LAMBERT,

Député.

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les réponses devaient parvenir au rapporteur au plus tard le 10 octobre 2008 pour le présent projet de loi.

À cette date, 80 % des réponses étaient parvenues au rapporteur.

## SOMMAIRE

Pages

<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LA MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT » EN 2009</b> .....	8
A. DES CRÉDITS EN LÉGÈRE BAISSÉ.....	8
B. UN PLAFOND D'EMPLOI ÉGALEMENT EN BAISSÉ.....	11
<b>II. LES PROGRAMMES TERRITORIAUX</b> .....	14
A. LES AXES DE RÉFORME DE L'ADMINISTRATION PRÉFECTORALE.....	16
1. La modernisation de la délivrance des titres.....	16
<i>a) Les titres d'identité</i> .....	16
<i>b) Le nouveau système d'immatriculation des véhicules (SIV)</i> .....	18
2. L'évolution du contrôle de légalité.....	21
3. L'amélioration de la performance.....	23
4. L'adaptation du réseau des sous-préfectures.....	25
B. VERS UNE RÉGIONALISATION DE L'ADMINISTRATION DÉCONCENTRÉE.....	27
1. La régionalisation des crédits des préfectures.....	27
2. La restructuration des directions territoriales de l'État.....	29
C. L'AGENCE NATIONALE DES TITRES SÉCURISÉS (ANTS).....	33
<b>III. LES PROGRAMMES CENTRAUX</b> .....	36
A. LE PROGRAMME VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE.....	36
1. Les crédits de la vie politique.....	37
<i>a) Le financement des partis : une enveloppe inchangée</i> .....	37
<i>b) L'organisation des élections : un coût moindre qu'en 2008</i> .....	42
<i>c) La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques</i> .....	44
<i>d) Les perspectives de réforme</i> .....	44

2. Les crédits de la vie culturelle et associative .....	46
<i>a) Des crédits destinés à la vie culturelle stables</i> .....	46
<i>b) Une croissance des crédits de la vie associative</i> .....	47
B. LE PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR » .....	47
1. L'évolution des crédits .....	48
2. La performance .....	49
3. La question du coût des contentieux .....	50
4. L'opérateur du programme : l'INHES .....	52
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	53
<b>ABRÉVIATIONS</b> .....	57
<b>PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR</b> .....	59

MESDAMES, MESSIEURS,

Les Conseils de modernisation des politiques publiques des 12 décembre 2007 et 4 avril 2008 ont été l'occasion d'arrêter des décisions qui devraient avoir des conséquences importantes sur l'administration territoriale de l'État, dont les crédits représentent la part prépondérante du budget de la mission « Administration générale et territoriale de l'État »<sup>(1)</sup>.

L'allègement et la centralisation du contrôle de légalité en préfecture, la mutualisation des fonctions support, la modernisation des procédures de délivrance de titres et la réorganisation des sous-préfectures sont les axes principaux de la réforme dans laquelle seront engagés les services préfectoraux en 2009.

Les fondements de la réforme du contrôle de légalité sont déjà posés : par la réduction des plafonds d'emplois affectés au contrôle de légalité ; par l'introduction, dans la proposition de loi de simplification du droit adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale mardi 14 octobre 2008, d'une habilitation à modifier par voie d'ordonnance la liste des actes soumis à l'obligation de transmission aux préfets.

La mutualisation des fonctions support doit trouver une incitation forte dans la régionalisation des budgets opérationnels de programme (BOP) des préfectures et dans la nécessité de rechercher des économies résultant d'enveloppes budgétaires peu dynamiques.

La modernisation des procédures de délivrance des titres s'appuiera sur la montée en puissance de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), opérateur de l'État créé en 2007 et dont le budget ainsi que les moyens en personnels sont confortés par le présent projet de loi de finances<sup>(2)</sup>.

---

(1) Les programmes « Administration territoriale » et « Administration territoriale : expérimentation Chorus » représentent plus de 68 % des crédits de la mission, qui s'élèvent à un total de 2,6 milliards d'euros, soit 0,95 % du budget général de l'État pour l'année 2009.

(2) L'article 30 du projet de loi de finances prévoit une augmentation des taxes sur les passeports affectées à l'ANTS, qui s'élèveront à 131 millions d'euros en 2009 ; l'article 56 crée un droit de timbre au profit de l'ANTS pour le renouvellement anticipé de la carte nationale d'identité et l'article 57 crée un droit de timbre pour la délivrance des cartes grises. 93 ETPT sont par ailleurs transférés de la mission AGTE vers cet opérateur de l'État.

La réorganisation des sous-préfectures est déjà engagée, que ce soit par la possibilité de nommer dans certaines sous-préfectures des conseillers d'administration, par l'évolution des fonctions des sous-préfectures, tant pour le contrôle de légalité que pour la délivrance des titres.

Une circulaire du Premier ministre du 7 juillet 2008 a par ailleurs fixé les lignes directrices de la restructuration des services de l'État territorial, qui doit aboutir à un nombre réduit de huit directions à l'échelon régional, correspondant globalement aux missions des différents ministères dans l'organisation gouvernementale, et à une véritable simplification de l'échelon départemental, réorganisé en fonction des besoins des citoyens et modulable à partir d'un socle de base comprenant seulement deux directions (direction de la protection des populations ; direction des territoires).

La traduction budgétaire de cette réorganisation en profondeur de l'administration territoriale est déjà sensible en 2009 et devrait se poursuivre à moyen terme. Les crédits de la mission AGTE connaîtront en effet une baisse de 5,94 % en autorisations d'engagement et de 1,96 % en crédits de paiement l'année prochaine, alors que le budget de l'État croîtra de 2 %. À l'horizon 2011, selon la programmation budgétaire telle qu'elle figure à l'article 5 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, les crédits de la mission AGTE devraient avoir connu une baisse de près de 200 millions d'euros en autorisations d'engagement (soit 7,24 % sur quatre ans) et de près de 80 millions d'euros en crédits de paiement (soit 3,13 % sur quatre ans) par rapport à 2008. De même, en termes d'emplois, la tendance est également à la baisse. En 2009, 733 des 1 042 départs à la retraite de la mission ne sont pas remplacés, ce qui est bien supérieur à l'objectif de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux. En 2010 et 2011, des suppressions d'emplois du même ordre devraient intervenir.

La réforme de l'État territorial, qui est un chantier transversal de la révision générale des politiques publiques (RGPP), est donc engagée. Elle devrait d'ailleurs se faire plus précise encore à la fin de l'année, après que les préfets auront remis, le 28 novembre, leurs propositions de réforme, et que seront décidés les nouveaux schémas d'organisation départementaux.

Les autres aspects de la mission AGTE (financement de la vie politique, culturelle et associative ; coordination des politiques de l'intérieur), s'ils n'ont pas en perspective une réforme d'une telle envergure, devraient néanmoins connaître également des évolutions en 2009.

Les fonctions de haut fonctionnaire de défense sont désormais assurées par le secrétaire général du ministère, et les emplois de la direction de la planification de sécurité nationale (DPSN) budgétés sur le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

L'année 2009, qui sera à la fois une année d'élections européennes et d'organisation d'un référendum à Mayotte, donnera lieu à des dépenses électorales non négligeables (122 millions d'euros en dépenses de fonctionnement), même si sensiblement inférieures à celles des deux précédentes années. Aussi, cela explique qu'une réflexion soit engagée sur les modalités de la propagande électorale — réflexion qu'il conviendra de suivre avec attention, tant elle touche au fondement même de la démocratie.

L'année 2009 devrait également être l'occasion pour le Parlement d'examiner un projet de loi sur la carte nationale d'identité électronique, qui permettra de poursuivre ainsi la rénovation des titres d'identité.

Votre rapporteur pour avis, s'il est conscient qu'une meilleure utilisation des crédits peut permettre d'assurer des missions équivalentes avec des crédits en baisse, s'interroge néanmoins sur le caractère réaliste de l'effort qui est demandé à moyen terme. La volonté d'assurer une présence efficace de l'État sur le territoire national ne peut passer par une raréfaction des points de présence et de contact avec les élus, les citoyens, les usagers. En ce sens, la situation actuelle, si elle n'est pas encore inquiétante, n'en laisse pas moins planer un doute quant à la conciliation des efforts de rationalisation, pour ne pas dire de restriction budgétaire, et du nécessaire besoin de proximité pour lequel les collectivités territoriales ne sauraient suppléer en tout point l'État.

## **I. LA MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT » EN 2009**

### **A. DES CRÉDITS EN LÉGÈRE BAISSÉ**

Alors que les moyens alloués à la mission AGTE en loi de finances initiale pour 2008 s'élevaient à 2,78 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 2,66 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), le projet de loi de finances pour l'an prochain prévoit des crédits s'élevant à 2,61 milliards en AE et 2,60 milliards en CP, soit une légère baisse, plus sensible pour les autorisations d'engagement que pour les crédits de paiement.

Cette baisse d'une mission qui représente moins de 1 % des crédits du budget général se concentre sur deux programmes :

— le programme « Administration territoriale », dont l'action « Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres » connaît une baisse de l'ordre de 76 millions d'euros en autorisations d'engagement et dont l'action « Animation du réseau, soutien au service des préfectures et gestion des Hauts Commissariats et représentations de l'État à l'outre-mer » connaît une baisse de près de 129 millions d'euros tant en AE qu'en CP ;

— le programme « Vie politique, culturelle et associative », dont l'action « Organisation des élections » n'exige que des crédits bien inférieurs à ceux des deux années précédentes, au cours desquelles de nombreux scrutins avaient été à l'origine d'un besoin de financement élevé (159,4 millions en autorisations d'engagement et 156,9 millions en crédits de paiement, contre 219,7 millions en AE comme en CP en loi de finances pour 2008).

L'évolution des crédits de la mission, dans le cadre de la programmation pluriannuelle prévue par le projet de loi de programmation des finances publiques pour 2009-2012, devrait être la suivante :

— 2,613 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 2,604 milliards d'euros de crédits de paiement (CP) pour l'année 2009 ;

— 2,629 milliards d'euros en AE et 2,625 milliards d'euros en CP pour l'année 2010 ;

— 2,560 milliards d'euros en AE et 2,556 milliards d'euros en CP pour l'année 2011.

Si cette évolution n'est pas encore renseignée par programmes, elle illustre néanmoins une baisse tendancielle, à moyen terme, des crédits de la mission.

La répartition des crédits de la mission entre les quatre programmes demeure, dans le projet de loi de finances pour 2009, en large partie identique à la répartition des précédentes lois de finances initiale.

**L'ÉVOLUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DE LA MISSION PAR PROGRAMME (en %)**

Programme	LFI 2007	LFI 2008	PLF 2009	Prévision 2010	Prévision 2011
Administration territoriale	57,31	63,76	64,03	62,85	65,37
Administration territoriale expérimentation Chorus	3,73	3,79	4,09	4,05	4,21
Vie politique, culturelle et associative	19,48	13,02	9,44	10,70	7,34
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	19,48	19,43	22,44	22,40	23,08

**L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION PAR PROGRAMME (en %)**

Programme	LFI 2007	LFI 2008	PLF 2009	Prévision 2010	Prévision 2011
Administration territoriale	60,80	62,37	64,25	62,93	65,48
Administration territoriale expérimentation Chorus	3,97	3,97	4,10	4,06	4,23
Vie politique, culturelle et associative	14,71	13,61	9,22	10,61	7,22
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	20,52	20,05	22,43	22,40	23,07

Dans la mesure où les crédits de paiement sont d'un même montant que les autorisations d'engagement pour les programmes « Administration territoriale » et « Administration territoriale : expérimentation Chorus », la répartition totale des crédits de paiement ne diffère que très à la marge de la répartition des autorisations d'engagement. Les seules actions pour lesquelles les crédits de paiement demandés pour 2009 diffèrent des autorisations d'engagement concernent le financement des partis et l'organisation des élections, les systèmes d'information et de communication ainsi que les affaires financières et immobilières.

La répartition des crédits par nature fait apparaître des variations plus significatives.

**L'ÉVOLUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DE LA MISSION PAR NATURE  
(en millions d'euros)**

<b>Titre</b>	<b>LFI 2006</b>	<b>LFI 2007 (1)</b>	<b>LFI 2008</b>	<b>PLF 2009</b>	<b>PLF 2009/LFI 2008 (en %)</b>
Titre 2	1 550,19	1 694,22	1 713,91	1 765,29	2,99
Titre 3	751,49	901,81	861,68	695,72	- 19,26
Titre 5	176,16	98,89	101,52	62,62	- 38,32
Titre 6	77,68	106,40	101,32	89,84	- 11,33
<b>TOTAL Mission</b>	<b>2 555,52</b>	<b>2 801,32</b>	<b>2 778,44</b>	<b>2 613,47</b>	<b>- 5,94</b>

*(1) compte tenu des changements de périmètre intervenus pour 2008.*

**L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION PAR NATURE  
(en millions d'euros)**

<b>Titre</b>	<b>LFI 2006</b>	<b>LFI 2007 (1)</b>	<b>LFI 2008</b>	<b>PLF 2009</b>	<b>PLF 2009/LFI 2008 (en %)</b>
Titre 2	1 550,19	1 694,22	1 713,91	1 765,30	2,99
Titre 3	500,80	682,35	745,84	695,80	- 6,70
Titre 5	83,21	102,94	95,59	57,88	- 39,44
Titre 6	77,68	99,42	101,32	85,58	- 15,53
<b>TOTAL Mission</b>	<b>2 211,87</b>	<b>2 578,93</b>	<b>2 656,66</b>	<b>2 604,56</b>	<b>- 1,96</b>

*(1) compte tenu des changements de périmètre intervenus pour 2008.*

Les dépenses d'investissement du titre 5, de même que les dépenses d'intervention du titre 6, connaîtront en 2009 une diminution forte, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement.

En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement du titre 3, si les autorisations d'engagement doivent diminuer de plus de 150 millions d'euros, la baisse des crédits de paiement sera bien moindre, puisque d'un peu moins de 37 millions d'euros.

Enfin, les dépenses de personnel du titre 2 seront les seules à connaître une augmentation en 2009 (de l'ordre de 51 millions d'euros). Cette croissance s'explique par les mesures salariales qui seront mises en œuvre en 2009 : plan global de requalification des personnels administratifs associé à la poursuite de la fusion des corps, mesures indemnitaires, et enfin mesures en faveur du pouvoir d'achat des fonctionnaires.

**LES ENVELOPPES BUDGÉTAIRES DES MESURES STATUTAIRES  
ET INDEMNITAIRES POUR 2009  
(en millions d'euros)**

Programme	Mesures statutaires	Mesures indemnitaires
Administration territoriale	2,16	9,31
Administration territoriale expérimentation Chorus	0,146	0,389
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	0,27	1,16
<b>Total mission</b>	<b>2,576</b>	<b>10,859</b>

**B. UN PLAFOND D'EMPLOI ÉGALEMENT EN BAISSÉ**

La mission AGTE devrait connaître en 2009 une diminution d'un peu plus de 800 ETPT, ce qui représente 2,3 % du plafond d'emplois 2009. Cette diminution s'inscrit dans la poursuite de la baisse des effectifs qui avait pu être constatée l'an dernier, à structure constante, et qui était de l'ordre de 600 ETPT.

