



N° 1974

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2009.

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 2010** (n° 1946),

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^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les réponses devaient parvenir au rapporteur au plus tard le 10 octobre 2009 pour le présent projet de loi.

À cette date, 90 % des réponses étaient parvenues au rapporteur.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DE LA MISSION	7
A. DES CRÉDITS STABLES.....	7
B. LA POURSUITE DE LA BAISSÉ DU PLAFOND D'EMPLOIS	10
C. DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCES RENOUVELÉS	12
II.- LE PROGRAMME TERRITORIAL	17
A. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS.....	18
1. La répartition des crédits entre les préfectures en 2009	18
2. La répartition des crédits et des effectifs entre les actions du programme ..	22
B. LES RÉFORMES DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE.....	24
1. La réforme de la délivrance des titres	24
<i>a) Les titres d'identité</i>	24
<i>b) Le nouveau système d'immatriculation des véhicules</i>	27
<i>c) La lutte contre la fraude aux titres</i>	28
<i>d) Les naturalisations</i>	29
2. La centralisation en préfecture du contrôle de légalité	30
3. La nouvelle organisation de l'administration territoriale.....	32
4. L'évolution du réseau des sous-préfectures	35
C. L'AGENCE NATIONALE DES TITRES SÉCURISÉS (ANTS).....	37
III.- LES PROGRAMMES CENTRAUX	39
A. LE PROGRAMME VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE	39
1. Les crédits de la vie politique.....	40
<i>a) Le financement des partis politiques</i>	40
<i>b) L'organisation des élections : une hausse des crédits liée aux échéances</i> <i>électorales de 2010</i>	44

<i>c) La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques</i>	46
2. Les crédits de la vie culturelle et associative	46
B. LE PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR	46
1. La transformation des fonctions support	48
2. Le coût des contentieux	48
3. Les conséquences du rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur	49
EXAMEN EN COMMISSION	51
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	73
ABRÉVIATIONS	75
PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	77

MESDAMES, MESSIEURS,

Le budget de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » se caractérise, pour l'année 2010, par une stabilité certaine par rapport au budget 2009, avec des crédits quasiment inchangés, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement.

La stabilité des crédits masque toutefois une diminution, limitée mais persistante, des effectifs de la mission. Le plafond d'emplois, qui avait connu une baisse l'an dernier de l'ordre de 800 ETPT, en connaîtra à nouveau une du même ordre de grandeur (soit 2,3 % des effectifs de la mission et un taux de non remplacement des départs à la retraite de 73%).

Concernant la répartition des crédits entre programmes, la part du programme territorial – les deux programmes territoriaux sont en effet fusionnés en un seul – demeure largement prépondérante, mais connaît un léger retrait, au profit du programme relatif à la vie politique, culturelle et associative. Cette évolution n'est que conjoncturelle, et tient à deux facteurs : d'une part l'organisation d'élections régionales, ayant pour conséquence des dépenses électorales supérieures à celles engagées en 2009 ; d'autre part la disparition de toute subvention versée par le programme territorial au profit de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS). Le fonctionnement de l'ATNS sera en effet assuré à compter de 2010 intégralement par des ressources propres, et le présent projet de loi de finances prévoit d'ailleurs l'ajustement de l'enveloppe de l'une de ces ressources ⁽¹⁾.

Les réformes intervenues en 2009, qu'il s'agisse de l'instauration d'un nouveau système d'immatriculation des véhicules (SIV), ou de la délivrance de passeports biométriques, se sont correctement déroulées, même si certains retards par rapport au calendrier prévisionnel sont apparus et si certains problèmes de délais ou certains défauts des systèmes informatiques sont apparus.

(1) Article 23 du projet de loi de finances, diminuant le plafond du produit du droit de timbre sur les passeports affecté à l'ANTS de 131 à 107,5 millions d'euros.

L'année 2010 sera marquée par de grands changements pour l'administration territoriale de l'État, conformément aux décisions des Conseils de modernisation des politiques publiques tenus en 2007 et 2008.

Les circulaires du Premier ministre du 31 décembre 2008, du 27 février 2009 et du 27 juillet 2009 confirment l'orientation retenue par la circulaire du 7 juillet 2008 pour restructurer les services de l'État.

La réforme de l'administration départementale de l'État, initiée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, est destinée, par la création de directions interministérielles, à modifier en profondeur l'architecture des services déconcentrés de l'État dans nos territoires et à mettre en place une mutualisation renforcée des moyens. Cette réforme doit franchir une étape importante au 1^{er} janvier 2010, date à laquelle les nouvelles directions départementales interministérielles (DDI) devront avoir été créées. Dans le cas particulier de l'Île-de-France, la date butoir est fixée au 30 juin 2010 pour les directions départementales et au 31 décembre 2010 pour les directions régionales.

La centralisation du contrôle de légalité en préfecture doit également être effective au 1^{er} janvier 2010. Et l'ordonnance que le Parlement a habilité le Gouvernement à prendre, d'ici le 13 mai 2010, pour modifier la liste des actes des collectivités à transmettre obligatoirement au représentant de l'État dans le département, devrait également contribuer à renforcer l'orientation vers un contrôle de légalité sélectif.

Sur les autres aspects de la mission AGTE, des perspectives de réforme, de moindre ampleur mais méritant d'être signalées, se dessinent également. Le traitement des demandes de naturalisation par décret devrait ne plus faire l'objet que d'un seul niveau d'instruction, à l'échelon préfectoral. Un certain nombre de dispositions législatives devraient également être proposées en matière de titres d'identité, notamment pour sécuriser la transmission des actes d'état-civil directement des officiers d'état-civil aux agents chargés du recueil ou de l'instruction des demandes de titres.

Votre rapporteur pour avis estime que les années à venir représentent, pour l'administration territoriale, un défi important : savoir mutualiser les services, les hommes et les compétences, sans perdre en efficacité ni en présence sur le territoire. De ce point de vue, la restructuration des services de l'État ne doit pas offrir l'occasion de raréfier les points d'implantation sur le territoire national de ces services. Votre rapporteur pour avis émet donc le souhait que la baisse modeste mais persistante des effectifs de la mission AGTE ne s'effectue pas au détriment de la qualité des services rendus ou d'une présence de proximité sur le territoire.

I. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DE LA MISSION

A. DES CRÉDITS STABLES

Alors que les moyens alloués à la mission AGTE en loi de finances initiale pour 2009 s'élevaient à 2,601 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 2,592 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), ils s'élèveront pour l'an prochain à 2,603 milliards en AE et 2,600 milliards en CP.

Cette augmentation insensible s'inscrit dans le cadre des prévisions qui figurent dans la loi du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, laquelle prévoit une croissance faible des crédits de la mission AGTE entre 2009 et 2010, de 2,60 milliards d'euros à 2,62 milliards d'euros ⁽¹⁾.

La stabilité générale des crédits de la mission n'empêche pas de légères différences selon les programmes, qui sont réduits de quatre à trois, en raison de la fusion des programmes « Administration territoriale » et « Administration territoriale expérimentation Chorus ».

À nouveau périmètre, le programme « Administration territoriale » connaît une baisse de l'ordre de 39 millions d'euros, tant en AE qu'en CP. Cette réduction des crédits est assurée à titre principal par l'action « Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance des titres », laquelle voit ses crédits diminuer de plus de 46 millions d'euros. Cette diminution s'explique par le fait que l'ANTS n'est plus subventionnée par la mission AGTE à compter du budget 2010. Deux autres actions du programme connaissent une baisse moins prononcée de leurs crédits : « Contrôle de la légalité et conseil aux collectivités » et « Animation du réseau, soutien au service des préfetures et gestion des Hauts-Commissariats et représentation de l'État à l'Outre-mer ».

Le programme « Vie politique, culturelle et associative » connaît pour sa part une hausse de près de 28 millions d'euros en AE et de près de 32 millions d'euros en CP, cette hausse concernant uniquement l'action « Organisation des élections » (tandis que les autres actions du programme voient une légère baisse de leurs crédits).

Enfin, le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » connaît une légère hausse, de l'ordre de 13 millions d'euros en AE et de 15 millions d'euros en CP. Les actions bénéficiant de cette hausse sont celles relatives au « Pilotage des ressources humaines », aux « Affaires financières et immobilières » et aux « Systèmes d'information et de communication », tandis que l'action « Expertise, audit, prévision et études » connaît une diminution importante de ses crédits (de plus de 5,5 millions d'euros) en raison du rattachement, à compter de

(1) Article 6 de la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

2010, de l'Institut national des hautes études de sécurité (INHES) à la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

Aucune de ces évolutions ne modifie sensiblement la part respective de chacun des programmes au sein de la mission. Les prévisions établies pour 2011 en loi de programmation des finances publiques ⁽¹⁾ incitent à penser que, l'an prochain, la principale variable qui connaîtra une baisse sensible des crédits sera le programme « Vie politique, culturelle et associative ». Cette évolution sera rendue possible par le fait que les élections qui auront lieu en 2011 représenteront un coût bien moins important que celles prévues pour 2010.

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

Programme	LFI 2008	LFI 2009	PLF 2010	Prévision 2011
Administration territoriale	63,76	64,03	66,67	69,58
Administration territoriale expérimentation Chorus	3,79	4,09		
Vie politique, culturelle et associative	13,02	9,44	10,45	7,34
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	19,43	22,44	22,88	23,08

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

Programme	LFI 2008	LFI 2009	PLF 2010	Prévision 2011
Administration territoriale	62,37	64,25	66,74	69,71
Administration territoriale expérimentation Chorus	3,97	4,10		
Vie politique, culturelle et associative	13,61	9,22	10,36	7,22
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	20,05	22,43	22,90	23,07

Par nature de dépenses, les principales évolutions par rapport au précédent projet de loi de finances concernent :

— les dépenses de personnel du titre 2, pour lesquelles la diminution de 794 ETPT en 2010 permet d'atténuer la croissance des crédits, qui est limitée à 1,68 % ;

— les dépenses de fonctionnement du titre 3, pour lesquelles la fin de la subvention accordée jusqu'en 2009 à l'ANTS (laquelle s'élevait à près de 60 millions d'euros) ainsi que la fin du financement de l'INHES (lequel s'élevait à un peu plus de 5,2 millions d'euros) par la mission contribuent à la diminution des crédits de près de 4,90 %.

Concernant les crédits de fonctionnement, il convient toutefois de signaler que les efforts de réduction sont en partie compensés par le coût des élections ré-

(1) L'article 6 de la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 prévoit un montant de 2,56 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et de 2,55 milliards d'euros de crédits de paiement pour la mission AGTE en 2011.

gionales en 2010, qui a pour conséquence un surcroît de dépenses de fonctionnement de l'ordre de 30 millions d'euros.

Les dépenses d'investissement du titre 5 et les dépenses d'intervention du titre 6 connaissent pour leur part une croissance sensible, mais qui porte sur des montants relativement faibles.

L'ÉVOLUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DE LA MISSION PAR NATURE

(en millions d'euros)

Titre	LFI 2007 (1)	LFI 2008	LFI 2009	PLF 2010	PLF 2010/LFI 2009 (en %)
Titre 2	1 694,22	1 713,91	1 761,83	1 791,38	1,68
Titre 3	901,81	861,68	687,04	653,77	- 4,84
Titre 5	98,89	101,52	62,62	60,87	- 2,79
Titre 6	106,40	101,32	90,16	97,76	8,43
TOTAL Mission	2 801,32	2 778,44	2 601,64	2 603,78	0,08

(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)

Titre	LFI 2007 (1)	LFI 2008	LFI 2009	PLF 2010	PLF 2010/LFI 2009 (en %)
Titre 2	1 694,22	1 713,91	1 761,83	1 791,38	1,68
Titre 3	682,35	745,84	687,18	653,54	- 4,90
Titre 5	102,94	95,59	57,89	62,26	7,55
Titre 6	99,42	101,32	85,89	93,49	8,85
TOTAL Mission	2 578,93	2 656,66	2 592,79	2 600,67	0,30

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

Après une année 2009 qui avait été marquée par une diminution sensible, de près de 6 % des autorisations d'engagement et de près de 2 % des crédits de paiement, les crédits budgétaires de la mission se caractérisent par conséquent par une grande stabilité en 2010.