Une fraction de cette diminution s'explique par un transfert de 93 ETPT vers l'Agence nationale des titres sécurisés, en raison des nouvelles missions qui lui sont confiées en matière de gestion du nouveau système d'immatriculation des véhicules. Le solde de la diminution (soit 2,1 % des effectifs) s'inscrit dans l'objectif général de non remplacement partiel des personnels partant à la retraite. Le taux de suppression lors des départs en retraite est de 70 % pour l'ensemble de la mission, et atteint même 100 % pour les départs en retraite du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ». Au total, ce sont donc 733 des 1 042 départs à la retraite de la mission qui ne seront pas remplacés en 2009. De ce point de vue, l'effort demandé à la mission AGTE est sensiblement supérieur à celui demandé à l'échelle de l'ensemble de la fonction publique de l'État.

**L'ÉVOLUTION DES PLAFONDS D'EMPLOI DE LA MISSION (EN ETPT)**

Catégorie	2007	2008	2009
Hauts fonctionnaires	560	584	583
Personnels administratifs	24 464	22 818	22 206
Personnels techniques	5 204	5 071	4 981
<b>Total Administration territoriale</b>	<b>30 228</b>	<b>28 473</b>	<b>27 770</b>
Hauts fonctionnaires	0	0	
Personnels administratifs	0	1 720	1 683
Personnels techniques	0	366	361
<b>Total Expérimentations Chorus</b>	<b>0</b>	<b>2 086</b>	<b>2 044</b>
Hauts fonctionnaires	439	452	434
Personnels administratifs	1 582	1 855	1 863
Personnels techniques	1 228	1 245	1 209
Ouvriers d'État	9	9	9
Militaires	0	33	10
Hauts fonctionnaires, corps de conception et de direction et corps de commandement (police nationale)	57	56	60
Corps d'encadrement et d'application (police nationale)	85	85	87
Personnels des cultes	-	-	1 393
<b>Total Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur</b>	<b>3 400</b>	<b>3 735</b>	<b>5 065</b>
Hauts fonctionnaires	1	1	1
Personnels administratifs	74	40	40
Personnels techniques	1	0	0
Personnels des cultes	1 409	1 393	-
<b>Total Vie politique, culturelle et associative</b>	<b>1 485</b>	<b>1 434</b>	<b>41</b>
<b>Total mission AGTE</b>	<b>35 113</b>	<b>35 727</b>	<b>34 920</b>

La principale évolution à la baisse du plafond d'emplois concerne les programmes « Administration territoriale » et « Administration territoriale : expérimentation Chorus », qui doivent perdre 745 ETPT en 2009. En ce qui concerne les évolutions des plafonds d'emplois des programmes « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » et « Vie politique, culturelle et associative », la principale évolution s'explique par un transfert des 1 393 emplois de ministre des cultes vers le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ». Il est également possible de signaler la création d'une direction de la planification

de sécurité nationale (DSPN), placée auprès du ministre, qui bénéficiera de 28 ETPT transférés du programme « Coordination des moyens de secours » de la mission « Sécurité civile »

D'après la programmation pluriannuelle, les programmes « Administration territoriale » et « Administration territoriale expérimentation Chorus » devraient connaître une diminution constante des plafonds d'emplois, de l'ordre de 700 emplois chaque année, pour les trois ans à venir, et permettre ainsi de poursuivre la baisse globale du plafond d'emplois de la mission. Ces réductions d'emplois seront permises par la modernisation de l'administration territoriale qui a été décidée dans le cadre de la RGPP.

Si, numériquement, ces deux programmes concentrent les baisses d'effectifs, en proportion, un réel effort est fait afin de redistribuer le non renouvellement des départs en retraite entre les programmes de la mission. Il a ainsi été décidé de porter à 100 % le taux de non renouvellement en ce qui concerne le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » (CPPI) afin de mieux répartir l'effort de non remplacement, qui se répartit à raison de 672 ETPT pour les programmes territoriaux et 61 ETPT pour le programme CPPI.

Votre rapporteur pour avis, s'il est conscient que certaines missions peuvent parfois être assurées par un moins grand nombre d'agents, s'interroge toutefois sur les conséquences que cette diminution globale des effectifs de la mission, dont l'administration territoriale doit assurer une grande partie en raison de son importance numérique, serait susceptible d'avoir, à l'horizon de quelques années, sur les services des préfectures et des sous-préfectures.

## II. LES PROGRAMMES TERRITORIAUX

Les évolutions que connaissent les deux programmes territoriaux de la mission tiennent principalement à la mise en œuvre des décisions prises dans le cadre de la révision générale des politiques publiques.

La réduction du plafond d'emploi des programmes, de l'ordre de 745 ETPT, est la conséquence des actions de modernisation : optimisation des fonctions support, adaptation du réseau des sous-préfectures ; réorganisation du contrôle de légalité, modernisation de la délivrance des titres. En matière de moyens de fonctionnement, la réforme doit également se traduire par une économie, qui est évaluée pour 2009 à 34 millions d'euros.

L'évolution des crédits des deux programmes territoriaux pour l'année 2009 est légèrement positive en crédits de paiement, en dépit d'une diminution de tous les crédits, à l'exception des crédits de personnel.

Les enjeux budgétaires de ces deux programmes sont directement liés aux axes de réforme de l'administration territoriale qui ont été retenus à l'occasion des Conseils de modernisation des politiques publiques. En outre, la régionalisation des crédits qui sera généralisée mérite d'être soulignée, car elle est un facteur et une manifestation du mouvement plus général de régionalisation de l'administration territoriale.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE »  
PAR TITRE (2006-2009)**

*(en millions d'euros)*

Titre	Autorisations d'engagement					Crédits de paiement				
	LFI 2006	LFI 2007	LFI 2008	PLF 2009	PLF 2009/ LFI 2008 (en %)	LFI 2006	LFI 2007*	LFI 2008	PLF 2009	PLF 2009/ LFI 2008 (en %)
Titre 2	1 268,50	1 266,72	1 298,56	1 336,21	2,89	1 268,50	1 266,72	1 298,56	1 336,21	2,89
Titre 3	334,49	272,46	408,18	294,04	-27,96	259,08	238,36	293,34	294,04	0,23
Titre 5	139,29	66,17	59,59	43,14	-27,60	60,93	63,04	60,96	43,14	-29,23
<b>Total</b>	<b>1 742,28</b>	<b>1 605,36</b>	<b>1 767,33</b>	<b>1 673,39</b>	<b>-5,31</b>	<b>1 588,52</b>	<b>1 568,12</b>	<b>1 652,86</b>	<b>1 673,39</b>	<b>1,24</b>

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE :  
EXPÉRIMENTATIONS CHORUS »  
PAR TITRE (2006-2009)**

*(en millions d'euros)*

Titre	Autorisations d'engagement					Crédits de paiement				
	LFI 2006	LFI 2007	LFI 2008	PLF 2009	PLF 2009/ LFI 2008 (en %)	LFI 2006	LFI 2007*	LFI 2008	PLF 2009	PLF 2009/ LFI 2008 (en %)
Titre 2	–	87,23	89,55	92,06	2,80	–	87,23	89,55	92,06	2,80
Titre 3	–	16,53	15,05	14,30	- 4,98	–	14,53	15,05	14,30	- 4,98
Titre 5	–	0,62	0,58	0,52	- 10,34	–	0,61	0,58	0,52	- 10,34
<b>Total</b>	<b>–</b>	<b>104,38</b>	<b>105,18</b>	<b>106,88</b>	<b>1,62</b>	<b>–</b>	<b>102,36</b>	<b>105,18</b>	<b>106,88</b>	<b>1,62</b>

**AGRÉGATION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES « ADMINISTRATION TERRITORIALE » ET  
« ADMINISTRATION TERRITORIALE : EXPÉRIMENTATIONS CHORUS »  
PAR TITRE (2007-2009)**

*(en millions d'euros)*

Titre	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	LFI 2007	LFI 2008	PLF 2009	PLF 2009/ LFI 2008 (en %)	LFI 2007	LFI 2008	PLF 2009	PLF 2009/ LFI 2008 (en %)
Titre 2	1 353,95	1 388,11	1 428,27	2,89	1 353,95	1 388,11	1 428,27	2,89
Titre 3	288,99	423,23	308,34	- 27,15	252,89	308,39	308,34	- 0,01
Titre 5	66,80	60,17	43,66	- 27,44	63,64	61,54	43,66	- 29,05
<b>Total</b>	<b>1 709,73</b>	<b>1 871,51</b>	<b>1 780,27</b>	<b>- 4,87</b>	<b>1 670,48</b>	<b>1 758,04</b>	<b>1 780,27</b>	<b>1,26</b>

## A. LES AXES DE RÉFORME DE L'ADMINISTRATION PRÉFECTORALE

Lors du conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 4 avril 2008, plusieurs axes de réforme concernant le réseau des préfectures et sous-préfectures ont été retenus :

— la modernisation des procédures de délivrance des titres, qui doit passer, pour les procédures de délivrance des passeports et cartes nationales d'identité, par un partenariat étroit entre les 2 000 communes chargées du contact avec le public, les préfectures chargées de l'instruction des dossiers et l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), pour les cartes grises, par le nouveau système d'immatriculation des véhicules (SIV) ;

— le recentrage du contrôle de légalité, au sein des préfectures et sur les actes présentant les enjeux les plus importants (marchés publics, urbanisme et environnement), une stratégie de contrôle appuyée sur une analyse des risques, une coopération avec les autres services de l'État ;

— l'amélioration de la performance et la réduction du coût des fonctions support, par la mutualisation, l'externalisation et la rationalisation des procédures (externalisation de la maintenance des bâtiments, réforme de la gestion immobilière des préfectures) ;

— l'adaptation des sous-préfectures à l'évolution des besoins, en accentuant leur rôle de conseil aux collectivités locales, la gestion étant déconcentrée aux préfets de région.

Les réformes, qui doivent débiter en 2009, s'étaleront sur cinq ans.

### 1. La modernisation de la délivrance des titres

La modernisation de la délivrance des titres est une démarche d'ensemble, qui porte tant sur les titres d'identité que sur les documents relatifs aux véhicules automobiles. L'enjeu de cette modernisation peut être mesuré à l'aune des agents de l'administration territoriale qui sont rattachés à l'action « Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance des titres », qui sont au nombre de 12 064 ETPT, soit près de 40 % des effectifs des programmes territoriaux.

#### *a) Les titres d'identité*

La délivrance des titres d'identité est une mission essentielle de l'administration. Chaque année, ce sont plus de 5 millions de cartes nationales d'identité et plus de 3 millions de passeports qui sont délivrés.

Concernant les passeports, un décret du mai 2008<sup>(1)</sup> a précisé les conditions de délivrance et de renouvellement du passeport biométrique, que la

---

(1) Décret n° 2008-426 du 30 avril 2008 modifiant le décret n° 2005-1726 du 30 décembre 2005 relatif aux passeports électroniques. Ce décret prévoit notamment que « lors du dépôt de la demande de passeport, il

France doit délivrer au plus tard le 28 juin 2009, conformément à ce que prévoit le règlement européen du 13 décembre 2004 <sup>(1)</sup>. Votre rapporteur pour avis souhaite faire observer que la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), à l'occasion de l'avis émis sur le projet de décret, avait fait observer que « *l'ampleur de la réforme qui se dessine et l'importance des questions qu'elle peut soulever justifieraient que, comme (la CNIL) l'a rappelé à plusieurs reprises, le Parlement en soit saisi sous forme d'un projet de loi, qui lui serait préalablement soumis pour avis* » <sup>(2)</sup>.

Le projet repose sur la mise en place d'environ 4 000 stations d'enregistrement, ayant chacune une capacité minimale de traitement 2 500 titres par an, dans environ 2 000 communes (lesquelles totalisent 70 % des demandes de titres d'identité au niveau national). Chacun pourra effectuer les démarches de demande de titre dans la commune de son choix. L'état d'avancement du déploiement actuel des matériels et systèmes d'information destinés à la réalisation de ces passeports semble pour le Gouvernement garantir que l'échéance du 28 juin 2009 sera tenue.

Se pose toutefois la question de la prise en charge du coût de traitement par les communes des demandes de titre. **L'article 58 du projet de loi de finances pour 2009** propose une indemnité annuelle de 3 200 euros par station (ce qui correspondrait à la proportion estimée de demandes de titres émanant de citoyens extérieurs à la commune d'enregistrement), qui doit être versée aux communes sous la forme d'une dotation <sup>(3)</sup>. Cette « dotation pour les titres sécurisés » correspond déjà à un calcul considérant que les stations d'enregistrement traiteront à la fois les demandes de passeports et celles de cartes nationales d'identité. Cette dotation évoluera chaque année, à compter de 2010, en fonction du taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Il serait par ailleurs question de réaliser un audit sur le coût réel de fonctionnement des stations au terme de la première année de fonctionnement, les résultats de cet audit pouvant éventuellement conduire à une révision du montant de l'indemnité.

De manière symétrique au passeport biométrique, le Gouvernement prévoit de mettre en place une carte nationale d'identité électronique, qui devrait elle aussi intégrer des données biométriques. À ce titre, il est envisagé le dépôt d'un projet de loi relatif à la protection de l'identité dans les mois à venir.

---

est procédé au recueil de l'image numérisée du visage et des empreintes digitales de huit doigts du demandeur ».

(1) Règlement du Conseil européen n° 2252/2004 du 13 décembre 2004 établissant des normes pour les éléments de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage délivrés par les États membres.

(2) Délibération n° 2007-368 du 11 décembre 2007 portant avis sur un projet de décret en Conseil d'État modifiant le décret n° 2005-1726 du 30 décembre 2005 relatif aux passeports électroniques.

(3) Les crédits pour cette dotation relative à l'enregistrement des demandes et à la remise des titres sécurisés figurent dans la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Outre la mise en place d'un traitement informatique commun au passeport biométrique et à la CNI, ce projet de loi prévoirait la mise en place d'une procédure unique de délivrance pour les deux titres. L'existence des stations d'enregistrement qui sont en cours de déploiement pour permettre la production des passeports biométriques devrait permettre d'étendre le dispositif aux cartes nationales d'identité sans nouvel investissement. La dotation pour les titres sécurisés étant une dotation forfaitaire par station d'enregistrement, l'extension du dispositif ne se traduirait pas par une révision du montant de ladite dotation.

Le projet de loi, qui a déjà fait l'objet d'un avis de la CNIL le 21 juillet 2008, devrait également prévoir les conditions d'accès des services de sécurité aux bases de données. Il devrait enfin prévoir que le maire est compétent en matière de délivrance des titres d'identité, ce qui permettrait ainsi de mettre un terme au contentieux relatif à l'indemnisation des communes pour l'accomplissement de cette mission. Votre rapporteur pour avis souhaite à ce titre rappeler que, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, le Gouvernement avait déposé un amendement à la seconde partie prévoyant d'introduire dans le code général des collectivités territoriales une disposition selon laquelle *« les communes supportent, chacune pour ce qui la concerne, les dépenses afférentes aux missions confiées aux maires agissant en tant qu'agent de l'État pour assurer le recueil et la transmission des demandes de cartes nationales d'identité et de passeports ainsi que la remise aux intéressés de ces titres »*. L'adoption d'un tel amendement aurait eu pour effet de rendre pour l'avenir infondé tout recours contentieux visant à obtenir l'indemnisation des communes pour le coût de la gestion des passeports et CNI. L'amendement avait toutefois été retiré avant la discussion en séance publique.

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

D'abord programmée pour l'année 2008, la mise en place du nouveau système d'immatriculation des véhicules (SIV), fondé sur le principe de l'affectation au véhicule d'un numéro d'immatriculation à vie issu d'une série chronologique nationale, devrait intervenir en 2009. Le déploiement de ce nouveau système sera progressif :

— au 1<sup>er</sup> janvier 2009 pour les véhicules neufs et pour l'immatriculation des cyclomoteurs ;

— au 1<sup>er</sup> mars 2009 pour les véhicules d'occasion lors d'un changement de propriétaire ainsi que pour tous les véhicules en circulation lors d'un changement d'adresse ou toute autre modification affectant la carte grise.