Cette tendance ne doit cependant pas faire oublier le fait que ces crédits devraient très bientôt connaître à nouveau une nouvelle baisse, conformément à ce que prévoit la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012. Le rapport annexé à cette loi de programmation des finances publiques a précisé que certaines réformes contribueront à permettre une telle diminution des crédits :

— la réforme de l'organisation territoriale de l'État avec l'affirmation de l'échelon régional comme échelon de droit commun ;

— l'évolution des missions des préfetures et des sous-préfetures, avec l'allègement du contrôle de légalité et la centralisation de son traitement en préfeture ;

— l'amélioration des mutualisations de fonctions supports et plus généralement de leur efficience ;

— la poursuite de l'industrialisation des processus dans l'établissement des titres (permis de conduire et titres d'identité) et leur modernisation, qui doit aboutir à la fourniture d'un meilleur service pour les usagers (carte d'identité électronique sécurisée) ;

— la rationalisation du processus de délivrance des titres, avec le rapprochement des guichets au plus près des citoyens (en mairie).

B. LA POURSUITE DE LA BAISSSE DU PLAFOND D'EMPLOIS

En 2010, la mission AGTE devrait connaître une diminution de l'ordre de 800 ETPT, ce qui représente une diminution équivalente à celle qu'a connue la mission en 2009.

Le principal programme affecté par les suppressions d'emplois sera le programme « Administration territoriale », avec une perte de 736 ETPT, tandis que le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » connaîtra pour sa part une baisse de 64 ETPT. Ces évolutions sont similaires à celles qui avaient pu être constatées l'année dernière. Dans la mesure où les prévisions de départs à la retraite s'élèvent à 1 097, la suppression de 800 emplois représente un taux de non remplacement des départs à la retraite largement supérieur à la norme de non remplacement d'un départ sur deux.

Par ailleurs, les transferts avec des programmes d'autres missions conduisent à un solde de transfert positif pour la mission AGTE, de l'ordre de 6 ETPT.

Ces transferts concernent principalement, pour le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » :

— 39 ETPT transférés vers les services du Premier ministre en raison du rapprochement de l'INHES des autres instituts supérieurs similaires (Institut des hautes études de la défense nationale, Institut d'études et de recherche pour la sécurité des entreprises) ;

— 27 ETPT qui proviennent du secrétariat général de l'administration du ministère de la défense et 50 ETPT qui proviennent de la direction centrale des

services d'infrastructure de la défense, ces différents mouvements correspondant au rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur (1).

Pour le programme « Administration territoriale », les principaux transferts sont :

— un transfert sortant de 26 ETPT vers les services du Premier ministre au titre des chargés de mission des secrétariats généraux aux affaires régionales ;

— un transfert entrant de 18 ETPT correspondant à la création de cellules régionales d'achat auprès des préfetures de région.

Pour sa part, le programme « Vie politique, culturelle et associative » conserve son plafond actuel de 41 ETPT, lesquels correspondent uniquement aux emplois de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (les emplois de ministres des cultes ayant été transférés au programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » l'an dernier).

L'ÉVOLUTION DES PLAFONDS D'EMPLOI DE LA MISSION PAR PROGRAMME

(en ETPT)

Programme	2007	2008	2009	2010
Administration territoriale	30 228	28 473	27 770	29 039
Expérimentations Chorus	0	2 086	2 044	0
Total des programmes territoriaux	30 228	30 559	29 814	29 039
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	3 400	3 735	5 065	5 030
Vie politique, culturelle et associative	1 485	1 434	41	41
Total mission AGTE	35 113	35 727	34 920	34 110

N.B. La diminution du plafond d'emploi du programme Vie politique, culturelle et associative entre 2008 et 2009 s'explique par le transfert des emplois de ministres des cultes d'Alsace-Moselle vers le programme Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur.

La diminution des ETPT concerne les différentes catégories de personnel de manière équivalente.

(1) L'article L. 3225-1 du code de la défense, tel qu'il résulte de la loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale, prévoit que « sans préjudice des attributions de l'autorité judiciaire pour l'exercice de ses missions judiciaires, la gendarmerie nationale est placée sous l'autorité du ministre de l'intérieur, responsable de son organisation, de sa gestion, de sa mise en condition d'emploi et de l'infrastructure militaire qui lui est nécessaire. »

L'ÉVOLUTION DES PLAFONDS D'EMPLOI DE LA MISSION PAR CATÉGORIE

(en ETPT)

Catégorie	2007	2008	2009	2010
Hauts fonctionnaires	1 000	1 037	1 018	1 006
Personnels administratifs	26 120	26 433	25 792	25 189
Personnels techniques	6 433	6 682	6 551	6 367
Ouvriers d'État	9	9	9	9
Militaires	0	33	10	10
Hauts fonctionnaires, corps de conception et de direction et corps de commandement (police nationale)	57	56	60	52
Corps d'encadrement et d'application (police nationale)	85	85	87	82
Adjoints de sécurité	-	-	-	2
Personnels des cultes	1 393	1 393	1 393	1 393
Total mission AGTE	35 113	35 727	34 920	34 110

Pour autant, les crédits de titre 2 connaissent une augmentation, car l'impact négatif des suppressions d'emplois (pour 20,8 millions d'euros) est plus que compensé par le financement du glissement vieillesse-technicité (GVT) et la hausse du point d'indice (pour 10 millions d'euros) ainsi que par l'augmentation des dépenses de pension (pour 12 millions d'euros).

C. DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCES RENOUVELÉS

Comme cela était indiqué, au mois de juin 2009, dans le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, les objectifs et indicateurs de performance du programme « Administration territoriale » ont été réduits, à la suite du travail d'analyse effectué par la mission d'évaluation des politiques publiques du ministère du budget.

Dix indicateurs illustreront les cinq objectifs stratégiques du programme « Administration territoriale » pour le projet de loi de finances 2010.

Concernant l'objectif n° 1, la seule modification porte sur le libellé de l'objectif : améliorer la prévention dans le domaine de la sécurité nationale, et non plus dans le domaine de la sécurité civile. Les indicateurs de l'objectif demeurent inchangés et leur performance ne devrait guère évoluer, demeurant ainsi sensiblement en deçà de la cible de moyen terme.

L'objectif n° 2, dont le libellé a également été modifié, est désormais renseigné par deux indicateurs :

— le nombre de dossiers de fraude documentaire détectés par les préfetures, indicateur destiné à mesurer les efforts des préfetures pour participer à la sécurisation des titres délivrés ;

— les délais moyens de délivrance des titres, décliné en deux sous-indicateurs relatifs respectivement à l'ANTS et aux services des préfectures et portant sur les délais de délivrance des cartes grises et des passeports biométriques.

Les objectifs n° 3 et 4 (réduire le nombre d'actes non-conformes ; moderniser le contrôle de légalité) ont été fusionnés en un seul objectif (moderniser et rationaliser le contrôle de légalité), lequel est renseigné par trois des quatre indicateurs antérieurs. L'indicateur relatif aux taux d'actes budgétaires réformés après intervention de la préfecture est en effet supprimé.

Concernant l'objectif d'amélioration de la coordination des actions interministérielles, sa révision en 2007 avait déjà répondu aux grandes orientations stratégiques actuelles et n'appelaient donc pas de nouvelle refonte. Il demeure renseigné par un indicateur unique, qui est censé illustrer l'activité de mise en cohérence de l'action publique par le préfet dans un domaine sensible et impliquant de nombreux services de l'État : le délai d'instruction des dossiers d'installations classées pour la protection de l'environnement.

Un nouvel objectif a été élaboré pour le projet de loi de finances pour 2010 : développer les actions de modernisation et de qualité. L'indicateur retenu, qui s'inspire de l'ancien indicateur relatif au nombre de préfectures et sous-préfectures certifiées, est plus large que ce dernier, car il porte sur l'ensemble des démarches de qualité ayant abouti à une reconnaissance officielle.

Enfin, l'objectif relatif à la réduction des coûts de fonctionnement des préfectures a été supprimé, à la demande du ministère du budget, mais, dans le même temps, des ratios de fonction support ont été introduits dans le volet performance du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

En ce qui concerne le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », la création d'un nouvel objectif « Rendre la gestion efficiente » doit permettre de renseigner et de suivre l'évolution d'indicateurs transversaux, dans les domaines des ressources humaines, de la bureautique, de l'immobilier. Cet objectif, qui se substitue aux deux objectifs relatifs à l'amélioration de la performance en matière de systèmes d'information et de communication et à l'amélioration de la gestion immobilière, comprend trois indicateurs :

— un indicateur de ratio d'efficience de la gestion des ressources humaines, auquel est associé le sous-indicateur relatif au nombre d'effectifs gérants rapportés au nombre d'effectifs gérés ;

— un indicateur de ratio d'efficience bureautique, subdivisé en trois sous-indicateurs : le taux de respect des échéances de livraison ⁽¹⁾ ; le nombre d'heures

(1) Concernant le taux de respect des échéances de livraison, le critère de mesure porte sur la phase de lancement, la mise en exploitation de la phase pilote du projet et la fin du déploiement et la généralisation à l'ensemble des utilisateurs. L'indicateur est renseigné en rapportant le nombre de dates respectées, à 10 % près, par rapport à la planification initiale.

d'indisponibilité du réseau général de transport : le nombre d'heures d'indisponibilité des applications ⁽¹⁾ ;

— un indicateur de ratio d'efficacité immobilière, subdivisé en plusieurs sous-indicateurs : le taux de livraison dans les délais prévus ; le taux de livraison ne dépassant pas le budget prévu (en nombre d'opérations et en coût des opérations) ; les ratios d'occupation et de coût d'entretien du parc ⁽²⁾.

**TABLEAU DES PERFORMANCES DE LA MISSION AGTE
OBJECTIFS ET INDICATEURS PLF 2010
PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE »**

Indicateur	2006 Réalisation	2007 Réalisation	2008 Réalisation	2009 Prévision actualisée	2010 Prévision	Cible PAP 2010 (année)
Action 1– Coordination de la sécurité des personnes et des biens						
Objectif : améliorer la prévention dans le domaine de la sécurité nationale						
Taux de plans de prévention des risques naturels approuvés	59 %	66 %	70 %	71 %	72 %	100 % (2013)
Taux d'établissements recevant du public soumis à obligation de contrôle visités	91 %	93 %	94 %	95 %	95 %	100 % (2013)
Taux d'exercices de sécurité civile réalisés dans les délais réglementaires (PPI)	57 %	64 %	72 %	75 %	79 %	100 % (2012)
Action 2– Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance des titres						
Objectif : améliorer les conditions de délivrance de titres fiables et l'efficacité des services de délivrance de titres						
Nombre de dossiers de fraude documentaire dé- tectés par les préfectures					2 300	en hausse (2012)
Délais moyens de délivrance des titres (nouvel indicateur PLF 2009)						(2011)
Des cartes grises par l'ANTS	-	-	-	9 jours	7 jours	5 jours
Des passeports biométriques	-	-	-		7 jours	7 jours
Action 3– Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales						
Objectif : moderniser et rationaliser le contrôle de légalité						
Taux de contrôle des actes prioritaires reçus en préfecture	91 %	92 %	94 %	94 %	95 %	100 % (2012)
Taux d'actes retirés ou réformés après une intervention de la préfecture	50 %	48 %	58 %	59 %	60 %	En hausse (2012)
Taux d'actes télétransmis par l'application ACTES	0,58 %	2,36 %	5,45 %	8 %	12 %	En hausse (2012)
Action 05 – Animation du réseau des préfectures et des représentations de l'État outre-mer						
Objectif : améliorer la coordination des actions interministérielles						
Délai d'instruction des dossiers ICPE et loi sur l'eau	347 jours	341 jours	339 jours	335 jours	330 jours	300 jours (2012)
Objectif : développer les actions de modernisation et de qualité						
Nombre de sites certifiés ou labellisés		30	34	34	37	5 par an (2012)

(1) Concernant le nombre d'heures d'indisponibilité des applications, l'indicateur est calculé à partir de 16 applications reconnues comme sensibles.

(2) Le travail de fiabilisation de ces ratios restant à finaliser, ils ne sont pas encore renseignés.