À compter du 1<sup>er</sup> juin 2009, toutes les opérations seront traitées dans le SIV, y compris pour les véhicules conservant leur ancien numéro d'immatriculation <sup>(1)</sup>.

---

(1) Pour mémoire, 23 millions d'opérations liées à des immatriculations sont réalisées annuellement, ainsi que 50 millions de consultations de l'actuel fichier national des immatriculations (FNI).

Le SIV développe le rôle du professionnel du commerce automobile, préalablement habilité en qualité d'intermédiaire dans la procédure d'immatriculation et, le cas échéant, agréé pour le télépaiement des taxes afférentes. Sans passer par les services préfectoraux, le professionnel assurera, depuis le point de vente et par la voie d'une connexion sécurisée, l'alimentation du système d'information appelé à remplacer l'actuel fichier national des immatriculations (FNI). Entre-temps, l'acquéreur du véhicule se sera vu remettre par le point de vente habilité et agréé un certificat provisoire d'immatriculation, valable un mois, comportant le numéro d'immatriculation définitif attribué par le serveur après validation du paiement des taxes applicables. L'utilisateur conservera cependant la faculté de s'adresser à la préfecture de son choix, y compris dans un département extérieur à celui de son domicile. En effet, ces services déconcentrés de l'État conserveront une compétence générale dans le domaine du traitement des demandes de certificat d'immatriculation, à laquelle s'ajoutera une mission de suivi des prestations réalisées par les professionnels. Ils auront même une compétence exclusive pour certaines tâches complexes (immatriculation des véhicules importés, des taxis, du parc de l'État, ou modification du fichier à la suite des changements d'état civil ou d'un règlement de successions)

La mise en place du SIV exige un partenariat étroit avec la profession automobile, qui ne repose pas sur une loi ou un dispositif obligatoire mais au niveau national sur des conventions cadre avec les constructeurs français et étrangers qui doivent notamment adapter leurs systèmes informatiques et, au niveau local, sur des conventions entre les préfets et les distributeurs qui pourront immatriculer les véhicules et recouvrer les taxes sur les usagers (conventions d'habilitation pour accéder au fichier et introduire les données de l'utilisateur ; conventions d'agrément pour recouvrer les taxes pour le compte du Trésor Public). Les conventions cadre avec les constructeurs ont été signées au cours du mois de septembre 2008. Les conventions locales, qui précisent les droits et obligations réciproques des professionnels volontaires et de l'État, sont déployées à l'initiative des préfets depuis début octobre.

Le dispositif sera géré par l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS). Le service de gestion, dont les locaux doivent être livrés équipés en novembre 2008, sera implanté à Charleville-Mézières. Il assurera une délivrance de toutes les cartes grises par voie postale aux usagers, se substituant à l'actuelle délivrance par les services préfectoraux. Il sera doté d'un centre d'appels, qui aura pour mission de répondre aux questions des usagers, des professionnels et des préfetures. Sur le plan matériel, l'Imprimerie nationale assurera la production et la personnalisation des titres et la Poste l'acheminement de ces titres, dans un délai inférieur à une semaine, en mode suivi (proche du recommandé), selon des conventions qui doivent être conclues avec l'ANTS.

Créée par décret en Conseil d'État, une redevance, mise à la charge de l'utilisateur et correspondant à la dépense d'acheminement, sera perçue au moment de l'immatriculation. Des exonérations sont prévues notamment pour l'immatriculation des cyclomoteurs ou l'envoi de titres après correction d'erreurs.

Le montant de cette redevance sera fixé par arrêté interministériel, en fonction du coût de l'acheminement <sup>(1)</sup>, et devrait être d'environ 2,5 euros. Il est par ailleurs proposé, dans le cadre du présent projet de loi de finances <sup>(2)</sup>, de créer une taxe de gestion du SIV, destinée à couvrir les frais d'acquisition des titres par l'Imprimerie nationale et les frais de fonctionnement du service central de gestion. Cette taxe, d'un montant de 4 euros par titre, sera également perçue au moment de l'immatriculation. Des exonérations seront également proposées, notamment pour l'immatriculation des cyclomoteurs.

Il est prévu de transférer 93 ETPT vers l'ANTS, dont 78 provenant du programme « Administration territoriale » dans le cadre du rattachement du service d'immatriculation à cette agence. Toutefois, il a été répondu à votre rapporteur pour avis qu'il ne serait pas souhaitable de réduire les moyens en personnel des préfectures au titre de l'immatriculation en 2009, en raison de la responsabilité de droit commun des préfectures en matière d'immatriculation des véhicules qui est maintenue, de l'incertitude quant à l'évolution des demandes formulées en préfecture et de la nouvelle mission de suivi et d'assistance auprès des professionnels.

De nombreux arguments ont été avancés en faveur du SIV. Il permettrait d'améliorer la lutte contre le vol et la falsification des cartes grises ainsi que contre le trafic de plaques d'immatriculation. Le nouveau fichier d'immatriculation pourra être plus aisément consulté par les forces de l'ordre et enrichi de données relatives aux véhicules volés. Il permettra une connaissance accrue de la situation réelle du parc automobile. Les usagers pourront effectuer de nombreuses démarches par Internet (changement d'adresse, obtention du certificat de cession, demande de carte grise).

Au cours de l'été 2009, l'opinion publique a pris conscience de la disparition de l'identifiant départemental pour l'immatriculation des véhicules. Pour répondre à la demande d'identification territoriale, il est prévu que, sur la partie droite de la plaque et sur fond bleu, un identifiant territorial puisse être apposé. Cet identifiant territorial comprendrait le numéro de département du choix du propriétaire, surmonté du logo de la région dans laquelle est situé ce département. À la différence de l'identifiant départemental actuel, qui fait partie intégrante de l'immatriculation du véhicule et est lié à la résidence de son propriétaire, cet identifiant territorial sera indépendant de l'immatriculation et sera librement choisi par le propriétaire. Demeure la question de savoir si l'apposition d'un identifiant sera obligatoire ou facultative. D'après les réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur pour avis, toute modification par rapport au dispositif d'identifiant départemental facultatif aurait empêché les industriels plaquistes français de tenir l'échéance du 1<sup>er</sup> janvier 2009, en raison des contraintes de production, de stockage et d'alimentation des 20 000 points de distribution des plaques. Toutefois, la ministre de l'intérieur s'est prononcée, lors

---

(1) Décret n° 2008-850 du 26 août 2008 instituant une redevance destinée à couvrir les frais d'acheminement des certificats d'immatriculation des véhicules.

(2) Article 57 du projet de loi de finances pour 2009.

de son audition devant votre commission, en faveur d'un identifiant départemental obligatoire, au libre choix de l'intéressé.

Votre rapporteur pour avis se félicite qu'une identification départementale obligatoire soit maintenue, comme lui-même ainsi que de nombreux collègues en avaient exprimé le souhait.

## 2. L'évolution du contrôle de légalité

Le contrôle de légalité a déjà été progressivement recentré sur les principaux actes au cours des dernières années. Votre rapporteur pour avis a pu le constater à l'occasion de son déplacement dans la Creuse. Les principaux actes contrôlés portent sur les marchés publics (vérification du respect de la mise en concurrence, de la justification de la passation des avenants), les actes d'urbanisme (création de bâtiments d'une SOHN supérieure à 300 m<sup>2</sup>, autorisations de lotir de plus de cinq lots, délibérations relatives à la participation pour voirie et réseaux...), les actes relatifs à l'intercommunalité (délimitation des compétences) et les actes en matière de fonction publique territoriale (publication des vacances d'emploi, délibérations fixant le régime indemnitaire, engagements de contractuels).

### UN CONTRÔLE DE LÉGALITÉ PLUS CIBLÉ ET EFFICACE

Exercices	2004	2005	2006
Nombre d'actes transmis	8 311 681	6 517 802	6 347 752
Nombre d'observations	99 370	80 319	81 803
Nombre de référés	495	392	311
Nombre de recours contentieux	1 424	1 236	1 411

*Source : Vingtème rapport du Gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux.*

Le nombre d'actes transmis aux préfetures a diminué de près de deux millions en trois ans, principalement en raison de la réduction de la liste des actes soumis à l'obligation de transmission.

Le rapport entre le nombre d'actes reçus et les observations sur la légalité formulées par les préfets fait apparaître le domaine pour lequel les problèmes de légalité sont les plus fréquents, qui est celui de la commande publique.

## DES OBSERVATIONS SUR LA LÉGALITÉ INÉGALEMENT RÉPARTIES (en 2006)

Nature des actes	Actes reçus	Observations sur la légalité	Ratio
Délibérations	2 585 231	27 890	1,07 %
Décisions de police	331 889	2 931	0,88 %
Commande publique	418 761	13 928	3,32 %
Décisions relatives à la gestion du personnel	1 523 977	13 339	0,87 %
Urbanisme	855 253	8 023	0,94 %
Autres actes	632 640	15 692	2,48 %
Total	6 347 752	81 803	1,28 %

Source : *Ibidem*.

Dans le cadre de la réflexion sur l'évolution du contrôle de légalité, le Conseil de modernisation des politiques publiques a décidé qu'un recentrage du contrôle de légalité sur les domaines présentant des enjeux majeurs, tels que la commande publique, l'urbanisme et le développement durable, s'imposait. Afin de prendre toutes les mesures permettant de recentrer le contrôle de légalité sur certains actes, le Gouvernement a sollicité, à l'occasion de l'examen en première lecture à l'Assemblée nationale de la proposition de loi de simplification du droit, une habilitation à légiférer par voie d'ordonnance, d'une durée de douze mois, « pour modifier la liste des actes des collectivités territoriales et de leurs établissements obligatoirement transmis au représentant de l'État au titre du contrôle de légalité »<sup>(1)</sup>. D'après les informations fournies par le Gouvernement, le bénéfice attendu de cette réforme serait une diminution d'environ un million du nombre d'actes à transmettre.

A également été retenue l'idée d'une concentration de ce contrôle en préfecture. Cette concentration portera sur l'expertise juridique, tandis que le sous-préfet demeurera compétent pour recevoir les actes et pour signer les lettres d'observation. Indirectement, est ainsi posée la question de l'adaptation du réseau des sous-préfectures.

En raison de la réduction du nombre d'actes transférés, estimée à environ 13 %, et du gain d'efficacité résultant de la centralisation du contrôle de légalité en préfecture, estimé à un peu plus de 4 %, l'objectif global assigné aux préfectures est de diminuer le nombre d'ETPT affectés au contrôle de légalité en sous-préfecture. Le gain a été fixé à 450 ETPT, pour un total de 1 523 ETPT actuellement affectés à des tâches de contrôle de légalité tant en préfectures qu'en sous-préfectures.

(1) Article 28 ter de la proposition de loi de simplification du droit, adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture le 14 octobre 2008.

Il convient de signaler que l'application ACTES, déjà fonctionnelle pour 94 préfectures <sup>(1)</sup> et permettant notamment un transfert dématérialisé des actes des collectivités territoriales, facilitera une centralisation du contrôle de légalité en préfecture fondé sur le travail en réseau. Cette application a également vocation à s'enrichir d'un module permettant d'exploiter l'ensemble des flux budgétaires transmis au préfet. À cette fin, la DGCL travaille à la réalisation d'un outil d'exploitation des documents budgétaires permettant d'automatiser plusieurs opérations de contrôle (équilibre budgétaire, égalité des montants inscrits dans les différentes parties du document budgétaire pour les mêmes chapitres, égalité des opérations d'ordre, niveau des dépenses imprévues, égalité des sommes inscrites aux chapitres et aux subdivisions) et comprenant des fonctionnalités d'alerte, d'analyses comparatives et d'études pluriannuelles.

### **3. L'amélioration de la performance**

La régionalisation des crédits évoquée ci-dessus doit permettre de constituer des pôles régionalisés pour les fonctions support des préfectures, en dégageant des économies d'échelle.

Le renseignement de nombreux indicateurs de performance à l'échelon préfectoral doit également permettre de développer la démarche de performance dans les différents services des préfectures.

Si les indicateurs relatifs à la proportion des préfectures délivrant dans les délais fixés les cartes grises en temps réel sont supprimés, leur remplacement par deux indicateurs, l'un relatif au délai moyen d'envoi des cartes grises par l'ANTS, l'autre relatif au délai moyen de délivrance en temps réel des cartes grises en préfecture, s'explique par la réforme du système de délivrance des cartes grises.

---

*(1) Au 15 juillet 2008, les seules préfectures de métropole pour lesquelles l'application ACTES n'est pas encore fonctionnelle sont celles des Bouches-du-Rhône, de la Haute-Loire, de l'Ille-et-Vilaine, de l'Indre, de la Meurthe-et-Moselle et du Vaucluse.*

**TABLEAU DES PERFORMANCES DE LA MISSION AGTE  
OBJECTIFS ET INDICATEURS PLF 2009  
PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE »**

Indicateur	2005 Réalisa- tion	2006 Réalisa- tion	2007 Réalisa- tion	2008 Prévi- sion Ac- tualisée	2009 Prévi- sion	Cible PAP 2009 (année)
<b>Action 1– Coordination de la sécurité des personnes et des biens</b>						
Objectif : améliorer la prévention dans le domaine de la sécurité civile						
Taux de plans de prévention des risques naturels approuvés	55 %	59 %	66 %	71 %	71 %	100 % (2013)
Taux d'établissements recevant du public soumis à obligation de contrôle visités	87 %	91 %	93 %	94 %	95 %	100 % (2013)
Taux d'établissement recevant du public de 1 <sup>ère</sup> catégorie visités	94 %	97 %	95 %	99 %	99 %	100 % (2013)
Taux d'exercices de sécurité civile réalisés dans les délais réglementaires (PPI)	57 %	57 %	64 %	67 %	68 %	100 % (2012)
<b>Action 2– Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance des titres</b>						
Objectif : améliorer les conditions de délivrance de titres fiables <i>et l'efficience des services de délivrance de titres</i>						
Nombre de dossiers de fraude documentaire reçus en administration centrale pour les CNI/passeports	3 775	2 446	2 171	2 200	2 500	2 500 (2012)
<b>Délais moyens de délivrance des cartes grises (nouvel indicateur PLF 2009)</b>						
<b>Par l'ANTS</b>	-	-	-	-	9 jours	5 jours
<b>En temps réel par les préfetures</b>	-	-	24 min	24 min	24 min	
Nombre de titres délivrés/ETPT	496	488	527	497	500	497 (2012)
Nombre de préfetures et sous-préfetures certifiées	-	7	17	20	25	15 par an (2010)
<b>Action 3– Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales</b>						
Objectif : réduire le nombre d'actes non conformes des collectivités territoriales et des établissements publics						
Taux de contrôle des actes prioritaires reçus par la préfeture et les sous-préfetures	85 %	91 %	92 %	93 %	94 %	100 % (2012)
Taux d'actes retirés ou réformés après une intervention de la préfeture	50 %	50 %	48 %	57 %	57 %	En hausse (2010)
Taux d'actes budgétaires réformés après intervention de la préfeture	63 % (61 % PAP07)	71 %	78 %	75 %	78 %	En hausse (2010)
Objectif : moderniser le contrôle de légalité						
Taux d'actes télétransmis par l'application actes	0,37 %	0,58 %	2,36 %	5 %	8 %	En hausse (2010)
<b>Action 05 – Animation du réseau des préfetures et des représentations de l'État outre-mer</b>						
Objectif : améliorer la coordination des actions interministérielles						
Délai d'instruction des dossiers ICPE et loi sur l'eau	337 jours	347 jours	341 jours	338 jours	335 jours	300 jours (2012)
Objectif : réduire les coûts d'affranchissement et de téléphonie						
Coût d'affranchissement par habitant par rapport à 2004	-7 %	-14,30 %	-11 %	-8 %	-7 %	-20 % (2012)
Coût de téléphonie par agent	359 €	316 €	271 €	300 €	300 €	En baisse (2012)

L'engagement des préfetures dans une démarche de certification est également destiné à permettre d'améliorer la performance de manière durable.

Parmi les démarches de certification mises en œuvre par des préfectures, les démarches basées sur la norme ISO 9001 et celles fondées sur les référentiels d'engagements de services, tel que Quali Pref, coexistent. Ce dispositif est complété depuis la fin 2006 par les démarches de labellisation Marianne lancées par la DGME.

Ainsi, huit préfectures, quatre sous-préfectures et une direction de préfecture ont été labellisées Marianne en 2007<sup>(1)</sup>. Cinq préfectures ont obtenu une certification ISO 9001 sur des fonctions diverses et ciblées<sup>(2)</sup>. De plus, une sous-préfecture est certifiée ISO 9001 pour l'ensemble de ses missions (Villefranche-sur-Saône, dans le Rhône). La démarche de certification s'appuie également sur le référentiel Quali Pref, publié au *Journal officiel* du 19 février 2006. Actuellement, huit préfectures et deux sous-préfectures ont obtenu la certification de leurs engagements<sup>(3)</sup>. Votre rapporteur, à l'occasion de son déplacement à Guéret, a pu constater l'engagement de la préfecture de la Creuse dans cette démarche de qualité, notamment avec un module « relations avec les collectivités locales » qui prévoit une réponse rapide et motivée à toute demande de conseil formulée par un élu ou un cadre territorial. Seize autres préfectures ou sous-préfectures visent à obtenir la certification QualiPref.

#### 4. L'adaptation du réseau des sous-préfectures

Avec 240 sous-préfectures d'arrondissement en métropole, le réseau de proximité de l'administration d'État demeure dense. La réforme du 10 septembre 1926 qui avait permis de supprimer 106 sous-préfectures, par un simple décret en Conseil des ministres<sup>(4)</sup>, est la dernière grande réforme du réseau des sous-préfectures. Plus de quatre-vingt ans après, il est possible de considérer que le réseau des sous-préfectures doit à nouveau évoluer.

Les dernières années ont déjà permis de procéder à des adaptations de l'organisation et des missions des sous-préfectures. Ainsi, les limites des arrondissements peuvent, depuis 2004, être modifiées de façon souple et déconcentrée par le préfet de région, sur proposition du préfet de département. Ce mécanisme a permis, au cours des deux dernières années, de modifier le périmètre de 36 arrondissements dans 13 départements différents.

---

(1) Les sites labélisés sont les préfectures de la Loire-Atlantique, des Hautes-Pyrénées, du Tarn-et-Garonne, de la Somme, de Paris, du Tarn, des Hautes-Alpes et de Seine et Marne, les sous-préfectures du Raincy, de Lunéville, de Roanne et de Torcy et la direction des services aux usagers de la préfecture de l'Isère.

(2) La certification a porté sur la délivrance des cartes grises dans la Drôme, celle des CNI et passeports dans le Rhône, l'instruction des dossiers ICPE dans les Hauts de Seine, l'accueil téléphonique dans la Haute Vienne, la gestion des fonds européens dans la région Franche-Comté.

(3) Il s'agit des préfectures de l'Ain, de l'Aisne, de l'Aube, de la Creuse, des Côtes d'Armor, du territoire de Belfort, de la Dordogne, du Val d'Oise et des sous-préfectures de Pontoise et de Pithiviers.

(4) Décret portant réduction du nombre des arrondissements administratifs, suppression de 106 sous-préfectures et de 70 emplois de secrétaires généraux de préfecture du 10 septembre 1926 (*Journal officiel* des 13-14 septembre 1926).

Par un décret du 17 octobre 2007<sup>(1)</sup>, il a été créé un corps des conseillers d'administration, avec un double objectif :

— offrir aux attachés principaux du ministère de l'intérieur des perspectives élargies de promotion professionnelle et d'accès à des postes de responsabilité supérieure ;

— faire évoluer les modalités de représentation de l'État sur le territoire.

Ainsi, 15 conseillers d'administration ont vocation à occuper des postes de sous-préfets territoriaux, parmi une liste de 115 arrondissements qui a été établie par un arrêté interministériel du 20 mai 2008<sup>(2)</sup>. Les sous-préfectures retenues pour figurer dans cette liste sont celles qui appartiennent aux classes 4 et 5. Pour l'heure, un seul conseiller d'administration a été nommé, à la sous-préfecture de Montdidier (Somme).

Si cette modalité nouvelle est pour l'heure limitée, votre rapporteur pour avis souhaite toutefois faire part à votre commission des interrogations et des inquiétudes relatives au remplacement des sous-préfets par des conseillers d'administration. Le conseiller d'administration n'étant pas soumis aux obligations et aux astreintes du corps préfectoral, ne bénéficie pas d'un logement de fonction. Aussi, l'une des conséquences indirectes, à moyen terme, de la nomination de conseillers d'administration dans les sous-préfectures, pourrait être une modification de l'emprise immobilière des sous-préfectures, d'autant plus aisée à effectuer que ces dernières sont le plus souvent mises à disposition à titre gratuit par les conseils généraux. Si une telle politique immobilière s'inscrit pleinement dans le cadre des objectifs de la RGPP, votre rapporteur pour avis souhaite attirer votre attention sur le fait qu'elle aurait également pour conséquence de rendre quasiment irréversible le remplacement du sous-préfet par le conseiller d'administration. Si ce mode de recrutement particulier porte sur un effectif réduit, il pose également la question de la permanence préfectorale dans certains départements qui ne comptent qu'un nombre réduit de sous-préfectures et dont les sous-préfectures figurent toutefois sur la liste de l'arrêté du 20 mai 2008.

D'autres pistes d'évolution ont été signalées à votre rapporteur pour avis, telles que le jumelage de deux sous-préfectures proches (le secrétaire général de la préfecture assurant également la fonction de sous-préfet d'un autre arrondissement, comme c'est actuellement le cas dans la Marne, pour la sous-préfecture de Sainte-Ménéhould), le maintien d'un sous-préfet d'arrondissement qui pourra se voir confier des missions départementales voire régionales.

---

(1) Décret n° 2007-1488 du 17 octobre 2007, relatif à l'emploi de conseiller d'administration de l'intérieur et de l'outre-mer.

(2) Arrêté du 20 mai 2008 pris pour l'application de l'article 4 du décret n° 64-260 du 14 mars 1964 modifié portant statut des sous-préfets.

À l'occasion de son audition par votre rapporteur, la secrétaire générale du ministère de l'Intérieur a précisé que 60 sous-préfectures n'accueillent plus d'usagers, mais uniquement des élus et qu'à terme, la centralisation du contrôle des titres en préfecture devrait accentuer cette logique, seules quelques sous-préfectures devant conserver un rôle de guichet en ce qui concerne les titres de séjour des étrangers. Cette évolution du rôle des sous-préfectures ne serait sans doute pas étrangère à une évolution de la carte des sous-préfectures. D'après les informations fournies à votre rapporteur pour avis, il serait envisagé, dans les zones urbaines où la densité des services publics est très importante et les possibilités de circulation relativement aisées, la suppression de certaines sous-préfectures, selon les circonstances (le cas de la sous-préfecture de Boulogne-Billancourt étant cité en exemple). En revanche, dans les lieux où les services publics sont moins nombreux et la circulation plus difficile, notamment dans les zones rurales, montagneuses ou isolées, cette présence de proximité, de conseil et de contrôle que représentent les sous-préfectures serait garantie – ce que votre rapporteur pour avis juge absolument nécessaire.

## **B. VERS UNE RÉGIONALISATION DE L'ADMINISTRATION DÉCONCENTRÉE**

### **1. La régionalisation des crédits des préfectures**

Après une période d'expérimentation dans les régions Pays de la Loire et Limousin, il a été décidé de généraliser la régionalisation des budgets opérationnels de programme (BOP). Les dotations accordées à chaque préfecture seront désormais accordées dans le cadre de BOP régionaux, dont les enveloppes de crédit seront réparties entre les départements de la région concernée par le préfet de région. Le comité de l'administration régionale (CAR) est l'instance centrale de discussion de la répartition des crédits des BOP régionaux, de suivi en aval de ces crédits, par l'examen de comptes-rendus trimestriels d'exécution, et de suivi de la performance.

Afin de permettre cette régionalisation, il a été nécessaire, pour les crédits de personnel, de tenir compte d'une composition de la pyramide des âges différente selon les régions, qui se traduisait par un coût budgétaire différent pour un même nombre d'agents. La correction de ces disparités est effectuée en retenant comme base de calcul des enveloppes de dépenses de personnel régionales les dépenses exécutées l'année précédente.

La région Île-de-France, pour laquelle les BOP étaient encore accordés sur une base départementale en 2008, devrait également bénéficier d'un BOP unique en 2009 et d'unités opérationnelles (UO) départementales. À lui seul, le BOP de la région Île-de-France représentera 20 % du budget total de l'administration territoriale.

## LES DOTATIONS DES PRÉFECTURES

Budgets opérationnels de programme 2008	Estimation de population Insee au 1 <sup>er</sup> janvier 2007 (sauf cas particulier COM)	Plafond d'emplois 2008	Densité des agents de préfecture (nombre d'agents pour 10.000 habitants)	Dotation notifiée au 1 <sup>er</sup> janvier 2008 (titre 2 + hors titre 2)	Dotation notifiée / habitant (en €)	Dotation hors titre 2 / habitant (en €)
ALSACE	1 829 000	793	4,34	39 755 568	21,74	3,65
AUVERGNE	3 123 000	809	2,59	39 799 037	12,74	1,85
AQUITAINE	1 337 000	1 395	10,43	70 982 476	53,09	7,57
BASSE NORMANDIE	1 453 000	723	4,98	35 199 941	24,23	3,29
BOURGOGNE	1 626 000	893	5,49	44 595 435	27,43	3,93
BRETAGNE	3 103 000	1 186,5	3,82	59 866 472	19,29	2,67
CENTRE	2 515 000	1 330	5,29	65 851 254	26,18	3,81
CHAMP. ARDENNES	1 337 000	835	6,25	40 162 123	30,04	4,35
CORSE	281 000	354	12,60	18 154 467	64,61	8,93
FRANCHE COMTE	1 151 000	742	6,45	35 959 746	31,24	4,33
LANGUEDOC ROUSS.	2 548 000	1 246	4,89	61 227 677	24,03	3,18
LIMOUSIN	727 000	530	7,29	25 722 522	35,38	5,07
LORRAINE	2 343 000	1 172	5,00	58 625 060	25,02	3,81
MIDI PYRÉNÉES	2 782 000	1 604,5	5,77	83 692 711	30,08	5,23
NORD PAS DE CALAIS	4 048 000	1 371	3,39	68 621 229	16,95	2,88
PICARDIE	1 890 000	890	4,71	42 748 702	22,62	3,38
POITOU CHARENTE	1 722 000	881	5,12	43 230 973	25,11	3,38
PACA	4 818 000	2 147	4,46	106 897 164	22,19	3,24
RHÔNE ALPES	6 058 000	2 458	4,06	119 705 419	19,76	2,70
HAUTE NORMANDIE	1 815 000	730	4,02	35 855 727	19,76	2,99
PAYS DE LA LOIRE	3 455 000	1 356	3,92	66 654 764	19,29	2,62
SEINE ET MARNE	1 267 496	491	3,87	23 622 812	18,64	2,77
YVELINES	1 398 496	551	3,94	27 820 636	19,89	2,90
ESSONNE	1 193 497	480	4,02	25 173 234	21,09	3,49
HAUTS DE SEINE	1 531 996	641	4,18	32 521 807	21,23	3,86
SEINE SAINT DENIS	1 484 996	695	4,68	35 526 002	23,92	4,76
VAL DE MARNE	1 292 996	539	4,17	27 226 807	21,06	3,71
VAL D'OISE	1 153 497	497	4,31	24 925 557	21,61	3,85
PARIS	2 167 994	328	1,51	21 000 833	9,69	2,37
RÉGION ÎLE DE FRANCE		164		10 984 021		
GUADELOUPE	451 000	336	7,45	18 679 014	41,42	5,73
MARTINIQUE	401 000	315	7,86	17 437 080	43,48	5,32
GUYANE	209 000	231	11,05	13 745 221	65,77	8,52
RÉUNION	793 000	366	4,62	22 719 434	28,65	3,57
ST PIERRE ET MIQUELON	6 125	54	88,16	3 573 805	583,48	119,05
NOUVELLE-CALÉDONIE	230 784	241	10,44	16 722 558	72,46	9,97
POLYNÉSIE FRANÇAISE	259 496	310	11,95	22 191 468	85,52	13,36
WALLIS ET FUTUNA	14 944	42	28,10	4 335 569	290,12	61,66
MAYOTTE	186 452	228	12,23	9 195 548	49,32	11,45
TAAF	sans objet	25	sans objet	1 944 009	sans objet	sans objet

Source : Ministère de l'Intérieur

On observera que certaines disparités, très flagrantes à l'échelle départementale, demeurent sensibles à l'échelle régionale, les dotations par habitant variant par exemple du simple au triple entre la région Auvergne et la région Aquitaine par exemple.

Dans le même temps, il est vrai que la régionalisation doit non seulement permettre un pilotage des crédits par le préfet de région mais également une mutualisation des moyens à l'échelle régionale, qui devrait réduire à terme les écarts de dotation par habitant entre départements d'une même région.

Par exemple, dans le cadre de l'expérimentation de BOP régionaux dans la région Limousin, les réflexions des trois préfetures de la Haute-Vienne, de la Creuse et de la Corrèze ont abouti à une mutualisation de certaines fonctions support, tout en maintenant des implantations de services supports dans les trois départements. C'est ainsi que la Creuse a regroupé les compétences en matière de formation, tandis que la Haute-Vienne assure la pré-liquidation des rémunérations et la Corrèze la gestion des dossiers de retraite. La poursuite de ces expériences de mutualisation et leur extension à de nouveaux domaines (tel que la passation de marchés groupés par bon de commande) sont envisagées.

Si la régionalisation des BOP peut ainsi permettre de promouvoir une mutualisation à l'échelon régional de nombreuses fonctions, votre rapporteur pour avis fait toutefois observer que le partage géographique des fonctions mutualisées entre les différents départements d'une même région peut s'opérer plus aisément dans une région comptant peu de départements. Ainsi, paradoxalement, la taille optimale pour la régionalisation de l'administration déconcentrée est peut-être la petite région, plutôt que la grande région.

Un autre aspect de la régionalisation des crédits a été la mise en place, en matière de dépenses d'investissement, d'une enveloppe mutualisée d'investissement régionale (EMIR). Abondée par chacune des préfetures à hauteur de ses moyens, elle l'est également par l'administration centrale. Ainsi, l'effet de levier de cette alimentation conjointe est très sensible pour de petites préfetures, telle que celle de la Creuse, pour lesquelles les enveloppes d'investissement sont traditionnellement modestes<sup>(1)</sup>. Expérimentée en 2007 dans les régions Pays de la Loire et Limousin, la déconcentration des opérations de maintenance lourde au niveau régional via les EMIR a été généralisée en 2008, pour un montant global de 14 millions d'euros.