PROGRAMME « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE »

Indicateur	2006 Réalisation	2007 Réalisation	2008 Réalisation	2009 Prévision ac- tualisée	2010 Prévision	Cible PAP 2010 (année)
Action 2 : Organisation des élections						
Objectif : organiser les élections au meilleur coût						
Coût moyen de l'élection par électeur inscrit sur les listes électorales						
Municipales			2,57			
Cantonales			2,74			
Sénatoriales			0,15			
Européennes (dont part du coût de la propagande par électeur)				3,06 (2,07)		
Régionales (dont part du coût de la propagande par électeur)					3,88 (2,55)	
Présidentielles		4,60				
Législatives		3,37				
Action 4 : Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques						
Objectif : réduire les délais de publication au Journal officiel des comptes des partis et groupements politiques						
Délai de traitement des comptes (en mois)		5	4,5	5	6	6 (2010)
Action 5 : Vie associative et soutien						
Réduire les délais d'instruction des demandes de reconnaissance d'utilité publique des associations et fondations						
Taux de demandes traitées en moins de six mois	-	77 %	94 %	80 %	98 %	100 % (2011)

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

Indicateur	2006 Réalisation	2007 Réalisation	2008 Réalisation	2009 Prévision ac- tualisée	2010 Prévision	Cible PAP 2010 (année)
Action 1 : État-major						
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	-	66 %	83 %	85 %	85 %	100 % (2011)
Action 4 : Pilotage des ressources humaines						
Objectif : rechercher la meilleure adéquation profil/poste						
Taux de couverture des besoins de formation à la prise de poste	71,5 %	72 %	78 %	75 %	75 %	80 % (2011)
Actions 3, 4 et 5 : Système d'information et de communication ; Pilotage des ressources humaines ; Affaires financières et immobilières						
Objectif : rendre la gestion efficiente						
Ratio d'efficience de la gestion des ressources humaines	-	-	1,6	-	-	-
Ratio d'efficience bureautique						(2011)
Taux de respect des échéances de livraison		70 %	69 %	75 %	75 %	80 %
Nombre d'heures d'indisponibilité du réseau général de transport		18 h 45	17 h 48	16 h	14 h	12 h
Nombre d'heures d'indisponibilité des applications		28 h 30	40 h 15	30 h	28 h	28 h
Nombre de postes de travail		213 870				
Ratio d'efficience immobilière						(2011)
Taux de livraisons dans les délais prévus		67 %	75 %	60 %	80 %	80 %
Taux de livraisons ne dépassant pas le budget prévu (en % du nombre d'opérations)		70 %	88 %	85 %	90 %	90 %
Taux de livraisons ne dépassant pas le budget prévu (en % du coût des opérations)		74 %	96 %	90 %	90 %	90 %
Ratio Surface utile de bureaux/SHON			86 %			
Ratio Surface utile nette/Poste de travail						
Ratio entretien courant/ SUB			23€/m ²			
Ratio entretien lourd/SUB			68€/m ²			

II.- LE PROGRAMME TERRITORIAL

Le programme « Administration territoriale expérimentation Chorus » était né d'une scission du programme « Administration territoriale », afin de prendre en compte le fait que le système Chorus devait être expérimenté dans certaines régions avant d'être généralisé à l'administration préfectorale sur l'ensemble du territoire national.

Chorus est un système d'information budgétaire, financière et comptable, commun aux administrations centrales et déconcentrées, qui a été déployé à partir de juillet 2008, par vagues successives. En 2010, l'outil informatique Chorus sera étendu à l'ensemble des préfetures ⁽¹⁾.

Il n'est donc plus nécessaire d'opérer une distinction au sein des crédits des préfetures selon que le système Chorus est ou non employé. L'intégration des effectifs et des crédits du programme « Administration territoriale expérimentation Chorus » dans le périmètre du programme « Administration territoriale » tire ainsi les conséquences de la généralisation du déploiement de l'outil informatique Chorus à toutes les préfetures.

Le programme territorial qui en résulte connaît une évolution des crédits de fonctionnement négative très prononcée (de plus de 17 %), tandis que les crédits de personnel sont en très légère hausse (de moins de 1 %).

La légère hausse des crédits de personnel tient à un GVT positif (estimé à 1,5 % en 2010) et à la hausse des enveloppes budgétaires relatives à des mesures statutaires et indemnitaires (17,28 millions d'euros en 2010, contre 11,46 millions d'euros en 2009), facteurs d'augmentation tempérés par une diminution des emplois du programme, qui passent de 29 798 ETPT pour 2009 à 29 039 ETPT pour 2010.

La diminution importante des crédits de fonctionnement s'explique au premier chef par la fin de la subvention versée par le programme à l'ANTS.

(1) La comptabilité de l'État sera gérée dans Chorus début 2011 et, à compter de 2012, la Cour des comptes pourra auditer et certifier les comptes de l'État à partir du seul outil Chorus.

**CRÉDITS DU PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE »
PAR TITRE (2008-2010)**

(en millions d'euros)

Titre	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	LFI 2008	LFI 2009	PLF 2010	PLF 2010/ LFI 2009 <i>(en %)</i>	LFI 2008	LFI 2009	PLF 2010	PLF 2010/ LFI 2009 <i>(en %)</i>
Titre 2	1 388,11	1 425,44	1 437,68	0,86	1 388,11	1 425,44	1 437,68	0,86
Titre 3	423,23	304,98	252,61	- 17,18	423,23	304,98	252,61	- 17,18
Titre 5	60,17	43,66	45,43	4,05	60,17	43,66	45,43	4,05
Total	1 871,51	1 774,11	1 735,72	- 2,17	1 871,51	1 774,11	1 735,72	- 2,17

A. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS

1. La répartition des crédits entre les préfetures en 2009

La répartition des crédits entre les différentes préfetures en 2009 s'est effectuée sur une base régionale, pour la deuxième année consécutive (et pour la première année en ce qui concerne la région Île-de-France). Au titre des budgets opérationnels de programme (BOP) ayant une dotation en baisse par rapport à 2008, on peut signaler le cas des régions Auvergne, Basse-Normandie, Bourgogne, Corse, Champagne-Ardenne, Nord-Pas-de-Calais, Haute-Normandie ainsi que trois des quatre régions d'outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Réunion).

Le plafond d'emplois notifié pour l'année 2009 a été en baisse dans toutes les régions de métropole ainsi que dans trois des quatre régions d'outre-mer (la seule exception concernant la Guyane). Cette baisse doit se poursuivre en 2010 et 2011, pour atteindre une diminution cumulée de 2 107 emplois sur trois ans.

LES DOTATIONS DES PRÉFECTURES

Budgets opérationnels de programme 2009	Population Insee au 1 ^{er} janvier 2006 (sauf cas particulier COM)	Plafond d'emplois 2009 initial notifié	Densité des agents de préfecture (nombre d'agents pour 10.000 habitants)	Dotation notifiée au 1 ^{er} janvier 2009 (titre 2 + hors titre 2)	Dotation notifiée / habitant (en €)
ALSACE	1 847 604	774	4,19	40 230 483	21,77
AQUITAINE	3 206 667	1 357	4,23	71 968 352	22,44
AUVERGNE	1 379 138	785	5,69	39 632 180	28,74
BASSE NORMANDIE	1 501 308	703	4,68	35 097 801	23,38
BOURGOGNE	1 681 649	867	5,16	44 335 137	26,36
BRETAGNE	3 194 026	1 155	3,62	60 425 266	18,92
CENTRE	2 591 265	1 297	5,01	65 910 283	25,44
CHAMP. ARDENNES	1 378 356	813	5,90	39 960 547	30,04
CORSE	299 552	344	11,48	18 030 788	64,61
FRANCHE COMTE	1 187 665	722	6,08	36 589 021	30,81
LANGUEDOC ROUSS.	2 589 704	1 215	4,69	61 458 666	23,73
LIMOUSIN	753 537	514	6,82	25 733 182	34,15
LORRAINE	2 391 518	1 139	4,76	58 646 579	24,52
MIDI PYRÉNÉES	2 856 643	1 567	5,49	83 811 600	29,34
NORD PAS DE CALAIS	4 089 079	1 322	3,23	68 255 364	16,69
HAUTE NORMANDIE	1 851 344	714	3,86	35 551 700	19,20
PAYS DE LA LOIRE	3 553 437	1 328	3,74	67 355 808	18,96
PICARDIE	1 942 567	868	4,47	42 918 260	22,09
POITOU CHARENTE	1 778 856	859	4,83	43 534 374	24,47
PACA	4 896 850	2 096	4,28	107 923 336	22,04
RHÔNE ALPES	6 172 436	2 397	3,88	120 526 601	19,53
ÎLE-DE-FRANCE	11 673 919	4 294	3,68	230 920 218	19,78
SEINE ET MARNE	1 294 762	479	3,70	23 975 670	18,52
YVELINES	1 421 484	538	3,78	27 490 119	19,34
ESSONNE	1 214 290	466	3,84	24 940 319	20,54
HAUTS DE SEINE	1 552 943	626	4,03	33 093 180	21,31
SEINE SAINT DENIS	1 503 536	695	4,62	36 859 864	24,52
VAL DE MARNE	1 310 345	525	4,01	28 023 116	21,39
VAL D'OISE	1 172 742	486	4,14	25 243 075	21,52

Budgets opérationnels de programme 2009	Population Insee au 1 ^{er} janvier 2006 (sauf cas particulier COM)	Plafond d'emplois 2009 initial notifié	Densité des agents de préfecture (nombre d'agents pour 10.000 habitants)	Dotation notifiée au 1 ^{er} janvier 2009 (titre 2 + hors titre 2)	Dotation notifiée / habitant (en €)
PARIS	2 203 817	479	2,17	31 294 875	14,20
GUADELOUPE	451 809	323	7,15	18 534 843	41,02
MARTINIQUE	403 820	307	7,60	17 222 717	42,65
GUYANE	208 171	236	11,34	13 952 708	67,03
RÉUNION	791 321	358	4,52	22 517 960	28,46
ST-PIERRE-ET-MIQUELON	6 345	54	85,11	3 789 665	597,27
NOUVELLE-CALÉDONIE	230 784	236	10,23	17 605 774	76,29
POLYNÉSIE FRANÇAISE	264 736	308	11,63	22 553 604	85,19
WALLIS ET FUTUNA	14 231	42	29,51	4 651 517	326,86
MAYOTTE	186 729	228	12,21	9 813 047	52,55
TAAF	sans objet	25	sans objet	2 095 504	sans objet

Source : Ministère de l'Intérieur

Les disparités territoriales, en terme de densité des agents comme en terme de dotation par habitant, demeurent largement inchangées.

Une partie des crédits des BOP régionaux ont été utilisés, comme l'année précédente, sous la forme d'une enveloppe mutualisée d'investissement régionale (EMIR) (excepté en Île-de-France) ⁽¹⁾.

(1) Cette enveloppe mutualisée, abondée par chacune des préfectures ainsi que par l'administration centrale, permet d'engager des dépenses (notamment dans le domaine immobilier), en procurant ainsi un effet de levier aux préfectures les moins bien dotées. L'abondement par les BOP régionaux se fait à hauteur de 25 % des crédits de l'enveloppe mutualisée.

LA PART DES ENVELOPPES MUTUALISÉES DANS LES BOP RÉGIONAUX

Région	Montant de la dotation consacrée à l'enveloppe mutualisée	Part dans la dotation initiale 2009 (en %)
ALSACE	356 250	0,88
AQUITAINE	82 000	0,11
AUVERGNE	547 605	1,38
BASSE NORMANDIE	280 211	0,80
BOURGOGNE	464 918	1,05
BRETAGNE	945 549	1,56
CENTRE	1 372 763	2,08
CHAMP. ARDENNES	369 935	0,93
CORSE	73 750	0,41
FRANCHE COMTE	840 767	2,30
LANGUEDOC ROUSS.	944 321	1,54
LIMOUSIN	617 105	2,40
LORRAINE	441 497	0,75
MIDI PYRÉNÉES	586 276	0,70
NORD PAS DE CALAIS	354 850	0,52
HAUTE NORMANDIE	386 255	1,09
PAYS DE LA LOIRE	569 581	0,85
PICARDIE	955 409	2,23
POITOU CHARENTE	364 035	0,84
PACA	781 503	0,72
RHÔNE ALPES	696 646	0,58
ÎLE-DE-FRANCE	-	-

Source : Ministère de l'Intérieur

Néanmoins, l'importance de la part des crédits des BOP régionaux consacrés à cette enveloppe mutualisée est très variable selon les régions. Alors qu'elle représente plus de 2 % de l'ensemble des crédits du BOP dans les régions Franche-Comté, Picardie ou Centre, cette part représente à l'inverse moins de 0,5 % de ces crédits en région Aquitaine ou dans la collectivité territoriale de Corse. Ces différences s'expliquent par la latitude laissée aux responsables des BOP pour organiser la gestion de l'enveloppe mutualisée et en abonder les crédits. Dans les cas où les crédits consacrés à l'enveloppe mutualisée sont importants, la mutualisation porte également sur les crédits de rémunération des personnels occupant des fonctions mutualisées.

En 2010, une enveloppe mutualisée devrait également être instaurée pour la région Île-de-France.

La généralisation de l’outil informatique Chorus à l’ensemble des préfectures au 1^{er} janvier 2010 devrait permettre un pilotage renforcé des crédits au niveau des responsables de BOP.