## **2. La restructuration des directions territoriales de l'État**

La circulaire du Premier ministre du 7 juillet 2008 relative à l'organisation de l'administration départementale de l'État mérite d'être évoquée pour son importance dans l'évolution vers une organisation de l'administration déconcentrée établie sur une base essentiellement régionale.

Après que la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République eut substitué au terme de « délégué du Gouvernement » celui de « représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement » (dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution), la

---

*(1) Abondée à hauteur de 31 000 euros par la préfeture de la Creuse, l'EMIR a permis d'engager des travaux pour un total de 92 000 euros pour l'année 2007.*

loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a fondé la prééminence du préfet de région sur les préfets de département. L'article 131 de cette loi prévoit en effet que le préfet de région « anime et coordonne l'action des préfets de département de la région. Il met en œuvre la politique de l'État dans la région en matière d'aménagement du territoire et de développement économique, de développement rural, d'environnement et de développement durable, de culture, d'emploi, de logement, de rénovation urbaine, de santé publique sous réserve des compétences de l'agence régionale de l'hospitalisation, ainsi que les politiques communautaires qui relèvent de la compétence de l'État. Les préfets de département prennent des décisions conformes aux orientations fixées par le préfet de région dans ces domaines et lui en rendent compte. »

Cette loi a été dans un premier temps complétée par un décret du 29 avril 2004 <sup>(1)</sup>.

Le préfet de région est chargé d'élaborer le projet d'action stratégique de l'État en région (PASER), qui fixe pour trois ans les priorités d'action. L'intégration des PASER dans les PASER illustre la concentration du pilotage stratégique à l'échelon régional.

Le préfet de région prend une part active au processus budgétaire. Ordonnateur secondaire, le préfet de région se voit également soumettre pour avis tous les projets de BOP déconcentrés. Comme l'explique le récent rapport d'information de la commission des Finances de l'Assemblée nationale sur les acteurs de la LOLF, « les préfets de région apparaissent désormais comme de véritables acteurs budgétaires "de terrain" » <sup>(2)</sup>.

### LE PRÉFET DE RÉGION DANS L'HISTOIRE

C'est par une loi du 19 avril 1941 qu'ont été institués pour la première fois des préfets de régions. Respectant les limites départementales, ils sont dotés de pouvoirs assez limités, dans les domaines du maintien de l'ordre et des affaires économiques (notamment le ravitaillement). Leur compétence est étendue par une loi du 11 août 1941 au pouvoir de suspendre les fonctionnaires et agents de l'État de leur circonscription. Le préfet de région est distinct du préfet délégué spécialement chargé de la gestion du département chef-lieu.

Le Comité Français de Libération Nationale souhaite reprendre l'idée des préfets de région. Sont ainsi créés les commissaires régionaux de la République, le 10 janvier 1944, qui sont chargés de rétablir la légalité républicaine. Leur disparition, par un décret du 30 avril 1946, met un terme provisoire à la première instauration d'une autorité étatique régionale.

Les IGAME qui sont créés en 1948, ont d'abord pour tâche d'assurer la coordination des forces pour le maintien de l'ordre public. Le gouvernement transforme cette expérience, pour

(1) Décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements

(2) MM. Michel Bouvard, Jean-Pierre Brard, Thierry Carcenac, Charles de Courson, Les acteurs de la LOLF : autonomie, responsabilité et contrôle des services déconcentrés et des opérateurs de l'État, rapport d'information au nom de la commission des Finances sur la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, Assemblée nationale, XIII<sup>e</sup> législature, n° 1058, 16 juillet 2008.

l'orienter vers la coordination économique. Un décret du 26 septembre 1953 permet d'identifier 22 régions de programme, toutes placées sous la direction d'un préfet coordonnateur, distinct du préfet de département.

Le préfet de région, préfet du département siège du chef-lieu de région, apparaît officiellement avec les décrets du 14 mars 1964. Chargé de l'aménagement du territoire et du développement de la région, il a le pouvoir de trancher, en cas de désaccord entre les préfets de département, à l'occasion des Conférences administratives régionales (CAR).

La circulaire du 7 juillet 2008, qui intervient après ces inflexions successives, confirme la volonté de confier à l'échelon régional un rôle directeur en matière de coordination des administrations déconcentrées et d'action territoriale de l'État.

La restructuration des directions régionales en huit pôles et des directions départementales en deux ou trois pôles, telle qu'elle a été décidée par le Conseil de modernisation des politiques publiques, est évoquée dans la circulaire du 7 juillet 2008.

À l'échelon régional, la nouvelle organisation doit aboutir à des regroupements de direction, de telle sorte que les directions soient, outre le rectorat, au nombre de sept :

- le secrétariat général aux affaires régionales (SGAR) ;
- la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE, mutualisant l'ensemble des moyens des DRTEFP, DRCCRF, DRT) ;
- la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL, mutualisant les moyens des DIREN, DRIRE) ;
- la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS, regroupant les DRASS, DRJS) ;
- la direction régionale des finances publiques (DRFiP), regroupant la TPGR et les services fiscaux, à l'instar du regroupement intervenu au niveau central entre la DGCP et la DGI en avril 2008 ;
- la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt ;
- la direction régionale de la culture.

Au niveau départemental, le socle de base devrait se composer de deux à trois directions, qui seront placées sous l'autorité directe des préfets de département, auxquelles il convient d'ajouter la direction départementale des finances publiques (DDFiP, résultant de la fusion des services du Trésor public et des services des impôts) :

— la direction départementale des territoires, dont le socle devrait être constitué dans un premier temps par la mise en place des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture (DDEA), auquel s'ajoudraient les subdivisions départementales des DRIRE, des DRAC... ;

— la direction départementale de la protection des populations (DDSV, unités départementales de la DRCCRF) ;

— la direction départementale de la cohésion sociale (DDJS, DDASS...), de manière privilégiée dans les départements urbains.

La préfiguration de cette réorganisation des services départementaux a été expérimentée dans le Lot.

#### **L'EXPÉRIMENTATION OSE DANS LE DÉPARTEMENT DU LOT, PRÉFIGURATION DE LA RÉORGANISATION DES SERVICES DÉPARTEMENTAUX**

La réorganisation des services de l'État dans le Lot a été lancée par la circulaire du Premier ministre du 2 janvier 2006.

Deux directions générales ont été constituées en octobre 2007 sous la forme de délégations interservices : une direction générale de la population (regroupant la DDASS, la DDTEFP, la chargée de mission aux droits des femmes et à l'égalité, la DDJS et les services de la délivrance des titres de la préfecture) ; une direction générale du territoire (comprenant la DDEA, la DDSV, le SDAP et le service de l'environnement de la préfecture). La délégation interservices population constitue l'interlocuteur unique de l'État vis-à-vis des associations et elle centralise toutes les prestations d'accueil des étrangers (réglementation du séjour, emploi, logement). La délégation interservices territoires est le point d'appui d'un service départemental unique de l'environnement. Elle permet une instruction plus rapide des permis de construire, car elle rassemble désormais l'instruction du volet paysager et l'instruction du volet droit de l'urbanisme auparavant effectuées dans deux services différents.

Cette organisation a été complétée, d'une part, par un pôle de compétences sécurité, autour du service de la sécurité de la préfecture, de la DDSP, de la DDRG, du groupement de gendarmerie, du SDIS, des douanes, d'autre part, par un secrétariat général des services de l'État, regroupant l'ensemble des fonctions logistiques, (direction des ressources humaines et de la logistique) et la direction de l'animation interministérielle et des collectivités locales.

Un budget commun de fonctionnement des services a été créé en janvier 2008 sous la forme d'une unité opérationnelle regroupant 50 % des crédits de fonctionnement de l'ensemble des services qui participent à l'expérimentation. Il constitue un outil particulièrement intéressant pour décloisonner les fonctions de gestion et de soutien. Les économies attendues de cette nouvelle enveloppe budgétaire sont conséquentes, qu'il s'agisse de l'achat de fournitures, des frais d'affranchissement ou des dépenses liées à l'entretien des locaux.

Par ailleurs, la gestion des ressources humaines est facilitée par la mise en place d'un dispositif de mobilité interne grâce à la création d'une bourse des emplois interministérielle. Cette bourse d'emploi s'appuie sur une Charte dont le contenu a été élaboré en étroite concertation avec les représentants du personnel des différents services. Ainsi, tout agent de l'État dans le Lot peut postuler pour toute fonction susceptible de correspondre à ses aspirations professionnelles, sans avoir à quitter obligatoirement le département.

Le déplacement de votre rapporteur à Guéret a permis de constater, dans un département rural et peu peuplé, la préparation de cette réorganisation des services de l'État, en un organigramme plus concentré et avec un lien plus

prononcé avec l'échelon régional. Le regroupement des directions départementales qui est souhaité aboutirait à trois directions départementales (des populations, des territoires, de la cohésion sociale), conformément aux orientations fixées par la circulaire du 7 juillet dernier. La création d'une direction de la cohésion sociale ne va pas de soi, au vu des effectifs concernés. Toutefois, au regard des caractéristiques socio-démographiques de ce territoire (population âgée, pauvreté, isolement...), la réflexion menée au niveau local a conduit à proposer une distinction entre la direction des populations et la direction de la cohésion sociale. Cette démarche manifeste ainsi la nécessaire adaptation locale des réformes prévues dans le cadre de la RGPP, qui permettra à la réorganisation des services de l'État de ne pas se faire au détriment des citoyens.

Enfin, l'association des agents, des usagers, des élus, à la démarche de réorganisation départementale est un autre point fondamental pour garantir la réussite de la réforme. À l'occasion de son déplacement dans la Creuse, votre rapporteur a pu constater l'existence de cette démarche d'information des élus et des personnels, que ce soit par l'envoi de lettres de présentation de la réforme, de communications devant les comités techniques paritaires, en assemblée générale des maires du département, devant la Commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics (CDOMSP).

### **C. L'AGENCE NATIONALE DES TITRES SÉCURISÉS (ANTS)**

L'ANTS est un opérateur du programme « Administration territoriale », qui a été créé en 2007 et qui est financé à la fois par une subvention pour charges de service public et par une taxe affectée prélevée sur les recettes de timbre fiscal sur les passeports. L'ANTS a la personnalité morale de droit public.

Le budget de l'ANTS en 2008 s'élève à 99,15 millions d'euros. Les taxes affectées représentent 47,5 millions d'euros de recettes<sup>(1)</sup> et les subventions du ministère de l'Intérieur, provenant du programme « Administration territoriale », 51,65 millions d'euros.

L'ANTS exerce des missions en matière de passeport électronique depuis le 1<sup>er</sup> mars 2007, de passeport biométrique depuis le 1<sup>er</sup> juin 2007. À terme, la délivrance des titres de séjour devrait également être assurée par l'ANTS, de même que celle des visas et celle du permis de conduire.

Les principales dépenses de l'ANTS portent sur l'acquisition et l'acheminement des passeports (52,52 millions d'euros) et sur les investissements et les assistances nécessaires au déploiement du futur passeport biométrique (43 millions).

Plusieurs projets de l'ANTS seront développés au cours de l'année 2009 : la mise en place du nouveau système d'immatriculation des véhicules (cf

---

*(1) Un accroissement de 2,5 millions d'euros du montant de la taxe sur les passeports affectée à l'ANTS avait été décidé en loi de finances pour 2008.*

ci-dessus), le déploiement du nouveau passeport biométrique et, sous réserve de l'adoption d'un projet de loi de protection de l'identité, la mise en place d'une nouvelle carte nationale d'identité électronique.

Pour le passeport biométrique, 4 000 stations d'enregistrement doivent être mises en place dans 2 000 communes. Une liste de 1975 communes volontaires a déjà été établie par les préfets.

En raison de ces nombreuses missions, le budget prévisionnel de l'ANTS pour 2009 s'élève à 265,5 millions d'euros, répartis à raison de 99,4 millions d'euros pour l'achat, la personnalisation et l'acheminement des passeports et cartes nationales d'identité, 90,5 millions d'euros pour l'acquisition de matériels et logiciels pour délivrer et contrôler les nouveaux titres et 69 millions d'euros pour le fonctionnement du SIV. Le plafond d'emplois de l'ANTS est porté à 116 ETPT (contre 23 ETPT en 2008)<sup>(1)</sup>. En outre, 12 ETPT rémunérés par le programme « Administration territoriale » devraient être mis à disposition de l'ANTS.

Afin de répondre à cette augmentation du budget prévisionnel de l'ANTS, **l'article 30 du projet de loi de finances pour 2009** prévoit une majoration du droit de timbre perçu sur les demandes de passeport (de 60 à 89 euros pour les adultes et 30 à 45 euros pour les mineurs de 15 à 18 ans, tandis qu'un tarif de 20 euros est prévu pour les mineurs de moins de 15 ans) et, parallèlement, une majoration de l'affectation des droits de timbre ainsi perçus à l'ANTS, qui s'élèvera par conséquent à 131 millions d'euros.

Il est d'autre part prévu, à **l'article 56 du projet de loi de finances pour 2009**, la création d'un droit de timbre de 25 euros pour le renouvellement anticipé d'une carte nationale d'identité. Une exonération de ce droit de timbre est néanmoins prévue en cas de renouvellement justifié par la modification de l'état civil, par un changement d'adresse, par une erreur imputable à l'administration ou lorsque la carte d'identité n'est pas dotée d'un composant électronique. L'objectif premier de ce nouveau droit de timbre est de réduire la fraude à l'identité, dont la manifestation en est l'augmentation des déclarations de perte ou de vol de CNI, multipliées par 10 en l'espace de 10 ans. Le produit de cette nouvelle taxe sera également affecté à l'ANTS.

Un droit de timbre est également instauré pour la délivrance des certificats d'immatriculation des véhicules par **l'article 57 du projet de loi de finances pour 2009**. Cette taxe pour la gestion des certificats d'immatriculation des véhicules s'élèvera à 4 euros et le produit en sera affecté à l'ANTS. Enfin, un décret en Conseil d'État doit établir une redevance pour acheminement des cartes grises, d'un montant forfaitaire qui devrait être de 2,5 euros, et qui sera également perçue par l'ANTS.

Ces différentes dispositions fiscales, qui bénéficieront à l'ANTS, permettront de maintenir en 2009 à 52,8 millions d'euros les subventions

---

(1) Voir l'article 40 du projet de loi de finances pour 2009.

prélevées sur l'action « Garantie de l'identité, de la nationalité, délivrance des titres » du programme « Administration territoriale » pour contribuer au financement de l'ANTS.

#### LES RESSOURCES DE L'ANTS EN 2009

Ressource	Montant (millions d'euros)
Taxe sur les passeports (affectation partielle)	131,2
Taxe sur le renouvellement anticipé de la CNI	12,5
Taxe sur les cartes grises	43
Redevance pour l'acheminement des cartes grises	26
Subventions du programme « Administration territoriale »	52,8
<b>Total</b>	<b>265,5</b>

Au-delà de l'année 2009, le financement de la délivrance des titres par l'ANTS devrait être entièrement autonome, le programme « Administration territoriale », n'ayant plus à contribuer au financement de cette mission autrement que par le financement des tâches qui demeureront assurées par les préfetures.

### III. LES PROGRAMMES CENTRAUX

#### A. LE PROGRAMME VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE

Les évolutions des crédits du programme VPCA pour l'année 2009 sont de plusieurs ordres :

— les dépenses relatives à l'organisation des élections, lesquelles sont à titre principal des dépenses de fonctionnement, doivent connaître une diminution importante, de l'ordre 50 millions d'euros, car les échéances électorales de 2008 ont été plus nombreuses et coûteuses que la seule échéance électorale de 2009 ;

— les dépenses de personnel connaissent une diminution considérable, de l'ordre de 50 millions d'euros également, en raison du transfert des 1 392 ETPT correspondant aux ministres des cultes d'Alsace Moselle vers le programme « Coordination et pilotage des politiques de l'intérieur »

En revanche, les dépenses d'intervention, qui sont composées à titre principal des dépenses de l'action « Financement des partis », connaissent une évolution moins prononcée, qui est seulement due à une diminution des crédits d'intervention liés à l'organisation des élections. Le montant inscrit en loi de finances au titre de l'aide publique de l'État aux partis et groupements politiques est en effet fixé, depuis 1995, à 40,132 millions d'euros pour chacune des deux fractions, soit un total de 80,264 millions d'euros.

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE » PAR TITRE (2006-2009)

(en millions d'euros)

Titre	Autorisations d'engagement					Crédits de paiement				
	LFI 2006	LFI 2007	LFI 2008	PLF 2009	PLF 2009/ LFI 2008 (en %)	LFI 2006	LFI 2007	LFI 2008	PLF 2009	PLF 2009/ LFI 2008 (en %)
Titre 2	58,00	104,54	80,67	31,99	- 60,34	58,00	104,54	80,67	31,99	- 60,34
Titre 3	15,93	334,96	176,08	122,11	- 30,65	13,93	175,51	176,08	122,11	-30,65
Titre 5	0,60	0,60	0,60	3,13	420	0,40	0,53	0,60	0,63	5
Titre 6	77,02	105,72	101,05	89,55	- 11,39	77,02	98,74	101,05	85,28	- 15,60
<b>Total</b>	<b>151,55</b>	<b>545,81</b>	<b>358,40</b>	<b>246,78</b>	<b>- 31,14</b>	<b>149,35</b>	<b>379,32</b>	<b>358,40</b>	<b>240,01</b>	<b>- 33,03</b>

## 1. Les crédits de la vie politique

### *a) Le financement des partis : une enveloppe inchangée*

Si le montant inscrit en loi de finances au titre de l'aide publique aux partis et groupements politiques pour 2008 était de 80,264 millions d'euros, le montant effectivement réparti s'est élevé à 74,84 millions d'euros. Cette différence s'explique par les sommes retenues au titre des sanctions prévues pour les partis ne respectant pas les règles de parité.

De nouvelles dispositions relatives à l'obtention de l'aide publique par les partis et groupements politiques sont entrées en vigueur en 2008, à la suite du renouvellement de l'Assemblée nationale de juin 2007. Afin de bénéficier de la première fraction de l'aide publique, il est nécessaire :

— soit d'avoir présenté lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale des candidats ayant obtenu chacun au moins 1 % des suffrages exprimés dans au moins 50 circonscriptions ;

— soit d'avoir présenté lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale des candidats uniquement dans un ou plusieurs départements d'outre-mer, ou à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française ou dans les îles Wallis et Futuna, chacun des candidats présentés ayant obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés.

Une seconde fraction est attribuée, comme auparavant, aux partis et groupements politiques bénéficiaires de la première fraction, proportionnellement au nombre de membres du Parlement 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.

Par conséquent, en raison des élections législatives de 2007, une nouvelle liste des partis politiques éligibles à l'aide publique a été établie pour l'année 2008<sup>(1)</sup>, qui diffère sensiblement de la précédente : seuls 14 partis sont effectivement éligibles à la première fraction au titre du premier alinéa de l'article 9 (candidats présentés dans au moins 50 circonscriptions), contre 31 en 2007 ; tandis que 35 partis sont effectivement éligibles à la première fraction au titre du deuxième alinéa de l'article 9 (candidats présentés exclusivement outre-mer), contre 20 en 2007. Le nombre de partis politiques bénéficiaires de la deuxième fraction ne diffère en revanche pas beaucoup, puisqu'il est de 21, contre 20 en 2007.

---

(1) Décret n° 2008-465 du 15 mai 2008 pris pour l'application des articles 9 et 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

La sanction financière pour non respect des dispositions légales relatives à la parité est par ailleurs en diminution, puisqu'elle passe d'un montant global de 7,052 millions d'euros en 2007 à une sanction d'un montant de 5,452 millions d'euros en 2008. Ainsi, le montant effectif de l'aide publique attribuée au titre de la première fraction s'élève en 2008 à 1,67 euro par suffrage exprimé.

**LES AIDES PUBLIQUES AUX PARTIS  
(en euros)**

<b>I – Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats dans au moins 50 circonscriptions (métropole)</b>	<b>2007</b>	<b>Dont 2<sup>e</sup> fraction</b>	<b>2008</b>	<b>Dont 2<sup>e</sup> fraction</b>
Union pour un mouvement populaire (UMP)	32 207 036	<b>22 418 985</b>	34 483 031	<b>21 400 875</b>
Parti socialiste (associé au parti radical de gauche en 2007)	20 023 880	<b>10 965 325</b>	22 701 689	<b>12 457 890</b>
Parti radical de gauche			1 081 711	<b>578 402</b>
Union pour la démocratie française (UDF)	4 612 929	<b>3 063 188</b>	4 058 850	<b>1 290 281</b>
Front national (FN)	4 579 545		1 833 060	
Parti communiste français (PCF)	3 746 705	<b>1 864 549</b>	3 649 900	<b>1 779 699</b>
Les verts	2 194 485	<b>310 758</b>	1 838 699	<b>400 432</b>
Chasse, pêche, nature et traditions (CPNT)	645 334		358 636	
Mouvement pour la France (MPF)	604 563	<b>221 970</b>	863 797	<b>266 955</b>
Ligue communiste révolutionnaire (LCR)	525 707		894 405	
Mouvement républicain et citoyen	496 474	<b>44 934</b>		
Lutte ouvrière (LO)	495 169		365 067	
Mouvement national républicain (MNR)	408 847			
Centre national des indépendants et paysans (CNIP)	375 463	<b>355 152</b>		
Rassemblement pour la France (RPF)	280 544	<b>177 576</b>		
Mouvement écologiste indépendant	189 402	<b>44 394</b>	123 357	
Le trèfle-les nouveaux écologistes homme-nature-animaux	149 197		163 111	
Droit de chasse	95 607			
Régions et peuples solidaires	94 578			
Génération écologie-les bleus	93 937			
Énergies démocrates	70 010	<b>44 394</b>		
Cap 21	67 841			

I – Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats dans au moins 50 circonscriptions (métropole)	2007	Dont 2 <sup>e</sup> fraction	2008	Dont 2 <sup>e</sup> fraction
Parti des travailleurs	65 508			
Solidarité écologie gauche alternative	61 871		107 903	
Mouvement hommes animaux nature	31 627			
Renouveau écologique	24 616			
Nouvelle donne	22 379			
Initiative républicaine	19 949			
Confédération des écologistes indépendants	14 867			
Rassemblement des contribuables français	14 030			
Concordat citoyen	13 451			
Gip-démocratie active	4 287			
Parti fédéraliste	0			
Sous total I	72 229 844	<b>39 510 688</b>	72 523 215	<b>38 174 536</b>

**LES AIDES PUBLIQUES AUX PARTIS  
(en euros)**

<b>II – Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer</b>	<b>2007</b>	<b>Dont 2<sup>e</sup> fraction</b>	<b>2008</b>	<b>Dont 2<sup>e</sup> fraction</b>
Parti communiste réunionnais	212 447	<b>133 182</b>	163 128	<b>88 985</b>
Tahoeraa Huiraatira	167 481	<b>88 788</b>	163 706	<b>133 477</b>
Archipel demain	91 048	<b>88 788</b>		
Metz pour tous-Démocratie et République	88 790	<b>88 788</b>	148 108	<b>133 477</b>
Parti communiste guadeloupéen	56 277	<b>44 394</b>	45 675	<b>44 492</b>
Mouvement populaire franciscain	53 246	<b>44 394</b>		
Mouvement indépendantiste martiniquais	52 658	<b>44 394</b>	18 287	
Groupement France Réunion	52 415		0	
Guadeloupe unie socialisme et réalités	50 791	<b>44 394</b>	100 619	<b>88 985</b>
Bâtir le pays Martinique	45 286	<b>44 394</b>	4 891	
Identité et République	29 342		28 468	
Fetia Api	26 895		1 024 181	<b>1 023 327</b>
Parti gaulliste	12 461			
L'action	10 396		8 230	
Te Hono E Tau I Te Honoaui	9 372			
Réunion avenir une ambition pour La Réunion	8 377			
Parti progressiste martiniquais	6 733		71 857	<b>44 492</b>
Union centriste et libérale	2 832			
Priorité socialiste Réunion	2 502			
Union populaire pour la libération de la Guadeloupe (UPLG)	1 341			
Rassemblement pour la Calédonie			140 758	<b>133 477</b>
Rassemblement démocratique pour la Martinique			49 772	<b>44 492</b>
La relève			47 704	<b>44 492</b>
Parti socialiste guyanais			46 883	<b>44 492</b>
Archipel demain			46 329	<b>44 492</b>
Cap sur l'avenir			46 108	<b>44 492</b>

<b>II – Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer</b>	<b>2007</b>	<b>Dont 2<sup>e</sup> fraction</b>	<b>2008</b>	<b>Dont 2<sup>e</sup> fraction</b>
Front de libération de la Polynésie			27 274	
L'avenir ensemble			60 608	<b>44 492</b>
FLNKS			9 889	
Rautahi			8 769	
No Oe E Te Nunaa			7 934	
Objectif Guadeloupe			7 041	
Nofwap la Guadeloupe en action			6 243	
Mouvement La Réunion autrement			5 952	
Walwari			5 213	
Avenir meilleur population Réunion			4 610	
Parti socialiste réunionnais			4 409	
Mouvement de décolonisation et d'émancipation sociale			4 157	
Union pour Wallis et Futuna			4 055	
Rassemblement pour la défense des intérêts de la 3 <sup>e</sup> circonscription			3 839	
Union centriste et libérale			3 024	
Le groupe des non inscrits			1 556	
Sous total II	980 690	<b>621 516</b>	2 320 562	<b>1 957 669</b>
TOTAL	73 210 534		74 843 778	

Alors que les partis et groupements politiques ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer ne percevaient en 2007 qu'un total de 980 690 euros d'aide publique (dont 621 516 euros au titre de la deuxième fraction), en 2008, ils perçoivent un total de 2 320 562 euros (dont 1 957 669 euros au titre de la deuxième fraction). Une grande partie de cet écart s'explique par le rattachement au Fetia Api (qui bénéficie à lui seul de plus de un million d'euros au titre de la deuxième fraction) de parlementaires élus en métropole.

Par conséquent, l'année 2008 confirme les tendances relevées dans son précédent avis budgétaire par votre rapporteur : alors que de nombreux partis qui obtiennent un financement substantiel au titre de la première fraction n'en ont aucun au titre de la seconde, à l'inverse, certains partis n'obtenant que peu de financement au titre de la première fraction bénéficient d'un montant non négligeable au titre de la seconde fraction

### ***b) L'organisation des élections : un coût moindre qu'en 2008***

Les crédits nécessaires pour assurer l'organisation des élections représentent l'essentiel du programme VPCA lors des années électorales. C'était le cas en 2007, où 242 millions d'euros étaient ouverts en crédits de paiement, comme en 2008, où 223 millions d'euros étaient ouverts en crédits de paiement. Pour l'année 2009, les échéances électorales sont de moindre ampleur, et les crédits de paiement ne doivent par conséquent s'élever qu'à hauteur de 159,66 millions d'euros.

En 2008, les élections municipales ont eu un coût moyen par électeur de 2,86 euros, proche de la prévision initiale qui avait été fixée à 2,84 euros par le PAP. L'écart à la prévision a été sensiblement supérieur pour les élections cantonales (3,73 euros contre 3,48 euros en PAP). Il a en revanche été inférieur pour les élections sénatoriales, à 0,11 euro par électeur (ou 9,33 euros par grand électeur) contre 0,14 euro en PAP.

Si les coûts ont donc globalement été maîtrisés, force est de constater que la maîtrise s'accompagne toutefois d'une croissance significative du coût d'une élection d'une échéance l'autre.

#### **LE COÛT DES ÉLECTIONS EN 2008 (en euros)**

<b>Scrutin</b>	<b>Coût total</b>	<b>Coût du précédent scrutin</b>	<b>Évolution (en %)</b>
Élections municipales	125 900 000	102 000 000	23,43 %
Élections cantonales	71 700 000	68 778 544	4,24 %
Élections sénatoriales	1 400 000	1 144 823	22,29 %

La hausse de plus de 23 % du coût des élections municipales s'explique tout d'abord par l'augmentation de 11 % du nombre total d'électeurs (44,22 millions d'inscrits en 2008, pour 39,96 en 2001), et même de 13 % pour les électeurs des communes de 3 500 habitants et plus (seuil de prise en charge par l'État de l'envoi de la propagande). De plus, le nombre de listes ayant obtenu plus de 5 % (seuil de remboursement par l'État des frais de propagande et des dépenses de campagne) a augmenté de 10 % (8 100 en 2008, pour 7 373 en 2001), portant le remboursement forfaitaire des dépenses de campagne à 61 millions d'euros. Enfin il convient de souligner que les frais postaux liés à l'envoi de la propagande ont connu, notamment en raison de l'ouverture à la concurrence d'une partie du marché postal, une hausse de 38 %, pour atteindre 12 millions d'euros.

### LA RÉPARTITION DU COÛT DES ÉLECTIONS MUNICIPALES

Type de dépenses	Proportion
Remboursement des dépenses de propagande	12,59 %
Remboursement forfaitaire des dépenses de campagne	42,69 %
Dépenses de mise sous pli	28,97 %
Frais postaux	8,40 %
Transferts aux communes pour frais d'assemblée électorale	7,35 %

Les crédits demandés pour 2009 au titre de l'organisation des élections s'élèvent à un total de 159,66 millions d'euros. Ces crédits permettront d'assurer l'organisation des élections des représentants au Parlement européen (dont le coût est estimé à 2,98 euros par électeur<sup>(1)</sup>), du référendum qui doit avoir lieu à Mayotte d'ici le mois d'avril 2009<sup>(2)</sup> ainsi que des élections partielles devant être organisées, notamment à la suite de l'annulation de certaines élections de 2008 (350 scrutins municipaux ou cantonaux sont contestés). Ils permettront également de prendre en charge le report de charges sur 2009 des paiements pour les élections municipales et cantonales de 2008.

Les dépenses de personnel de l'action « Organisation des élections » s'élèvent à 29 millions d'euros, et correspondent aux indemnités versées dans le cadre de la préparation et du déroulement des opérations électorales.

Les dépenses de fonctionnement, qui s'élèveront à plus de 122 millions d'euros, se répartissent conformément au tableau ci-après.

(1) Le coût des précédentes élections européennes, en 2004, s'était élevé à 2,26 euros par électeur.

(2) L'organisation de ce référendum tire la conséquence de la résolution du 18 avril 2008 du conseil général de Mayotte (publiée au J.O. du 29 août 2008), prise sur le fondement de l'article L.O. 6111-2 du code général des collectivités territoriales et qui demande « d'engager, conformément à l'article 72-4 de la Constitution, la consultation tendant à transformer Mayotte en département et région d'outre-mer ».