Votre rapporteur pour avis souhaite toutefois souligner les réserves qui ont pu être exprimées en réponse au questionnaire budgétaire. Ces réserves portent notamment sur la fiabilité des restitutions (non assurée dans la version expérimentale), sur la nécessité de faire des saisies doubles dans l’outil ministériel de pilotage de la masse salariale. Les services ordonnateurs auront en charge les saisies comptables, ce qui a conduit les préfectures à prévoir des effectifs de gestionnaires supérieurs aux effectifs actuels.

Le basculement dans le nouveau système n’est donc pas sans présenter quelques enjeux et quelques difficultés. M. Henri-Michel Comet, secrétaire général du ministère de l’intérieur, a toutefois insisté sur la volonté du ministère d’assurer en amont une formation de l’ensemble des agents qui auront à manipuler cet outil informatique. Il est à espérer que cette approche rendra la période de déploiement de l’application moins problématique.

2. La répartition des crédits et des effectifs entre les actions du programme

Les différentes actions du programme « Administration territoriale » connaissent une évolution budgétaire contrastée. Alors que les actions « Coordination de la sécurité des personnes et des biens » et « Pilotage territorial des politiques gouvernementales » connaissent une augmentation de leurs crédits (essentiellement de fonctionnement, mais également dans une moindre mesure d’investissement), les crédits des trois autres actions du programme sont en diminution.

Dans le cas particulier de l’action « Garantie de l’identité et de la nationalité, délivrance des titres », cette diminution tient essentiellement à la fin du versement de la subvention jusqu’alors accordée à l’ANTS.

En ce qui concerne l’action « Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales », la diminution des crédits porte sur les seuls crédits de personnel.

Enfin, l’action « Animation du réseau, soutien au service des préfectures et gestion des Hauts-Commissariats et représentations de l’État outre-mer » connaît une diminution de ses crédits de fonctionnement, car cette action ne comprend plus de dépenses indivises des préfectures, qui sont toutes réparties sur les quatre autres actions du programme. Cette action est en revanche la seule du programme à comporter des crédits d’investissement (à hauteur de 45 millions d’euros pour 2010), qui correspondent à l’intégralité des crédits affectés au programme national d’équipement (PNE) immobilier des préfectures. Les investissements portent no-

tamment sur des restructurations des halls d'accueil, ainsi que sur la rationalisation des implantations. L'investissement structurant le plus important pour les années à venir devrait porter sur la future préfecture de la région Bretagne. Sa livraison est prévue en 2014, pour un coût global estimé à 46 millions d'euros.

**CRÉDITS DU PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE »
PAR ACTION (2008-2010)**

(en millions d'euros)

Action	Autorisations d'engagement			
	LFI 2008	LFI 2009	PLF 2010	PLF 2010/ LFI 2009 (en %)
N° 1 (Sécurité des personnes et des biens)	218,45	249,80	256,80	2,8
N° 2 (Identité, nationalité et délivrance de titres)	791,66	716,53	670,04	-6,49
N° 3 (Contrôle de légalité et conseil aux collectivités)	183,82	202,75	199,76	-1,48
N° 4 (Pilotage territorial des politiques gouvernementales)	408,54	473,30	484,18	2,30
N° 5 (Animation du réseau et réseau outre-mer)	270,04	131,73	124,93	-5,16

Du point de vue des effectifs, l'effort de réduction porte sur chacune des actions du programme. L'effort est toutefois plus prononcé pour les actions « Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance des titres » et plus encore « Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales ».

La réduction des effectifs du programme sur les trois ans à venir est estimée à 2 107 emplois. Au titre de l'année 2010, le programme connaîtra la suppression de 736 emplois. En 2011, ce mouvement devrait se poursuivre avec une réduction de 699 emplois. Votre rapporteur pour avis, qui avait déjà eu l'occasion d'attirer l'attention de votre commission sur la difficulté de pouvoir assurer à moyen terme un service de qualité équivalente avec des moyens humains en diminution constante, renouvelle cette année ces observations.

L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DU PROGRAMME VENTILÉS PAR ACTION

Action	Plafond 2009	Plafond 2010	Plafond 2010/Plafond 2009 (en %)
N° 1 (Sécurité des personnes et des biens)	4 637	4 582	-1,19
N° 2 (Identité, nationalité et délivrance de titres)	12 064	11 706	-2,97
N° 3 (Contrôle de légalité et conseil aux collectivités)	3 744	3 538	-5,51
N° 4 (Pilotage territorial des politiques gouvernementales)	8 544	8 390	-1,81
N° 5 (Animation du réseau et réseau outre-mer)	825	823	-0,25

B. LES RÉFORMES DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

Les évolutions en termes de crédits et d'emplois s'inscrivent dans le cadre d'une réforme de grande ampleur de l'administration territoriale, qui porte sur les missions exercées par cette administration mais également sur ses structures et son organisation.

1. La réforme de la délivrance des titres

La modernisation de la procédure de 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 représentent près de 40 % des effectifs du programme territorial.

Cette modernisation des procédures de délivrance des titres s'appuie sur la montée en puissance de l'ANTS, opérateur de l'État créé en 2007 et dont le financement devient entièrement distinct de celui de la mission AGTE à compter du présent projet de loi de finances.

Cette dissociation permet une diminution des crédits de l'action « Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance des titres » qui passent ainsi de 716,5 millions d'euros pour 2009 à 670 millions d'euros pour 2010. Cette baisse porte uniquement sur les crédits de fonctionnement, les dépenses de personnel demeurant pour leur part stables, à 576,38 millions d'euros, en raison de la baisse des ETPT rattachés à cette action (diminution de 358 ETPT).

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 30 avril 2008 ⁽¹⁾ a précisé les conditions de délivrance et de renouvellement du passeport biométrique, que la France doit délivrer au plus tard le 28 juin 2009, conformément à ce que prévoit le règlement européen du 13 décembre 2004 ⁽²⁾. 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*

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

(2) 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.

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 »⁽¹⁾.

Le projet reposait sur la mise en place d'environ 4 000 stations d'enregistrement, ayant chacune une capacité minimale de traitement de 2 500 titres par an, dans environ 2 000 communes (lesquelles totalisent 70 % des demandes de titres d'identité au niveau national). Finalement, ce sont 2 292 sites qui ont été retenus, et 3 211 stations qui ont été installées sur le territoire national au 28 juin 2009⁽²⁾.

La mise en application du nouveau système de délivrance de passeports biométriques, qui prévoit que les demandes ne peuvent être reçues que dans la liste des communes fixée par arrêté préfectoral et disposant des équipements nécessaires, s'est faite progressivement au cours des six premiers mois de l'année 2009, après une phase de test dans l'Oise et dans l'Aube entre octobre et décembre 2008. Toutefois, au début du mois de juin, ce n'étaient encore que 48 départements qui délivraient des passeports biométriques. L'essentiel du basculement a donc été assuré au cours du mois de juin.

Ces nouveaux titres comprennent des données numérisées (photo, empreintes digitales) qui figurent dans une puce sécurisée, ce qui doit rendre la fraude plus difficile et renforcer la protection de l'identité de tous les citoyens.

Chacun peut effectuer les démarches de demande de titre dans la commune de son choix.

La mise en place de ce nouveau système a posé, au début de l'été, c'est-à-dire à une période où la demande de titres est élevée, un problème de délai de délivrance du passeport biométrique aux demandeurs. Ce problème semble toutefois en voie de résorption, car le nombre de demandes, envoyées par les mairies, en instance de validation était d'environ 24 000 au 1^{er} septembre 2009, soit trois fois moins que durant le mois de juin (au 1^{er} juillet, le stock en instance était d'environ 54 000 demandes), à la fin duquel quatorze départements présentaient un nombre de demandes en instance supérieur à 1 000 demandes. À l'issue de la période estivale, seules cinq préfetures étaient toujours confrontées à des demandes de validation supérieures à 1 000 passeports contre une dizaine lors de la période estivale. L'ANTS continue de travailler activement avec ces sites afin de leur permettre de résorber les stocks. Les départements ayant présenté des phénomènes d'engorgement sont essentiellement les départements très urbains des grandes métropoles.

Se pose également la question de la prise en charge du coût de traitement par les communes des demandes de titre. L'article L. 2335-16 du code général des

(1) 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.

(2) Il convient d'ajouter à ce chiffre la centaine de stations mobiles livrées aux préfets et destinées à être utilisées pour des personnes à mobilité réduite ou des cas particuliers, ainsi que les 320 stations livrées au ministère des affaires étrangères et européennes pour équiper les consulats.

collectivités territoriales, tel qu'il résulte de l'article 136 de la loi de finances, prévoit une indemnité annuelle de 5 000 euros par station (le projet de loi de finances proposait initialement 3 200 euros), qui doit être versée aux communes sous la forme d'une dotation ⁽¹⁾. Cette « dotation forfaitaire 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 en fonction du taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Ainsi, la croissance de cette dotation en 2010 sera de 0,6 %.

Un certain nombre de critiques ont été émises à l'encontre de cette indemnisation forfaitaire. Comme l'a expliqué Mme Michèle André dans son rapport d'information au nom de la commission des Finances du Sénat : « *Le caractère forfaitaire de la dotation ne prend en effet en compte ni la spécificité des "villes centres" (qui reçoivent un grand nombre de demandes "extérieures"), ni le caractère plus ou moins touristique de la commune, ni les horaires d'ouverture des mairies plus ou moins attractifs pour les usagers (ouverture le samedi matin, par exemple).* » ⁽²⁾ Pour cette raison, Mme Michèle André a proposé de remplacer le forfait actuel par une indemnité calculée au prorata des titres délivrés en année N -1 ou N -2.

Un audit sur le coût réel de fonctionnement des stations au terme de la première année de fonctionnement doit être effectué, les résultats de cet audit pouvant éventuellement conduire à une révision du montant de l'indemnité. Si, idéalement, il aurait été préférable de disposer des résultats de cet audit dès l'examen du présent projet de loi de finances, le fait que la remise de cet audit soit annoncée pour la fin de cette année semble une perspective satisfaisante.

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, un avant-projet de loi relatif à la protection de l'identité avait recueilli un avis de la CNIL en juillet 2008.

D'après les réponses apportées au questionnaire budgétaire, certaines dispositions ponctuelles de cet avant-projet devraient être prochainement présentées au Parlement sous la forme d'un projet de loi plus succinct. Ces dispositions devraient porter sur la valeur probante de la carte nationale d'identité et du passeport en matière d'identité ainsi que sur l'organisation de la transmission des actes d'état civil directement des officiers d'état civil aux agents chargés du recueil ou de l'instruction des demandes de titres.

(1) 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 ».

(2) Mme Michèle André, Rapport fait au nom de la commission des Finances sur les titres sécurisés et l'Agence nationale des titres sécurisés, Sénat, session ordinaire 2008-2009, 24 juin 2009, page 58.

b) Le nouveau système d'immatriculation des véhicules

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, avait été prévue pour 2009, avec un déploiement progressif qui a dû être finalement reporté de quelques mois :

— au 15 avril 2009 (et non au 1^{er} janvier 2009 comme initialement prévu) pour les véhicules neufs et pour l'immatriculation des cyclomoteurs ;

— au 15 octobre 2009 (et non au 1^{er} mars 2009 comme initialement prévu) pour les véhicules d'occasion lors d'un changement de propriétaire ;

— au 15 octobre 2009 (et non au 1^{er} juin 2009 comme initialement prévu), pour l'ensemble des opérations, y compris pour les véhicules conservant leur ancien numéro d'immatriculation ⁽¹⁾.

Au 16 septembre 2009, 1 712 491 certificats d'immatriculation ont été délivrés pour les véhicules neufs, réalisés à 71 % chez les professionnels de l'automobile. Ce sont près de 18 000 des quelque 20 000 professionnels de l'automobile qui ont déjà rejoint le dispositif télématique.

Les délais de délivrance moyens restent contenus, avec une légère augmentation en juin-juillet. Pour les demandes ayant transité par les préfectures, le délai moyen de délivrance au mois d'août était de 6 jours. Pour celles ayant transité par le circuit des professionnels habilités, plus de 80 % des titres ont été délivrés dans un délai inférieur ou égal à 9 jours.

L'extension du dispositif aux véhicules d'occasion a pour conséquence de multiplier par environ 2,5 le nombre d'immatriculations SIV. Aussi, le jour du passage à cette extension (15 octobre 2009), un problème de priorité dans l'accès au réseau informatique a créé des difficultés d'enregistrement. Ces difficultés se sont résorbées dans les jours suivants, d'après les informations données à votre rapporteur pour avis par M. Henri-Michel Comet le 21 octobre 2009.

Il semble également qu'un certain nombre de manques sont apparus dans les informations figurant sur la carte grise (concernant la date du dernier contrôle technique effectué pour les véhicules d'occasion, ou le nom du conjoint lorsque la carte grise est partagée). Les éventuels défauts de l'application informatique font l'objet d'observations de la part des usagers et il est procédé à une amélioration en temps réel de l'application. La réactivité dans l'amélioration de l'application informatique pourra permettre d'éviter un trop grand nombre de rectifications.