**LA RÉPARTITION PRÉVISIONNELLE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT  
POUR L'ORGANISATION DES ÉLECTIONS EN 2009**

Catégories de dépenses	Montant (en millions d'euros)
Élections au Parlement européen	75,56
Reports de charges des élections municipales	13
Reports de charges des élections cantonales	24,5
Élections partielles	3
Référendum à Mayotte	0,5
Dépenses communes	3,2
Système d'information élections	2,7
Total	122,46

Enfin, des dépenses d'intervention, à hauteur de 8 millions d'euros, seront consacrées à des transferts aux communes pour l'organisation des élections européennes et la tenue des bureaux de vote, au titre des frais d'assemblée électorale.

***c) La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques***

Les crédits de la CNCCFP avaient été fortement influencés par les échéances électorales de 2007. Ils avaient ensuite diminué de 5 millions d'euros à 4,5 millions d'euros en 2008.

Pour l'année 2009, ces crédits s'élèveront à près de 4,9 millions d'euros (dont 2,99 millions d'euros de crédits de personnel et 1,11 million d'euros liés aux dépenses de loyer). Le maintien à un niveau élevé de ces crédits se justifie tant par les activités permanentes dont est chargée la commission (veiller au respect des obligations légales des partis politiques bénéficiant de l'aide publique ainsi que des associations de financement des partis politiques) que par la tâche qui l'attendra en 2009 : l'examen des comptes des listes de candidats aux élections des représentants au Parlement européen.

Le plafond d'emplois de la CNCCFP demeure fixé pour 2009 à 41 ETPT, comme en 2008.

***d) Les perspectives de réforme***

L'audit effectué en 2006 par une mission conjointe de l'inspection générale de l'administration et du contrôle général économique et financier sur les dépenses liées aux élections politiques avait notamment suggéré la création d'un fichier national des électeurs, susceptible de rationaliser l'envoi de la propagande et d'unifier les pratiques actuelles.

Dans la ligne de ces préconisations, le Conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008 a repris la question de l'envoi postal de la propagande électorale, en demandant au ministère de l'Intérieur de mener une réflexion, en concertation avec les partis politiques, sur les aspects financiers et environnementaux de cette question. Selon les réponses du ministère de l'Intérieur à votre rapporteur pour avis, la réflexion en cours distinguerait les élections « nationales » telles que l'élection présidentielle ou les référendums d'une part et les élections plus locales d'autre part. Pour ces dernières, la propagande électorale adressée à chaque électeur à son domicile apporte une information qui devrait être conservée dans l'immédiat. Au contraire, le développement des technologies de l'information et de la communication pourrait permettre d'envisager leur substitution au support papier pour les élections à caractère national. Une expérimentation pourrait être envisagée dès la prochaine élection à caractère national.

La CNCCFP, dans son dernier rapport annuel <sup>(1)</sup>, a formulé un certain nombre de propositions de réforme :

— permettre à la commission de substituer au rejet du compte de campagne une sanction financière dans le cas des élections législatives, municipales et cantonales, à l'instar de l'élection présidentielle ;

— permettre au Conseil constitutionnel saisi d'une décision de rejet du compte de campagne juridiquement fondée d'apprécier la bonne foi du candidat et de le dispenser éventuellement de l'inéligibilité et *a fortiori* de l'invalidation ;

— réviser les dispositions législatives relatives à la propagande électorale à l'étranger dans le sens de l'interprétation donnée par la Commission nationale de contrôle de l'élection présidentielle de 2007, c'est-à-dire en autorisant la propagande électorale lorsque le pays est membre de l'Union européenne ou partie à la CEDH ;

— fixer un point de départ unique (la date limite de dépôt des comptes de campagne) pour le délai d'examen des comptes par la commission ;

— prévoir que la désignation du mandataire financier est enregistrée par la préfecture où est déposée la candidature et non celle du domicile du candidat ;

— permettre au juge de l'élection de pouvoir rejeter une protestation électorale lorsqu'elle est manifestement irrecevable, sans être tenu de surseoir à statuer jusqu'à réception des décisions rendues par la commission ;

— supprimer l'aide publique indirecte que constitue l'avantage fiscal des donateurs ou des cotisants pour les partis politiques méconnaissant leurs obligations légales et en conséquence non éligibles à l'aide publique budgétaire.

---

(1) Dixième rapport d'activité, pour 2007, adopté par la Commission en sa séance du 26 mai 2008.

Dans le cadre de la préparation des projets de loi organique et ordinaire relatifs à la modernisation de la vie démocratique locale, certaines de ces propositions seraient susceptibles d'être reprises, notamment pour permettre d'apprécier la bonne foi du candidat aux élections législatives, à l'instar de l'appréciation actuellement permise pour les candidats aux élections locales. Il serait également envisagé d'ouvrir la possibilité pour un candidat de recourir à une association de financement dès la délivrance du récépissé de déclaration de création de l'association en préfecture, et non à compter de la publication de ses statuts ; ainsi que celle de régler directement de menues dépenses, engagées pour des raisons pratiques.

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

### *a) Des crédits destinés à la vie culturelle stables*

Les crédits demandés pour 2009 pour l'action « Cultes » du programme « Vie politique, culturelle et associative » s'élèvent au total à 1,9 million d'euros, dont 627 600 euros concernant les dépenses immobilières et 1,28 million d'euros pour les subventions aux cultes d'Alsace et Moselle (subventions pour travaux sur édifices culturels et subventions de fonctionnement).

Les crédits d'investissement connaissent une légère augmentation et seront consacrés :

— pour 400 000 euros à une opération de réfection des fenêtres du grand séminaire de Metz ;

— pour 227 600 euros à l'engagement des tranches de travaux sur une opération de réfection et mise en sécurité du palais épiscopal ainsi que sur une opération de réfection des fluides du grand séminaire.

Les emplois des ministres des cultes sont transférés, en 2009, du programme « Vie politique, culturelle et associative » au programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », pour un total de 1 392 ETPT, permettant ainsi de regrouper sur un même programme l'ensemble des effectifs gérés par l'administration centrale, dans un souci de rationalisation et de recherche d'une taille critique.

La répartition des emplois entre les différents cultes demeure inchangée et 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.

Outre le financement des cultes en Alsace-Moselle, le ministère de l'Intérieur apporte un appui matériel au Conseil français du culte musulman (CFCM), qui s'est notamment manifesté en juin 2008, pour l'organisation des

élections au CFCM, et qui se traduit également par l'assistance pour l'organisation de l'abattage rituel, pour l'organisation des aumôneries (militaire, pénitentiaire), pour l'organisation du pèlerinage rituel annuel.

### ***b) Une croissance des crédits de la vie associative***

Les crédits de l'action « Vie associative et soutien » augmentent en 2009 pour s'établir à 253 500 euros (contre 208 500 euros en 2008). Les dépenses de fonctionnement courant de la sous-direction des affaires politiques et de la vie associative restent stables et sont chiffrées à 53 500 euros. Un montant de 200 000 euros est inscrit pour le déploiement de l'application WALDEC (contre 150 000 euros inscrits à ce titre en 2008).

Le projet WALDEC (Web des Associations Librement DECLarées) doit permettre de créer le répertoire national des associations « loi de 1901 », à partir des données déclarées par les associés 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 doit offrir plusieurs avantages :

- permettre d'échanger des données entre les services de l'État ;
- 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 ;
- permettre la production de statistiques sur le monde associatif ;
- dématérialiser à terme la procédure de déclaration, de modification et de dissolution d'association.

Soixante-quatre départements et la Nouvelle-Calédonie bénéficient désormais de cette application. Le déploiement se poursuit au second semestre 2008, pour une mise en œuvre sur l'ensemble du territoire prévue au premier semestre 2009.

## **B. LE PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR »**

La démarche générale de modernisation de l'État et de révision générale des politiques publiques, si elle concerne au premier chef l'administration territoriale, vise également l'administration centrale, et par conséquent ce programme.

Au titre des évolutions de structures, il est possible de signaler la création d'une délégation à la prospective et à la stratégie, le regroupement des services de l'administration centrale de l'outre-mer en une délégation générale à l'outre-mer, et l'intégration au sein du secrétariat général de la direction de la planification de

sécurité nationale (DPSN), le secrétaire général du ministère devenant haut fonctionnaire de la défense.

### **1. L'évolution des crédits**

Les crédits du programme s'élèvent à 586,43 millions d'euros en autorisations d'engagement, contre 530,1 millions d'euros en 2008, soit une croissance de plus de 10 %.

Les crédits de personnel du programme connaissent une croissance de plus de 25 %, qui s'explique principalement par le transfert des 1 392 ETPT correspondant aux ministres des cultes d'Alsace-Moselle du programme « Vie politique, culturelle et associative » vers ce programme. 28 ETPT sont par ailleurs transférés des programmes de la mission « Sécurité civile » pour permettre la constitution de la DSPN.

Dans la mesure où les crédits de personnel représentent plus de la moitié de l'ensemble des crédits du programme, l'évolution très positive qui en résulte n'est en fait pas significative, à structure constante.

Les crédits de fonctionnement connaissent également une croissance non négligeable, de plus de 6 %. Cette croissance est répartie principalement entre l'augmentation des dépenses pour les systèmes de fonctionnement des systèmes d'information et de communication (de l'ordre de 5 millions d'euros), celle des dépenses de conseil juridique et de traitement du contentieux (également de l'ordre de 5 millions d'euros) et enfin celle des dépenses pour les affaires financières et immobilières (de plus de 9 millions d'euros).

En revanche, les crédits d'investissement diminuent fortement, étant divisés par plus de deux, principalement en raison d'une baisse de près de 20 millions d'euros des dépenses d'investissement consacrées aux systèmes d'information et de communication.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR » PAR TITRE (2006-2009)**

(en millions d'euros)

Titre	Autorisations d'engagement					Crédits de paiement				
	LFI 2006	LFI 2007	LFI 2008	PLF 2009	PLF 2009/ LFI 2008 (en %)	LFI 2006	LFI 2007	LFI 2008	PLF 2009	PLF 2009/ LFI 2008 (en %)
Titre 2	223,68	235,73	240,76	305,03	26,69	223,68	235,73	240,76	305,03	26,69
Titre 3	401,07	277,86	248,28	265,26	6,83	227,79	253,96	248,28	265,34	6,87
Titre 5	36,27	31,50	40,76	15,83	- 61,16	21,87	38,76	33,45	13,60	- 59,34
Titre 6	0,66	0,68	0,30	0,30	0	0,66	0,68	0,30	0,30	0
<b>Total</b>	<b>661,69</b>	<b>545,78</b>	<b>530,10</b>	<b>586,43</b>	<b>10,62</b>	<b>474,01</b>	<b>529,13</b>	<b>522,79</b>	<b>584,27</b>	<b>11,76</b>

## 2. La performance

Les objectifs et des indicateurs de performance ne permettent pas de renseigner les actions « Expertise, audit, prévision, études » et « Conseil juridique et traitement du contentieux ». Toutefois, en ce qui concerne les autres actions, les objectifs et indicateurs de performance se caractérisent par une stabilité qui permet d'apprécier ainsi l'évolution de l'activité du ministère sur plusieurs années.

Votre rapporteur pour avis note avec satisfaction une amélioration de l'indicateur relatif à la proportion de textes d'application publiés dans les délais, tout en soulignant que l'objectif et l'indicateur sont uniquement consacrés aux textes relatifs à l'outre-mer.

L'absence de renseignement de l'indicateur relatif au coût de la construction au mètre carré pour l'année 2008 est due à l'absence de livraison d'opérations immobilières au cours de l'année 2008, seules des opérations de réhabilitation ayant eu lieu, lesquelles ne peuvent renseigner cet indicateur.

**TABLEAU DES PERFORMANCES DE LA MISSION AGTE**

**OBJECTIFS ET INDICATEURS PLF 2009**

**PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR »**

Indicateur	2005 Réalisation	2006 Réalisation	2007 Réalisation	2008 Prévision actualisée	2009 Prévision	Cible PAP 2009 (année)
<b>Action 1 : État-major</b>						
Objectif : optimiser la fonction juridique du ministère en ce qui concerne l'outre-mer						
Taux de textes d'application des lois publiés dans les délais	-	69 %	66 %	75 %	85 %	100 % (2011)
<b>Action 3 : Système d'information et de communication</b>						
Objectif : amélioration la performance en systèmes d'information et de communication						
Respect des échéances de livraison des études et des applications	-	59 %	70 %	70 %	75 %	80 % (2011)
Nombre d'heures du réseau général de transport indisponibles	12,5 heures	14 heures 15	18 heures 45	11 heures	11 heures	10 heures (2011)
Nombre d'heures des applications indisponibles	22,3 heures	30 heures 34	28 heures 30	28 heures	26 heures	25 heures (2011)
<b>Action 4 : Pilotage des ressources humaines</b>						
Objectif : rechercher la meilleure adéquation profil/poste						
Taux de couverture des besoins de formation à la prise de poste	70,5 %	71,5	72,03 %	75 %	75 %	80 % (2011)
<b>Action 5 : Affaires financières et immobilières</b>						
Objectif : améliorer la gestion immobilière du ministère						
Taux de livraison dans les délais prévus	51 %	69 %	67 %	72 %	75 %	80 % (2011)
Taux de livraisons ne dépassant pas le budget prévu	40 %	70 %	70 %	80 %	85 %	90 % (2011)
Coût de construction (police)	2 505 €/m <sup>2</sup>	2 452 €/m <sup>2</sup>	2 576 €/m <sup>2</sup>	2 700 €/m <sup>2</sup>	2 750 €/m <sup>2</sup>	3 000 €/m <sup>2</sup> (2011)
Coût de construction (administration territoriale)	2 362 €/m <sup>2</sup>	2 479 €/m <sup>2</sup>	1 586 €/m <sup>2</sup>	-	2 750 €/m <sup>2</sup>	3 000 €/m <sup>2</sup> (2010)

**3. La question du coût des contentieux**

Concernant la fonction de conseil juridique et de traitement du contentieux, l'évolution du coût du contentieux supporté par le ministère de l'intérieur au cours de l'année 2008 est significative. Au 31 juillet, le rythme des

dépenses liées au contentieux était en hausse de 65 % par rapport à 2007 et, alors qu'un total de 80,34 millions d'euros avait été dépensé en 2007, 59,16 millions d'euros ont déjà été dépensés au 31 juillet 2008.

D'après les réponses fournies à votre rapporteur pour avis, la progression du coût du contentieux s'explique par :

— les dossiers relatifs à l'indemnisation de la gestion des passeports et cartes nationales d'identité (CNI) par les communes, le coût prévisionnel de la dépense pour 2008, de 10 millions d'euros, ayant déjà été atteint à la fin du premier semestre (10,8 millions d'euros) et les dépenses pour l'année pouvant s'élever à près de 20 millions d'euros ;

— le dossier transactionnel pour l'indemnisation des préjudices occasionnés à Eurotunnel à la suite d'intrusions d'étrangers dans le tunnel sous la Manche de 2000 à 2008, pour un coût de 8 millions d'euros.

Le contentieux indemnitaire des passeports et CNI, depuis que le Conseil d'État a reconnu, par une décision du 14 septembre 2007<sup>(1)</sup>, la responsabilité de l'État en raison de la mise à la charge des communes de la gestion des passeports et CNI, a conduit à la formation de 336 recours (au 1<sup>er</sup> septembre 2008) de la part de communes, pour un montant total des demandes indemnitaires s'élevant à 118,2 millions d'euros. Si, jusqu'à présent, seuls 21,3 millions d'euros ont été versés par l'État, essentiellement au titre des provisions accordées par le juge des référés avant que n'interviennent les décisions définitives, l'impact financier de ce contentieux est certain et élevé.