Le dispositif est géré par l'ANTS. Le service de gestion, dont les locaux sont implantés à Charleville-Mézières, assure une délivrance de toutes les cartes

(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).

grises par voie postale aux usagers, se substituant à la délivrance par les services préfectoraux. Il est doté d'un centre d'appels, qui a pour mission de répondre aux questions des usagers, des professionnels et des préfetures (plus de 2 000 appels téléphoniques par jour). Sur le plan matériel, l'Imprimerie nationale assure 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 conclues avec l'ANTS.

Créée par décret en Conseil d'État, une redevance de 2,5 euros, mise à la charge de l'usager et correspondant à la dépense d'acheminement, est 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. Par ailleurs, 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, d'un montant de 4 euros par titre, est également perçue au moment de l'immatriculation.

c) La lutte contre la fraude aux titres

Les efforts du Gouvernement en matière de lutte contre la fraude aux titres méritent d'être soulignée.

Les titres administratifs actuels présentent un degré de sécurité élevé. Leur contrefaçon est généralement facilement détectable, notamment du fait de l'impossibilité de reproduire correctement les filigranes. Les permis de conduire, bien que moins sécurisés, sont également difficilement reproductibles.

Face à ces contraintes techniques, les fraudeurs se sont orientés vers l'obtention induue de documents authentiques délivrés en toute légalité par une administration. Les différents documents justificatifs sollicités pour la constitution d'un dossier de demande sont particulièrement faillibles, que ce soient les justificatifs de domicile (trop nombreux et non sécurisés) ou les extraits d'acte de naissance. En effet, il est possible de se faire délivrer un tel extrait à une identité d'emprunt ou de le contrefaire à une identité fictive. Au cours des huit premiers mois de l'année 2009, ce sont ainsi 460 faux actes de naissance qui ont été découverts, soit le double de ceux découverts pour toute l'année 2008. Il en est de même pour les passeports dont 730 ont été délivrés indûment et découverts par les services de la PAF pour les huit premiers mois de 2009, soit déjà plus du double du total des années 2007 et 2008. Le constat est quasiment identique pour les cartes nationales d'identité avec 655 documents frauduleux découverts sur les huit premiers mois de l'année 2009 contre 214, pour l'ensemble de l'année 2008.

L'ÉVOLUTION DU NOMBRE D'OBTENTIONS FRAUDULEUSES DÉCOUVERTES

Titres	2006	2007	2008	2009
Passeport	276	305	336	730
CNI	127	174	214	655
Titre de séjour	228	234	232	180
Permis de conduire	42	103	126	103
Acte de naissance	84	68	228	460
Total	757	884	1 136	2 128

Afin de réduire les risques de falsification de ces titres, il est envisagé de sécuriser les documents d'identité en organisant la transmission des actes d'état-civil directement des officiers d'état-civil aux agents chargés du recueil ou de l'instruction des demandes de titres.

d) Les naturalisations

Le rôle des préfetures en matière naturalisation des étrangers devrait s'accroître au cours des années à venir.

En matière de traitement des demandes de naturalisations par décret, il est envisagé de supprimer le double niveau d'instruction (centrale et déconcentrée) afin de permettre de réduire les délais, tout en préservant l'égalité de traitement. Cette réforme devrait passer par une modification du décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993 afin de donner aux préfets (à titre expérimental pour un certain nombre d'entre eux, du 1^{er} janvier au 30 juin 2010, puis à l'ensemble des préfets, à compter du 1^{er} juillet 2010), un pouvoir de décision élargi en matière de naturalisation.

Cependant les décisions de naturalisation continueront à être prises au niveau national par décret du Premier ministre, sur rapport du ministre en charge des naturalisations et proposition des préfets.

L'objectif majeur de la suppression de la double instruction est la réduction des délais de traitement des demandes entre le dépôt du dossier complet, attesté par la remise d'un récépissé et la décision (favorable ou défavorable) prise à l'issue de la procédure d'instruction.

Par ailleurs, le Gouvernement considère que la déconcentration d'une part importante de la procédure vers les préfetures va conduire à responsabiliser davantage celles-ci s'agissant tant de la qualité de l'instruction de chaque dossier que du suivi des délais de traitement des dossiers enregistrés.

D'autre part, les préfetures se verront également confier, à compter du 1^{er} janvier 2010, les procédures de naturalisation par mariage aujourd'hui assurées

par les tribunaux. Ce transfert de tâche ne va pas sans poser la question d'un éventuel transfert d'effectifs.

2. La centralisation en préfecture du contrôle de légalité

Le mouvement de centralisation du contrôle de légalité en préfecture, décidé par le conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007, a vu ses modalités d'organisation définies par la circulaire ministérielle du 23 juillet 2009.

Cette circulaire insiste sur la nécessité de déterminer des priorités locales de contrôle, tout en renvoyant à des circulaires interministérielles thématiques les enjeux du contrôle de légalité et les stratégies à mettre en œuvre en matière d'urbanisme d'une part et d'environnement d'autre part.

Cette circulaire fixe les axes de la réorganisation des services chargés du contrôle de légalité, devant aboutir à une centralisation en préfecture effective au 1^{er} janvier 2010. Les moyens doivent être concentrés en préfecture, sans que pour autant le sous-préfet d'arrondissement voie ses relations avec les collectivités territoriales amoindries.

Le dispositif proposé consiste à recevoir les actes des collectivités territoriales d'un arrondissement à la sous-préfecture, laquelle assure la sélection des actes prioritaires sur la base de la stratégie locale de contrôle arrêtée par le préfet et les transmet alors pour traitement au service de la préfecture compétent. Les éventuelles lettres d'observation sont ensuite soumises par ce service à la signature du sous-préfet, qui conserve par conséquent sa capacité d'appréciation.

Votre rapporteur pour avis estime que le fait de conserver au sous-préfet un rôle décisif, au contact direct des élus de l'arrondissement, est un élément positif qui atténue les risques que pouvait faire courir la centralisation du contrôle de légalité. Qui plus est, dans la mesure où l'évolution du contrôle de légalité doit s'accompagner du développement de la fonction de conseil aux élus locaux, le représentant de l'État dans l'arrondissement doit demeurer l'interlocuteur direct des élus locaux.

Selon un schéma comparable à celui prévu pour les sous-préfectures, la direction en charge au sein du secrétariat général de la préfecture de département du contrôle de légalité des collectivités territoriales a vocation à assurer cette mission pour le compte du SGAR.

La circulaire du 23 juillet 2009 prévoit par ailleurs des possibilités d'adaptation de la recentralisation du contrôle de légalité en préfecture. Ainsi, les pôles thématiques regroupant un nombre significatif d'agents et ayant une expertise locale reconnue peuvent être maintenus dans les sous-préfectures. D'autre part, dans le cas de sous-préfectures d'arrondissement d'importance particulière, le service chargé du contrôle pourra être composé d'agents localisés dans des sites

différents, travaillant en réseau. De manière complémentaire, il sera également possible de procéder à une mutualisation interdépartementale de certaines qualifications spécialisées. L'exemple de la Seine-et-Marne, où l'idée d'abord envisagée de maintenir un pôle spécialisé en matière de marchés publics dans la sous-préfecture de Torcy a finalement été abandonnée, incite toutefois à penser que la centralisation généralisée en préfecture sera sans doute la règle.

En outre, le service du contrôle de légalité est renforcé par l'adjonction de l'unité participant au sein des DDE au contrôle de légalité en matière d'urbanisme.

Par ailleurs, le déploiement du pôle interrégional du contrôle de légalité a vu son ressort étendu à tout le territoire métropolitain (excepté l'Île-de-France) au 1^{er} janvier 2007, puis aux départements d'outre-mer au 1^{er} février 2009. Plus de 6 738 dossiers ont été traités, à la demande des préfectures, par ce pôle interrégional, le délai moyen de traitement étant de 15 jours.

L'application informatique ACTES (Aide au contrôle de légalité dématérialisé) doit également contribuer à améliorer les procédures de contrôle administratif et de contrôle budgétaire. Le premier volet de cette application permet une transmission par voie électronique des actes soumis au contrôle de légalité. La délivrance de l'accusé de réception est désormais automatique et dématérialisée, ce qui décharge les services de l'État d'autant de tâches matérielles répétitives. Le second volet de l'application a pour objet l'intégration d'un module dédié permettant une exploitation des flux budgétaires transmis à la préfecture. Ce module devrait permettre d'automatiser plusieurs opérations de contrôle (de l'équilibre budgétaire, de l'égalité des montants inscrits dans les différentes parties du document budgétaire, de l'égalité des opérations d'ordre, d'un niveau de dépenses imprévues). Ce programme d'administration électronique doit aboutir à des gains de temps, permettant un redéploiement d'emplois dédiés à des tâches administratives répétitives au profit d'emplois d'analyse et d'expertise juridique.

L'action « Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales » ne connaîtra qu'une baisse très légère de ses crédits, de l'ordre de 3 millions d'euros. Cette diminution porte uniquement sur les dépenses de personnel et est permise par la réduction du nombre d'ETPT affectés à cette fonction. Sur la période 2009-2011, l'objectif de réduction d'emplois dans les préfectures et sous-préfectures au titre de la modernisation du contrôle de légalité est de 470 ETPT, dont 150 au seul titre de la centralisation en préfecture. Par exemple, dans le cas de la Seine-et-Marne, le service du contrôle de légalité de la préfecture devrait connaître une augmentation de 5 ETPT, tandis que seulement 4 des 15 ETPT assurant cette mission en sous-préfectures devraient être maintenus (pour assurer la sélection des actes et la liaison avec les services compétents de la préfecture). La centralisation se traduit donc par une réduction nette de 6 du nombre d'ETPT assurant cette mission dans ce département.

Une autre évolution du contrôle de légalité, relative au champ des actes contrôlés, doit également être signalée. L'ordonnance destinée à réduire les caté-

gories d'acte soumises à une obligation de transmission, prise sur le fondement de l'article 120 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, est en cours d'examen par le Conseil d'État et ne devrait pas tarder à être publiée. Le projet d'ordonnance aboutit par exemple, en matière de fonction publique territoriale, à limiter la transmission des délibérations à celles correspondant aux garanties fondamentales de la fonction publique et au principe de parité entre les fonctions publiques (délibérations fixant le régime indemnitaire et les avantages en nature, délibérations relatives au temps de travail...).

Le texte devrait être promulgué avant la fin de l'année, ce qui devrait permettre de respecter le délai d'un an imparti au Gouvernement pour prendre cette ordonnance, le projet de loi de ratification devant être déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

3. La nouvelle organisation de l'administration territoriale

La nouvelle organisation de l'administration territoriale, dont les lignes directrices avaient été fixées par une circulaire du Premier ministre du 7 juillet 2008, s'est vue confirmée par de nouvelles circulaires primo-ministérielles. La nouvelle organisation devrait être mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2010.

La circulaire du 31 décembre 2008 relative à l'organisation de l'administration départementale de l'État confirme l'organisation définie le 7 juillet 2008⁽¹⁾. Les directions départementales devront être regroupées, sur une base interministérielle. Le schéma à deux directions comprendra la direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) et de la direction départementale des territoires (DDT). Il sera possible de créer une troisième direction départementale interministérielle, par scission de la DDCSPP en direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) d'une part et direction départementale de la protection des populations (DDPP) d'autre part lorsque la population du département dépassera 400 000 habitants⁽²⁾.

À côté de ces directions interministérielles, subsisteront la direction départementale des finances publiques, l'inspection d'académie, la direction départementale de la protection judiciaire de la jeunesse, les services de police et unités de gendarmerie.

En outre, des services des directions régionales dénommés unités territoriales (UT) seront placés sous l'autorité fonctionnelle des préfets de départements. Il en ira ainsi pour la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), pour la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) et pour la direction régionale des affaires culturelles (DRAC).

(1) A l'exception de l'Île-de-France et de l'outre-mer, faisant l'objet de dispositions spécifiques.

(2) Soit pour 48 des 88 départements de métropole (hors Île-de-France).

La circulaire du 31 décembre 2008 confirme le rôle de pilotage du niveau régional. Le préfet de région veille à la cohérence de l'organisation des compétences entre directions départementales, anime la collégialité associant les préfets de département et les directeurs régionaux et s'assure du suivi de la performance.