La progression du coût des contentieux devrait se poursuivre en 2009, tant en raison des dossiers carte nationale d'identité et passeports, qu'en raison des refus de concours de la force publique.

Le PAP 2008 avait abandonné l'objectif d'amélioration de la défense de l'État. Devant le coût budgétaire croissant du contentieux, il serait sans doute pertinent de réfléchir, sinon au rétablissement de cet objectif, du moins à l'instauration d'un objectif permettant d'atteindre une moindre croissance de ces dépenses.

---

(1) Dans l'arrêt Commune de Villeurbanne du 14 septembre 2007, le Conseil d'État a considéré que « le préjudice dont se prévaut la commune de Villeurbanne, constitué des frais de fonctionnement supplémentaires, notamment le coût des frais de personnel, exposés pendant la période de mise en œuvre des dispositions litigieuses résulte de manière directe et certaine de l'illégalité des décrets litigieux ». Les décrets en question sont le décret n° 99-973 du 25 novembre 1999 et le décret n° 2001-185 du 26 février 2001 qui ont eu pour effet d'imposer indirectement aux communes des dépenses de traitement des demandes de délivrance de carte nationale d'identité et de passeport antérieurement à la charge de l'État, alors que le législateur était seul compétent pour édicter de telles dispositions (comme en a jugé le Conseil d'État dans l'arrêt Commune de Versailles du 5 janvier 2005).

#### **4. L'opérateur du programme : l'INHES**

L'Institut national des hautes études de sécurité (INHES) a un budget prévisionnel pour 2008 qui s'élève à 6,619 millions d'euros (dont 1,397 million d'euros de dépenses de personnel). Ce budget est abondé à hauteur de 5,219 millions d'euros par des subventions de l'État et à hauteur de 1,4 million d'euros de ressources propres, qui lui sont procurées par les inscriptions des stagiaires aux sessions, la vente de publications, le produit de la location des salles de l'établissement et des formations dispensées à des publics ciblés.

Le financement assuré par l'État provient de l'action « Expertise, audit, prévision et études » du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ». En 2009, les subventions de l'État accordées à l'INHES devraient s'établir à 5,237 millions d'euros.

Comme pour tous les opérateurs de l'État, il est prévu, dans le projet de loi de finances pour 2009, de plafonner les autorisations d'emplois de l'INHES. Le plafond retenu par l'article 40 du projet de loi de finances s'élève à 24 ETP. En outre, 40 emplois inclus dans le plafond d'emplois du ministère doivent également contribuer à assurer le fonctionnement de l'INHES.

## EXAMEN EN COMMISSION

*Lors de sa réunion du mardi 21 octobre 2008, la Commission procède à l'audition de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, sur les crédits des missions « Sécurité », « Sécurité civile », « Administration générale et territoriale de l'État » et « Outre-mer » pour l'année 2009.*

**Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.** (...) Ma deuxième ambition est de rapprocher l'État du citoyen.

À cet égard, la première des actions consiste à clarifier le fonctionnement de l'État. C'est l'objet de la réforme de l'administration territoriale, qui conduira à un nouvel État territorial. Demain, les préfetures et les sous-préfetures garantiront la proximité de l'autorité de l'État. Il n'est pas question de fermer des sous-préfetures situées dans des zones fragiles. Seules pourraient être fermées des sous-préfetures situées dans de grosses agglomérations, à proximité immédiate de la préfeture et bien desservies par les moyens de transport.

En ce qui concerne le rapprochement des services, de nouveaux modes de délivrance des titres seront adoptés, notamment pour le système d'immatriculation à vie des véhicules. Les passeports puis les cartes d'identité pourront être reçus à domicile (...).

Les moyens concrets pour relever l'ensemble de ces défis sont financiers, humains et opérationnels.

Moyens financiers : sur la totalité des missions relevant de ma responsabilité, les crédits progressent de 2 %, mais avec des variations. Ceux de la mission *Outre-mer* progresseront davantage afin de rattraper des retards et de répondre au besoin en logements sociaux. Ceux des missions *Sécurité* et *Sécurité civile*, qui conditionnent la protection des Français, progresseront respectivement de 2,5 et de 2,4 %. Ceux de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* seront en stagnation, voire en baisse dans certains cas, les nouvelles procédures dématérialisées permettant de faire disparaître certaines activités.

Moyens humains et opérationnels, ensuite : dans ce ministère, le rôle des hommes et des femmes est essentiel. La révision générale des politiques publiques – RGPP – prévoit le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux. Ayant fait valoir que ce ratio ne pouvait être appliqué mécaniquement dans ce ministère régalien, j'ai obtenu sa limitation à 41 % et même à 36 % dans le domaine de la sécurité. Les rémunérations bénéficieront des économies réalisées (...).

**M. Jérôme Lambert, rapporteur pour avis pour la mission Administration générale et territoriale de l'État.** Le député de l'opposition que je

suis hérite d'une mission budgétaire dont les crédits sont en régression sensible ; vous me facilitez donc la tâche. S'agissant de la présence de l'État sur l'ensemble de nos territoires, il y a peut-être matière à s'interroger, voire à s'inquiéter. Pour mémoire, les CP chutent de plus de 1,5 % et les AE un peu plus encore.

Vous prétendez révolutionner le fonctionnement de l'État, le rendre plus efficace. Je constate que vous mettez en œuvre une politique de réorganisation totale. Faute de modèle, il est permis de se demander si cet objectif sera atteint.

Vous avez indiqué que vous souhaitiez rationaliser le maillage des sous-préfectures mais principalement en milieu urbain, en tenant compte de la fragilité et de l'éloignement des territoires, dont acte. Aucune sous-préfecture n'a encore été fermée mais l'une d'entre elles est désormais dirigée par un conseiller d'administration, en lieu et place d'un sous-préfet. Une liste de plus d'une centaine de villes susceptibles de perdre leur sous-préfecture a été officialisée en juillet. Avez-vous l'intention de procéder à la nomination de conseillers d'administration dans chacune de ces sous-préfectures ? Si oui, dans quel délai ?

Une circulaire du Premier ministre datée du 7 juillet fixe les lignes directrices de la réorganisation de l'administration territoriale. Elle prévoit notamment le regroupement des directions départementales en deux directions, la direction du territoire et la direction de la protection des populations, auxquelles s'en ajoutera une troisième, la direction de la cohésion sociale, quand la situation locale le justifiera. En fonction de quels critères déterminera-t-on s'il faut deux ou trois directions départementales ? La décision sera-t-elle prise par le préfet de département, le préfet de région ou le ministère ?

À propos de la délivrance des titres, ferez-vous figurer le numéro de département sur les plaques d'immatriculation ?

Pourquoi le passeport biométrique a-t-il été créé sans passer par une loi alors que la carte d'identité biométrique doit faire l'objet d'une mesure législative ?

Un contentieux oppose actuellement des municipalités au ministère concernant l'indemnisation pour le traitement des demandes de passeport et de carte nationale d'identité. Où en êtes-vous dans le règlement de ce contentieux ?

Enfin, concernant la mission *Sécurité*, jusqu'à quel point comptez-vous mutualiser les moyens de la police et de la gendarmerie ? Si vous poussez trop loin l'intégration, comment pourrez-vous justifier le maintien de deux forces ? Le fait que la gendarmerie conserve son statut militaire suffit-il ? (...)

**Mme la ministre de l'intérieur.** Monsieur Lambert, la diminution des crédits de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* montre que le ministère, dans le contexte financier actuel, prend ses responsabilités. Les transformations entreprises sont en effet très profondes ; elles garantissent la présence de l'État et la protection de nos concitoyens.

En dépit de l'adoption successive de plusieurs lois de décentralisation et d'évolutions techniques majeures, nos structures administratives n'ont pas changé depuis cinquante ans. Je cherche simplement, sans idée préconçue, à déterminer quelles sont les adaptations nécessaires. Les collectivités territoriales ont eu beau recevoir des attributions, le périmètre de compétence des préfetures et des sous-préfetures n'a guère changé. Je crois à l'autorité de l'État et à sa présence sur les territoires. C'est pourquoi je n'ai nullement l'intention – contrairement à ce que certains, étrangers à ma famille politique, ont réclamé – de supprimer des sous-préfetures dans des endroits isolés et peu peuplés, notamment en zone de montagne. Cela ne peut être envisageable que là où la présence de l'État est déjà assurée, à proximité d'une préfeture, par exemple à Boulogne-Billancourt, ville située à cinq kilomètres de Paris et desservie par le métro et l'autobus.

Même si la conjonction des deux problèmes dans le temps a pu prêter à confusion, celui des conseillers d'administration n'a rien à voir. Depuis plusieurs années, ces personnels peuvent être promus directeurs de cabinet de préfet, postes auxquels ils prennent la place d'un sous-préfet : 25 % des directeurs de cabinet de préfet sont aujourd'hui des conseillers d'administration et cela ne pose aucun problème. Dans le cadre de la promotion sociale et professionnelle, un conseiller d'administration pourrait fort bien trouver toute sa place dans un emploi de sous-préfet ; la fonction serait occupée alternativement par un sous-préfet et un conseiller d'administration. La liste des 115 sous-préfetures reprend les implantations où l'administration estime qu'il n'y a pas de problème majeur, c'est-à-dire celles où pourrait être affecté un sous-préfet débutant sortant de l'ÉNA ou un conseiller d'administration expérimenté. Je ne compte évidemment pas nommer 115 conseillers d'administration en sous-préfeture – je n'en aurais d'ailleurs probablement pas autant à ma disposition – mais dix à quinze, ce qui donnerait déjà un signal fort de promotion.

La circulaire du Premier ministre du 7 juillet dernier donne des indications concernant la nouvelle organisation en deux ou trois directions départementales. Les propositions seront examinées au niveau de mon ministère à partir du 28 novembre et des arbitrages seront rendus au niveau du Premier ministre.

J'ai attiré l'attention dès 2005 sur les problèmes posés par la nouvelle immatriculation, notamment du point de vue de la sécurité, mais à l'époque, je n'ai guère été écoutée. Comme bon nombre d'élus, je suis favorable à ce que le numéro départemental figure sur les plaques. Cela dit, le système actuel est extrêmement rigide. Je comprends que l'on puisse exprimer son attachement à un département, même si ce n'est pas celui où l'on vit. Je préconise par conséquent que chacun choisisse son numéro de département.

La future loi sur la carte nationale d'identité contiendra des mesures complémentaires par rapport à ce qui est prévu pour les passeports, ne serait-ce que parce que tout le monde ne possède pas de passeport. La loi créera la carte d'identité électronique, avec une procédure de demande commune. Un enjeu est essentiel : celui de la sécurisation de l'identité et des moyens d'identification. En

effet, de plus en plus d'escroqueries, notamment sur Internet, aboutissent par le biais de détournements de l'identité. La loi prévoit également la création d'une base de données biométriques, permettant la comparaison automatique des empreintes, la transmission obligatoire des actes d'état civil entre la mairie de naissance et le service de demande des titres, de nouvelles fonctions électroniques et des sanctions pénales en cas d'utilisation d'identité frauduleuse.

Les jugements intervenus à propos de l'indemnisation des communes ne portent pas sur le fond mais sur la forme : la justice reproche à l'État d'être passé par la voie du décret alors qu'il aurait fallu légiférer. Dès mon arrivée au ministère, j'ai souhaité établir une véritable relation avec des représentants des communes, en particulier Jacques Pélissard. Nous sommes pratiquement arrivés à un accord et je souhaite que nous puissions solder cette affaire le plus rapidement possible. Pour ce qui concerne l'avenir, il incombera toujours aux mairies de délivrer les titres d'identité gratuitement mais celles qui seront équipées de bornes seront indemnisées car il leur sera demandé d'accueillir les habitants des villes n'en disposant pas. Nous verrons après quelques mois quelles sommes sont en jeu et nous procéderons aux ajustements nécessaires (...).

\*

\* \*

*Après le départ de la ministre, la Commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », le rapporteur s'étant prononcé contre leur adoption.*

## ABRÉVIATIONS

ACTES	Aide au contrôle de la légalité dématérialisé
AE	Autorisation d'engagement
AGTE	Mission « Administration générale et territoriale de l'État »
ANTS	Agence nationale des titres sécurisés
AT	Programme « Administration territoriale »
BOP	Budget opérationnel de programme
CDOMSP	Commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics
CEDH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés politiques
CFCM	Conseil français du culte musulman
CNCCFP	Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques
CNI	Carte nationale d'identité
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CP	Crédits de paiement
CPPI	Programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »
DDASS	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DDCCRF	Direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DDEA	Direction départementale de l'équipement et de l'agriculture
DDFiP	Direction départementale des finances publiques
DDJS	Direction départementale de la jeunesse et des sports
DDSV	Direction départementale des services vétérinaires
DGCL	Direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur
DGCP	Direction générale de la comptabilité publique
DGI	Direction générale des impôts
DGME	Direction générale de la modernisation de l'État
DIREN	Direction régionale de l'environnement
DPSN	Direction de la planification de sécurité nationale
DRAC	Direction régionale de l'action culturelle
DRCCRF	Direction régionale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DRFiP	Direction régionale des finances publiques
DRIRE	Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
EMIR	Enveloppes mutualisées d'investissement régionales
ERP	Établissement recevant du public
ETPT	Équivalents temps plein travaillé
FNI	Fichier national des immatriculations
ICPE	Installations classées pour la protection de l'environnement
IGA	Inspection générale de l'administration
IGAME	Inspecteur général de l'administration en mission extraordinaire
INHES	Institut national des hautes études de sécurité
OSE	Organisation des services de l'État

PAP	Projet annuel de performances
PPRN	Plan de prévention des risques naturels
RADE	Réforme de l'administration départementale de l'État.
RAP	Rapport annuel de performances
SIV	Système d'immatriculation des véhicules
UO	Unité opérationnelle
VPCA	Programme « Vie politique, culturelle et associative »
WALDEC	Web des associations librement déclarées

## PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

### PARIS

- *Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales :*
  - Mme Bernadette MALGORN, secrétaire générale
  - M. Christophe MIRMAND, secrétaire général adjoint, directeur de la modernisation et de l'action territoriale
  - M. Éric JALON, sous directeur des affaires financières à la direction de l'évaluation, de la performance et des affaires financières et immobilières

### GUÉRET

- *Préfecture de la Creuse :*
  - M. Daniel FERREY, préfet du département de la Creuse
  - M. Jean-Paul VICAT, secrétaire général
  - M. Bernard BONNELLE, sous-préfet d'Aubusson
  - Mme Annick BONNOT, secrétaire générale de la sous-préfecture
  - Mme Marie-Thérèse LAMY, contrôleur de gestion
  - Mme Marie-Hélène DUMAS, directrice adjointe des actions interministérielles et des affaires décentralisées
  - M. Jean-Michel BERGEAL, chef du bureau des titres sécurisés
  - Mme Agnès BONJEAN, chef du bureau des ressources humaines
  - Mme Delphine SENECHAL, chef du bureau des collectivités décentralisées
  - M. Marcel MOREAU, chef du bureau des finances
  - M. Alain LEMERCIER, chef du bureau de l'organisation interministérielle
- *Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle*
  - M. Daniel BRUNIN, directeur

- *Direction départementale des affaires sanitaires et sociales*  
– M. Éric MORIVAL, directeur
- *Direction départementale des services vétérinaires*  
– Mme Carole BUIS, directrice
- *Direction départementale de la jeunesse et des sports*  
– M. Jean-Michel DELVERT, directeur