L'allocation des moyens et le suivi de la performance auront lieu à l'échelon régional. Les moyens budgétaires des directions départementales interministérielles relèveront des BOP des directions régionales et seront répartis par le préfet de région après avis du comité de l'administration régionale (CAR). Dans le cas d'unités territoriales, les directions régionales présenteront directement des engagements de service aux préfets de départements et ces engagements seront ensuite arrêtés par le préfet de région. Sous la responsabilité du préfet de région, le secrétaire général aux affaires régionales (SGAR) s'assurera du suivi de la performance par les services.

De même, le préfet de région devra assurer la cohérence de l'organisation des fonctions support à l'échelle régionale. La mutualisation à l'échelon régional pourra concerner :

— la gestion des personnels (besoins de formation, recours à des vacataires ou contractuels, mise en perspective des évolutions d'effectif, réseau d'assistance sociale) ;

— la gestion des achats courants ne faisant pas l'objet de directives ou de marchés nationaux de la part du Service des achats de l'État.

La circulaire du 31 décembre 2008 a ensuite été complétée par une circulaire du 27 février 2009, spécifiquement consacrée à la gestion des ressources humaines dans le cadre de l'organisation de l'administration départementale de l'État. Votre rapporteur pour avis se félicite que cette circulaire ait souligné l'importance de l'information en continue des agents, de la conduite d'un dialogue social soutenu et de qualité.

Il convient en effet de ne pas oublier que la réforme de l'administration territoriale se traduit par un changement de culture considérable et une adaptation de la traditionnelle gestion ministérielle des ressources humaines. Pour permettre une affectation des agents dans les nouveaux services au 1^{er} janvier 2010, la date limite pour diffuser un organigramme de positionnement des postes de travail a été fixée au 15 juillet 2009 et la date de communication aux agents des postes disponibles au 10 septembre 2009.

En ce qui concerne la région Île-de-France, une circulaire spécifique du 27 juillet 2009 a apporté des adaptations en terme de structures ainsi que de calendrier. Paris et les départements de la petite couronne se distingueront notamment par un traitement particulier des questions de logement et d'hébergement et par une gestion d'un plus grand nombre de compétences par des directions régionales (en matière d'agriculture, d'équipement et d'aménagement, d'inspection des installations classées).

L'adaptation de la réforme de l'administration territoriale en région Île-de-France

À Paris, la préfecture de police disposera d'une direction départementale de la protection des populations (DDPP), tandis que la préfecture de Paris, regroupée avec la préfecture d'Île-de-France, disposera d'une direction départementale de la cohésion sociale (DDCS).

Pour les départements de la petite couronne, une DDCS et une DDPP seront créées, de même qu'un service de l'immigration et de l'intégration.

Pour les départements de la grande couronne, la nouvelle organisation départementale, comprenant trois directions interministérielles (DDCS, DDPP et DDT), sera appliquée comme sur le reste du territoire.

À Paris comme en petite couronne, la DDCS ne rassemblera pas les services relatifs à l'hébergement et aux fonctions sociales du logement, qui seront assurés par une direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRILH). Cette DRILH pourra disposer d'unités territoriales à Paris et dans les départements de petite couronne, tandis que dans les départements de grande couronne elle appuiera les DDCS et DDT.

La direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) exercera pour l'ensemble du territoire régional les compétences habituelles, exceptées celles liées au logement et à l'hébergement relevant de la DRILH.

À Paris comme en petite couronne, les unités territoriales d'une direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA) exerceront les compétences en matière d'équipement et d'aménagement.

La direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie (DRIEE) comprendra des unités territoriales assurant l'inspection des installations classées dans les départements de petite couronne, alors que cette mission sera toujours assurée à Paris par le service technique d'inspection des installations classées.

Enfin, la direction régionale et interdépartementale de l'alimentation et de l'agriculture (DRIAAF) exercera les missions départementales en matière d'agriculture à Paris comme en petite couronne.

La création effective des nouvelles directions départementales doit intervenir d'ici le 30 juin 2010 et celle des nouvelles directions régionales d'ici le 31 décembre 2010.

L'adaptation de cette réforme dans les départements et collectivités d'outre-mer doit pour sa part encore faire l'objet d'arbitrages. Le Comité interministériel de l'outre-mer qui doit se réunir début novembre devrait préciser les modalités spécifiques d'organisation des services dans ces territoires.

Afin de permettre la mise en place de cette nouvelle organisation territoriale, un décret a été pris le 16 février 2009 pour modifier le décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets⁽¹⁾. Ainsi, il est prévu que les préfets de département ne disposeront que de l'autorité fonctionnelle sur les chefs de services déconcentrés dont le périmètre d'action dépasse le cadre départemental. Les préfets de départements pourront donner délégation aux responsables de leurs uni-

(1) Décret n° 2009-176 du 16 février 2009 modifiant le décret n° 64-805 du 29 juillet 1964 fixant les dispositions réglementaires applicables aux préfets et le 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.

tés territoriales pour signer des actes relatifs aux affaires pour lesquelles ils ont eux-mêmes reçu délégation.

De la même manière, un décret du 31 mars 2009 relatif aux emplois de direction de l'administration territoriale de l'État permet de prévoir des règles identiques pour les différents chefs de services déconcentrés placés sous l'autorité du préfet ⁽¹⁾. La mobilité est favorisée : selon le niveau de responsabilité, les directeurs pourront être recrutés parmi l'ensemble des corps et cadres d'emplois des trois fonctions publiques appartenant à la catégorie A + (indice terminal supérieur à l'indice brut 1 015) ou à la catégorie A (indice terminal au moins égal à l'indice brut 966) et justifiant de huit ans de service. La durée maximale d'occupation des emplois est fixée à huit ans, et à six ans pour les secrétariats généraux pour les affaires régionales (trois ans renouvelables une fois).

Cette réforme de l'administration départementale de l'État (RADE) devrait avoir des conséquences en termes budgétaires.

Les nouvelles directions départementales résultant de regroupements devraient permettre de diminuer les coûts immobiliers et de fonctionnement. Les coûts de l'ensemble des fonctions support mutualisées devraient de la même manière être réduits.

La réduction des effectifs du programme sur les trois ans à venir est estimée à 2 107 emplois. Au titre de l'année 2010, le programme connaîtra la suppression de 736 emplois. En 2011, ce mouvement devrait se poursuivre avec une réduction de 699 emplois. Votre rapporteur pour avis, qui avait déjà eu l'occasion d'attirer l'attention de votre commission sur la difficulté de pouvoir assurer à moyen terme un service de qualité équivalente avec des moyens humains en diminution constante, renouvelle cette année ces observations.

4. L'évolution du réseau des sous-préfectures

Sans s'engager dans une remise en cause du réseau actuel des sous-préfectures, le Gouvernement a fait le choix d'y introduire des ajustements ponctuels.

Votre rapporteur pour avis avait déjà eu l'occasion d'évoquer, dans son précédent avis budgétaire, la question des postes de sous-préfet d'arrondissement de 2^{ème} catégorie susceptibles d'être occupés par des conseillers d'administration ⁽²⁾, dans la limite de 15 emplois pouvant porter sur l'un des 115 arrondissements concernés.

(1) Décret n° 2009-360 du 31 mars 2009 relatif aux emplois de direction de l'administration territoriale de l'État.

(2) Ces conseillers d'administration doivent justifier de 13 ans d'ancienneté en catégorie A dont 4 années dans le grade d'avancement.

On signalera qu'à ce jour, trois postes de sous-préfet ont été pourvus de cette manière : à Montdidier, dans la Somme ; à Boulay-Moselle, dans la Moselle ; à Saint-Pierre, en Martinique. Comme l'a expliqué M. Henri-Michel Comet, secrétaire général du ministère de l'Intérieur, lors de son audition par votre rapporteur pour avis, le choix de la prudence prime dans l'extension de cette solution, même si les premiers exemples tendent à démontrer que la fonction est pleinement assumée par les conseillers d'administration, en dépit de la différence de statut.

Une autre voie d'adaptation a été également retenue, pour transformer certaines préfectures en « Maison de l'État », chargées de la délivrance des titres. La première application concerne l'arrondissement de Boulogne-Billancourt dans les Hauts-de-Seine. Cette solution pourrait être étendue dans les grandes agglomérations où les fonctions d'accueil du public sont importantes mais où la présence continue d'un haut fonctionnaire de l'État à l'échelle de l'arrondissement ne semble pas indispensable.

Enfin, il a été indiqué, en réponse au questionnaire budgétaire, qu'une prochaine directive nationale d'orientation devrait préciser l'évolution des missions et objectifs assignés aux sous-préfectures.

Votre rapporteur pour avis tient à souligner toute l'importance d'un réseau de sous-préfectures et de sous-préfets proches des citoyens, des entreprises, des élus. Même si une réflexion sur l'évolution des tâches et des missions assurées en sous-préfecture n'est pas illégitime, cet échelon de l'administration déconcentré se révèle, par sa souplesse, sa proximité avec les citoyens, les entreprises et les élus, un maillon indispensable de la chaîne administrative française.

En Seine-et-Marne, où votre rapporteur pour avis a effectué un déplacement le 20 octobre 2009, les quatre sous-préfets (Fontainebleau, Meaux, Provins, Torcy) ont été mobilisés par le préfet, dans le cadre du plan de relance, pour constituer à l'échelon de l'arrondissement des « task forces », réunissant les maires des communes les plus importantes, les directeurs d'hôpitaux et d'offices publics d'HLM, et chargés d'examiner les projets porteurs. Les sous-préfets ont également été mobilisés pour gérer la nécessité de trouver des implantations géographiquement cohérentes pour les stations d'enregistrement des données biométriques. Ces deux exemples sont révélateurs de la polyvalence et de la réactivité des sous-préfets, sous la direction du préfet de département.

M. Henri-Michel Comet, secrétaire général du ministère de l'intérieur, a évoqué, lors de son audition par votre rapporteur pour avis, le sondage effectué par l'IFOP auprès des sous-préfets, qui révèle un taux exceptionnel de satisfaction dans l'exercice du métier. Les deux critères le plus souvent avancés par les sous-préfets sont la variété des tâches accomplies et le goût des responsabilités. Ce sondage vient ainsi conforter, s'il en était besoin, la démonstration de l'utilité de la fonction de sous-préfet.

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

L'ANTS est un opérateur de l'État, créé en 2007, et 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'Agence exerce des missions en matière de passeport électronique depuis le 1^{er} mars 2007, de passeport biométrique depuis le 1^{er} juin 2007 (avec un déploiement courant 2009), et de carte grise (système d'immatriculation des véhicules ou SIV) depuis le 1^{er} janvier 2009. À terme, la délivrance des titres de séjour devrait également être assurée par l'Agence, de même que celle des visas et celle du permis de conduire.

En 2010, pour la première année, l'ANTS ne recevra plus de subvention pour charges de service public provenant des crédits du programme « Administration territoriale ». Ses ressources, estimées à 212,5 millions d'euros, comprendront :

— le produit du droit de timbre perçu sur les passeports, qui a été majoré par l'article 64 de la loi de finances pour 2009 (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 ⁽¹⁾ ;

— le produit du droit de timbre perçu sur les cartes nationales d'identité renouvelées sans présentation de la précédente carte, qui a été créé par l'article 134 de la loi de finances pour 2009 ⁽²⁾, l'affectation à l'ANTS du droit de timbre ainsi perçu étant plafonnée à 12,5 millions d'euros ;

— la taxe pour la gestion des certificats d'immatriculation des véhicules, qui a été créée par l'article 135 de la loi de finances pour 2009 ⁽³⁾ ;

— la redevance pour services rendus au titre de l'acheminement des certificats d'immatriculation de véhicules, également perçue par l'ANTS en vertu de l'article 68 de la loi de finances pour 2009 ⁽⁴⁾.

Alors que la loi de finances pour 2009 prévoyait de plafonner à 131 millions d'euros le produit du droit de timbre perçu sur les passeports affecté à l'ANTS, il est proposé par **l'article 23 du présent projet de loi de finances** de diminuer le plafond d'affectation à 107,5 millions d'euros, de telle sorte que ce produit soit ajusté au montant prévisionnel des dépenses que supportera l'agence en 2010. Comme l'explique l'évaluation préalable jointe au projet de loi de finances, le besoin de financement de l'ANTS estimé pour 2010 est inférieur de

(1) Voir l'article 953 du code général des impôts.

(2) Voir l'article 960 du code général des impôts, qui a fixé ce droit de timbre à 25 euros. L'objectif premier de ce nouveau droit de timbre est toutefois 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.

(3) Voir l'article 961 du code général des impôts, qui fixe cette taxe à 4 euros.

(4) Le montant forfaitaire de cette redevance a été fixé à 2,5 euros par le décret n° 2008-850 du 26 août 2008.

23,5 millions d'euros au montant fixé en 2009, en raison d'une diminution des dépenses d'investissement.

LES RESSOURCES DE L'ANTS EN 2010

(en millions d'euros)

RESSOURCES	MONTANT
Taxe sur les passeports (affectation partielle)	107,5
Taxe sur le renouvellement anticipé de la CNI	12,5
Taxe sur les cartes grises	43
Redevance pour l'acheminement des cartes grises	26
Prélèvement FDR	23,5
TOTAL	212,5

Si le financement de la délivrance des titres par l'ANTS devient entièrement autonome, il n'en demeure pas moins que certaines tâches demeurent assurées par les préfectures et que, à côté des 116 ETPT rémunérés directement par l'opérateur, 12 ETPT demeurent rémunérés par le programme « Administration territoriale ».

III.- LES PROGRAMMES CENTRAUX

A. LE PROGRAMME VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE

Les crédits du programme « Vie politique, culturelle et associative » se caractérisent par :

— une stabilité des autorisations d'engagement en ce qui concerne les dépenses de l'action « Financement des partis » (80,26 millions d'euros), couplée à une baisse sensible des crédits de paiement ouverts (76 millions d'euros), afin de tirer les conséquences des montants effectivement alloués aux partis lors des précédents exercices budgétaires ;

— une croissance de près de 30 millions d'euros des autorisations d'engagement et des crédits de paiement de l'action « Organisation des élections », destinée à prendre en compte les échéances électorales de 2010 (élections régionales) ;

— une légère diminution des crédits de l'action « Commission nationale des comptes de campagne (79 000 euros), qui manifeste la volonté d'une gestion rigoureuse en cette période budgétaire difficile ;

— une diminution des crédits de l'action « Cultes » (120 000 euros) ;

— une diminution très significative des crédits de l'action « Vie associative et soutien », qui porte ces crédits de 373 500 euros en 2009 à 50 000 euros en 2010.

Ces différents mouvements se traduisent en définitive par une croissance de près de 25 millions des crédits du programme, principalement due à l'organisation d'élections en 2010.

Sont aussi bien concernés par l'augmentation les dépenses de personnel que les dépenses de fonctionnement ainsi que les dépenses d'intervention (ces dernières permettant d'assurer les transferts aux communes pour frais d'assemblée électorale). Pour les crédits d'investissement, si le montant des autorisations d'engagement pour 2010 est très nettement inférieur à celui de l'an dernier, celui des crédits de paiement est en revanche très nettement supérieur. Ces crédits d'investissement doivent permettre une refonte du système d'information pour les élections, pour un montant total de 4,5 millions d'euros sur la période 2009-2011.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME
« VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE »
PAR TITRE (2007-2010)**

(en millions d'euros)

Titre	Autorisations d'engagement					Crédits de paiement				
	LFI 2007	LFI 2008	LFI 2009	PLF 2010	PLF 2010/ LFI 2009 (en %)	LFI 2007	LFI 2008	LFI 2009	PLF 2010	PLF 2010/ LFI 2009 (en %)
Titre 2	104,54	80,67	31,99	35,65	11,44	104,54	80,67	31,99	35,65	11,44
Titre 3	334,96	176,08	119,65	137,43	14,86	175,51	176,08	122,11	137,43	12,55
Titre 5	0,60	0,60	3,13	1,65	- 47,3	0,53	0,60	0,63	3,16	501
Titre 6	105,72	101,05	89,83	97,55	8,59	98,74	101,05	85,28	93,29	9,39
Total	545,81	358,40	244,6	272,29	11,32	379,32	358,40	240,01	269,53	12,30

En outre, il convient de signaler que l'article 42 du présent projet de loi de finances prévoit que les reports de crédits du programme « Vie politique, culturelle et associative » pourront être effectués au-delà du seuil de 3 %. Ce déplaçonnement des reports est justifié par le fait que le montant prévisible des reports n'est pas encore connu, en raison des contentieux électoraux qui retardent le rythme de consommation des crédits de remboursement des frais de campagne électorale.

1. Les crédits de la vie politique

a) Le financement des partis politiques

Les règles d'attribution des aides publiques aux partis et groupements politiques qui se sont appliquées pour la première fois en 2008 sont demeurées inchangées pour l'année 2009.

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 (premier alinéa de l'article 9 de la loi n° 88-227 du 11 mars 2008) ;

— 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 (premier alinéa de l'article 9 de la loi n° 88-227 du 11 mars 2008).

Une seconde fraction est attribuée 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.

La liste des partis politiques éligibles à l'aide publique pour l'année 2009, telle qu'elle résulte du décret n° 2009-92 du 27 janvier 2009, diffère toutefois de la liste établie pour l'année 2008, car plusieurs formations politiques n'ont pas satisfait à leurs obligations comptables au titre de l'exercice 2007 et ont perdu par voie de conséquence le bénéfice de l'aide publique pour 2009. Ces quatorze formations sont uniquement des formations qui étaient éligibles à la première fraction au titre du deuxième alinéa de l'article 9 (candidats présentés exclusivement outre-mer). Si le nombre de formations bénéficiant d'une aide sur ce fondement est donc sensiblement réduit, les montants d'aide accordés demeurent similaires, car les formations perdant l'éligibilité ne percevaient qu'une aide très peu élevée.

Par ailleurs, la diminution de l'aide répartie au titre de la première fraction en raison de l'absence de respect des règles de parité fixées par la loi devrait s'élever, comme l'an dernier, à près de 5 millions d'euros.

LES AIDES PUBLIQUES AUX PARTIS

(en euros)

I – Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats dans au moins 50 circonscriptions (métropole)	2008	Dont 2 ^e fraction	2009	Dont 2 ^e fraction
Union pour un mouvement populaire (UMP)	34 483 031	21 400 875	33 452 185	20 330 129
Parti socialiste	22 701 689	12 457 890	23 212 397	12 937 355
UDF-Mouvement démocrate	4 058 850	1 290 281	3 745 113	968 101
Parti communiste français (PCF)	3 649 900	1 779 699	3 680 094	1 804 189
Les verts	1 838 699	400 432	1 838 694	396 041
Front national (FN)	1 833 060		1 838 650	
Parti radical de gauche	1 081 711	578 402	1 516 950	1 012 106
Ligue communiste révolutionnaire (LCR)	894 405		897 132	
Mouvement pour la France (MPF)	863 797	266 955	774 680	176 018
Lutte ouvrière (LO)	365 067		366 180	
Chasse, pêche, nature et traditions (CPNT)	358 636		359 730	
Le trèfle-les nouveaux écologistes homme-nature-animaux	163 111		163 608	
Mouvement écologiste indépendant	123 357		123 733	
Solidarité écologie gauche alternative	107 903		108 232	
Sous total I	72 523 215	38 174 536	72 077 386	37 623 939

LES AIDES PUBLIQUES AUX PARTIS

(en euros)

II – Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer	2008	Dont 2 ^e fraction	2009	Dont 2 ^e fraction
Fetia Api	1 024 181	1 023 327	1 409 003	1 408 147
Démocratie et République (anciennement Metz pour tous)	148 108	133 477	322 707	308 032
Parti communiste réunionnais	163 128	88 985	162 378	88 009
Tahoeraa Huiraatira	163 706	133 477	162 334	132 013
Guadeloupe unie socialisme et réalités	100 619	88 985	99 679	88 009
Parti progressiste martiniquais	71 857	44 492	203 465	176 018
Rassemblement pour la Calédonie	140 758	133 477		
Cap sur l'avenir	46 108	44 492	89 629	88 009
Mouvement indépendantiste martiniquais	18 287		62 347	44 004
Rassemblement démocratique pour la Martinique	49 772	44 492	49 299	44 004
La relève	47 704	44 492	47 225	44 004
Parti socialiste guyanais	46 883	44 492	46 401	44 004
Parti communiste guadeloupéen	45 675	44 492	45 190	44 004
Identité et République	28 468		28 555	
Front de libération de la Polynésie	27 274			
L'avenir ensemble	60 608	44 492		
FLNKS	9 889			
Rautahi	8 769		8 795	
L'action	8 230		8 255	
No Oe E Te Nunaa	7 934		7 958	
Objectif Guadeloupe	7 041			
Nofwap la Guadeloupe en action	6 243		6 262	
Mouvement La Réunion autrement	5 952			
Walwari	5 213			
Bâtir le pays Martinique	4 891		4 906	
Avenir meilleur population Réunion	4 610		4 624	
Parti socialiste réunionnais	4 409		4 422	
Mouvement de décolonisation et d'émancipation sociale	4 157			
Union pour Wallis et Futuna	4 055			

II – Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer	2008	Dont 2 ^e fraction	2009	Dont 2 ^e fraction
Rassemblement pour la défense des intérêts de la 3^e circonscription	3 839			
Union centriste et libérale	3 024		3 033	
Mouvement libéral martiniquais			2 988	
Archipel demain	46 329	44 492	1 842	
Le groupe des non inscrits	1 556			
Parti pour la libération de la Martinique			1 109	
Te'Avei'a			909	
Sous total II	2 320 562	1 957 669	2 803 299	2 508 257
TOTAL	74 843 778		74 880 685	

b) L'organisation des élections : une hausse des crédits liée aux échéances électorales de 2010

Bien que le coût des élections européennes organisées en 2009 ne puisse encore être connu de façon définitive ⁽¹⁾, le coût prévisionnel s'élève à 129,5 millions d'euros, soit une augmentation sensible par rapport au précédent scrutin de ce type (son coût s'était élevé à 93,9 millions d'euros). Par rapport au coût des élections européennes de 2004, qui s'était élevé à 93,9 millions d'euros, la hausse est de l'ordre de 28 %. D'après les réponses transmises à votre rapporteur, deux facteurs expliqueraient cette hausse :

— l'ouverture à la concurrence d'une partie du marché postal, ayant entraîné une hausse des frais postaux d'envoi de la propagande ;

— le plus grand nombre de listes ayant obtenu plus de 3 % (seuil à partir duquel l'État rembourse les frais de propagande et les dépenses de campagne pour les élections européennes) : 67 en 2009 contre 57 en 2004.

Le coût total d'envoi de la propagande électorale s'est élevé à 74 millions d'euros (28,5 millions pour les frais postaux ; 22,8 millions pour la mise sous pli et 22,7 millions pour le remboursement des dépenses de propagande). Les remboursements forfaitaires aux candidats des dépenses de campagne devraient pour leur part être de l'ordre de 32,4 millions d'euros.

En raison de l'organisation d'élections régionales en 2010, 186,8 millions d'euros sont prévus pour cette action dans le présent projet de budget. Si les crédits sont par conséquent de moins grande ampleur qu'en 2007 (242 millions

(1) Le coût définitif pourra être établi quand sera connu le montant exact des remboursements forfaitaires aux candidats, à la fin de l'année 2009.

d'euros) ou 2008 (223 millions d'euros), ils sont en revanche sensiblement supérieurs à ceux qui ont été ouverts l'an dernier (159 millions d'euros).

LE COÛT DES ÉLECTIONS EN 2010

	Titre 2	Hors titre 2
Action « Organisation des élections », dont	32 800 000	153 980 000
Élections européennes de 2009		9 750 000
Élections régionales de mars 2010	32 300 000	136 330 000
Élections partielles	500 000	2 000 000
Dépenses communes - matériel électoral		3 200 000
Système d'information		2 700 000

Le coût estimé des élections régionales de 2010 a été calculé à partir des hypothèses suivantes :

- le coût des élections régionales en 2004 (126,192 millions d'euros) ajusté de l'inflation et de l'évolution du nombre d'électeurs ;
- l'étalement des paiements et remboursements sur 2010 et 2011 ;
- la hausse des dépenses postales liées à l'ouverture à la concurrence.

En matière de systèmes d'information, le coût de la maintenance devrait s'élever à 200 000 euros en 2010, auxquels s'ajouteront 2,5 millions d'euros de crédits de paiement et 1 million d'euros d'autorisations d'engagement destinés à une refonte du système d'information pour les élections.

En 2011, l'action « Organisation des élections » devrait connaître une baisse sensible de ses crédits (de l'ordre de 74 millions d'euros), tenant au coût moins élevé des élections cantonales et sénatoriales de 2011 par rapport au coût des élections régionales de 2010.

Le coût des élections cantonales est estimé à un peu plus de 90 millions d'euros, et celui des élections sénatoriales à 1,6 million d'euros. Pour mémoire, le coût des précédentes élections cantonales s'est élevé à 56 millions d'euros et celui des précédentes élections sénatoriales à 1,66 million d'euros.

En revanche, l'année 2012 devrait à nouveau être coûteuse, avec l'organisation d'élections présidentielles et législatives.

La réflexion sur les évolutions possibles de la propagande électorale, déjà évoquée l'année dernière dans les réponses au questionnaire budgétaire, ne semble pas avoir sensiblement progressé, même si M. Henri-Michel Comet, secrétaire général du ministère de l'intérieur, a réaffirmé l'intérêt de cette question et la nécessité de formuler des propositions équilibrées.

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

Les crédits de cette autorité administrative indépendante doivent s'élever à 2,847 millions d'euros au titre des dépenses de personnel et à 1,9 million au titre des dépenses de fonctionnement pour l'année 2010.

Les crédits de personnel doivent permettre de rémunérer les 41 ETPT (dont 34 emplois permanents) de cette commission.

Les crédits de fonctionnement avaient été fixés en 2009 à 1,831 million d'euros, après que le président Jean-Luc Warsmann eut fait adopter à l'unanimité un amendement supprimant l'augmentation de crédits prévue dans le projet de loi de finances pour 2009 pour la CNCCFP ⁽¹⁾.

Le présent projet de budget propose à nouveau une augmentation des crédits de fonctionnement, d'un montant équivalent à celui de l'augmentation initialement proposée l'an dernier (68 500 euros).

Votre commission a adopté un amendement du président Jean-Luc Warsmann limitant à 1 % la hausse des crédits de fonctionnement de la CNCCFP. Cette hausse serait ainsi de seulement 18 315 euros, les crédits de fonctionnement atteignant ainsi 1,85 million d'euros.

2. Les crédits de la vie culturelle et associative

Les crédits relatifs aux subventions versées aux cultes d'Alsace et Moselle et aux dépenses immobilières relatives à ces cultes sont stables. Ils devraient s'élever à 1,949 million d'euros, répartis à raison de 1 292 800 euros pour les subventions et de 656 470 euros pour l'immobilier.

Concernant les associations, la seule dépense, d'un montant de 50 000 euros, correspond au déploiement du répertoire national des associations.

Plus aucune subvention n'est versée à des associations à partir des crédits de ce programme ⁽²⁾. Comme l'a souligné M. Henri-Michel Comet lors de son audition par votre rapporteur pour avis, les crédits du programme désormais consacrés aux associations sont si faibles que la mention de la vie associative dans le titre du programme n'est sans doute plus nécessaire.

B. LE PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR

Les crédits du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » connaissent une très légère augmentation entre 2009 et 2010, d'un

(1) *Compte rendu de la troisième séance du mardi 4 novembre 2008 (Assemblée nationale).*

(2) *En 2008, ce programme permettait encore de verser 426 358 euros de crédits à cinq associations.*

peu plus de 10 millions d'euros. Cette augmentation est essentiellement due à l'évolution des dépenses de personnel, qui passent de 304 à 318 millions d'euros. Pour autant, il convient de souligner le fait que l'effort de non renouvellement des départs à la retraite est porté au maximum pour ce programme, pour lequel aucun départ n'est renouvelé.

Les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement restent pour leur part à leur niveau de l'année précédente.

Par ailleurs, l'INHES qui était jusqu'en 2009 un opérateur rémunéré par des crédits de l'une des actions du programme (« Expertise, audit, prévision et études ») est désormais pris en charge par le programme « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », ce qui se traduit par une baisse très significative des dépenses de fonctionnement de l'action en question (de 7,4 millions d'euros en 2009 à 2,9 millions d'euros en 2010).

À périmètre reconstitué, les crédits de fonctionnement connaissent donc en fait une augmentation légèrement supérieure à 2,55 %.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR » PAR TITRE (2007-2010)

(en millions d'euros)

Titre	Autorisations d'engagement					Crédits de paiement				
	LFI 2007	LFI 2008	LFI 2009	PLF 2010	PLF 2010/ LFI 2009 (en %)	LFI 2007	LFI 2008	LFI 2009	PLF 2010	PLF 2010/ LFI 2009 (en %)
Titre 2	235,73	240,76	304,39	318,05	4,48	235,73	240,76	304,39	318,05	4,48
Titre 3	277,86	248,28	262,39	263,73	0,51	253,96	248,28	262,48	263,80	0,5
Titre 5	31,50	40,76	15,83	13,78	-12,95	38,76	33,45	13,60	13,37	1,7
Titre 6	0,68	0,30	0,30	0,20	-50	0,68	0,30	0,30	0,20	-50
Total	545,78	530,10	582,93	595,76	2,20	529,13	522,79	580,77	595,42	2,52

1. La transformation des fonctions support

Dans le cadre de la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques au ministère de l'intérieur, un certain nombre de réformes doivent être introduites dans l'administration centrale. À titre principal, les fonctions support doivent être rationalisées et mutualisées, qu'il s'agisse des tâches d'administration générale ou des systèmes d'information et de communication.

L'année 2010 est marquée par de nouvelles avancées sur le plan des fonctions support des services centraux qui se traduisent :

— en matière immobilière, par la volonté de rationaliser et d'améliorer les implantations en recentrant auprès du ministre les fonctions d'état-major (installation du directeur général de la gendarmerie nationale et de son cabinet près de la place Beauvau) ;

— pour ce qui concerne la sécurisation des systèmes d'information et de communication, par l'optimisation des plateformes d'exploitation centralisées des applications (création du quatrième site d'exploitation à Rosny-sous-Bois) et le maintien en condition opérationnelle des infrastructures informatiques communes à l'ensemble des services ;

— dans le domaine de la défense de l'État et de la protection juridique des fonctionnaires, par le maintien des efforts de rationalisation visant à prévenir les contentieux et à limiter leurs conséquences financières.

Enfin, avec la réforme des achats de l'État, et la nomination d'un responsable ministériel des achats, le ministère participe à l'amélioration de la performance dans les modes de gestion et l'organisation des achats (en lien avec le déploiement du nouvel outil intégré financier et comptable Chorus), tout en s'attachant à intégrer les objectifs de développement durable définis par le comité d'orientation du Grenelle de l'environnement.

2. Le coût des contentieux

Pour l'année 2009, les crédits initialement prévus pour l'action « Conseil juridique et traitement du contentieux » ont été complétés en loi de finances rectificative, pour un montant supplémentaire de 32,5 millions d'euros, portant la dotation de l'action à 119,5 millions d'euros.

L'article 103 de la loi de finances rectificative pour 2008 du 30 décembre 2008 a en effet permis de mettre un terme aux contentieux en cours relatif à l'indemnisation des communes pour la délivrance des cartes nationales d'identité et les passeports. En conséquence, il n'y a désormais plus de condamnations de l'État au versement d'indemnités aux communes requérantes.

Dans le même temps, une dotation exceptionnelle spécifique est répartie entre les communes en fonction du nombre de titres qu'elles ont délivrés entre 2005 et 2008. Ne sont pas éligibles à cette dotation les communes qui ont obtenu le versement d'une provision ou d'une indemnité.

Le montant de cette dotation exceptionnelle a été fixé à 97,5 millions d'euros, et doit être versée à raison de 3 euros par titre délivré au cours des quatre années concernées ⁽¹⁾. Cette dotation devant être versée par tiers sur les trois exercices 2009, 2010 et 2011, le montant versé en 2009 aux communes éligibles s'élèvera en 2009 à 1 euro par titre.

La liste des communes éligibles n'étant pas encore définitive, dans la mesure où des contentieux engagés ne sont pas encore clos, le Gouvernement n'a pas communiqué à votre rapporteur un bilan chiffré des indemnisations acquittées au titre des contentieux relatifs à la délivrance des titres d'identité. Il est toutefois possible de signaler que l'État a déjà acquitté 30,8 millions d'euros au titre des condamnations prononcées par les juridictions.

L'augmentation constatée des dépenses liées au contentieux en 2009 devrait se poursuivre en 2010 et 2011, essentiellement en raison de deux types de contentieux :

- le contentieux lié au refus de concours de la force publique, avec un en-cours contentieux de 26 millions d'euros au 1^{er} janvier 2008 dont seuls 11 millions ont été réglés sur l'exercice (même si est constatée une hausse des concours accordés ou des transactions amiables conclues) ;

- le règlement complémentaire du dossier transactionnel Eurotunnel ⁽²⁾, pour 4 millions d'euros en 2010 (tout comme en 2008 et 2009).

3. Les conséquences du rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur

Afin de tirer les conséquences du rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur, des évolutions de crédits et d'effectifs concernent directement le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

Des transferts de crédits du programme « Soutien de la politique de la défense » au profit du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » sont prévus dans le cadre du présent projet de loi de finances, pour un montant de 4,2 millions d'euros.

Le directeur de la gendarmerie nationale et son cabinet doivent être installés place Beauvau. Cette installation, couplée à la relocalisation des services du

(1) L'ouverture de la seconde tranche des crédits doit intervenir en loi de finances rectificative pour 2009.

(2) Ce dossier correspond à une indemnisation par l'État du préjudice causé à la société Eurotunnel en raison d'intrusions d'étrangers dans le tunnel sous la Manche.

haut fonctionnaire de la défense, auparavant installés à Asnières et désormais rattachés au secrétariat général, a conduit à des opérations immobilières en chaîne ⁽¹⁾.

Un bureau des affaires immobilières de la gendarmerie nationale vient d'être créé au sein de la direction de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières.

Le recrutement des personnels civils de la gendarmerie a été assuré dès 2009 par le ministère de l'intérieur.

Enfin, sont transférés vers le programme :

— 50 ETPT du service d'infrastructure de la défense, pour permettre de disposer des effectifs nécessaires pour assurer les fonctions de maîtrise d'ouvrage immobilière ;

— 27 ETPT du secrétariat général de l'administration du ministère de la défense ;

— 2 ETPT destinés à occuper des postes d'inspecteurs généraux de l'administration.

(1) Location d'un immeuble au 14/16 rue de Miromesnil (Paris VIII^e) en contrepartie de la vente d'un immeuble sis 127 rue du Faubourg Saint-Honoré (Paris VIII^e) ainsi que d'un immeuble sis 6 rue Cambacérés (Paris VIII^e). La vente du premier immeuble s'est faite pour 10,338 millions d'euros, tandis que l'autre cession (dont la valeur vénale estimée en 2007 était de 11,2 millions d'euros) n'a pas encore été effectuée (la première procédure de vente n'ayant pas abouti).

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du jeudi 4 novembre 2009, la Commission procède, en commission élargie à l'ensemble des députés, dans les conditions fixées à l'article 120 du Règlement, à l'audition de M. Alain Marleix, Secrétaire d'État à l'Intérieur et aux collectivités territoriales, auprès du ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, sur les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » pour 2010.

M. le président Didier Migaud. Monsieur le secrétaire d'État chargé de l'intérieur et des collectivités territoriales, je suis heureux de vous accueillir, avec M. Jean-Luc Warsmann, président de la Commission des lois, en commission élargie afin de vous entendre, d'abord, sur les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

Vous connaissez, monsieur le secrétaire d'État, la procédure de la « commission élargie ». Pour permettre les échanges les plus directs possibles avec les ministres, elle suppose, de la part des rapporteurs et des députés, un effort de concision.

Je tiens à rendre hommage au travail des rapporteurs, qui ne se limite pas à l'élaboration de rapports au moment de la discussion budgétaire mais porte aussi, tout au long de l'année, sur le suivi, le contrôle et l'évaluation des politiques publiques relevant de leur compétence.

Avant de laisser la parole au président Warsmann, je souhaiterais appeler votre attention, monsieur le secrétaire d'État, sur deux sujets.

En premier lieu, les titres sécurisés. La Commission des finances a entendu, le 24 juin dernier, à la demande du rapporteur spécial, M. Raphaël Bartolt, directeur de l'Agence nationale des titres sécurisés – ANTS. C'était quelques jours avant la généralisation du passeport biométrique et la situation était alors quelque peu confuse, de nombreux administrés se plaignant des délais d'obtention du nouveau passeport. Les choses sont-elles rentrées dans l'ordre ? Pouvez-vous nous rassurer à ce sujet ?

La réforme de l'immatriculation des véhicules s'est-elle mieux déroulée ? Quel bilan en tirez-vous ?

Ma deuxième question a trait au contrôle de légalité exercé par les préfetures. Juridiquement, les collectivités territoriales ne sont pas tenues de transmettre aux autorités préfectorales les contrats liés à leurs emprunts. Or la crise financière a révélé que nombre d'entre elles avaient contracté des emprunts dits « toxiques », c'est-à-dire avec des taux indexés sur des produits financiers complexes et volatils. Quelles initiatives peuvent encore être prises en liaison avec le ministère des finances ? Ne croyez-vous pas qu'il conviendrait de réfléchir, quitte à modifier la

législation, à un dispositif de conseil préalable aux collectivités territoriales, portant sur les facteurs de risque liés à leurs contrats d'emprunt ? Bien sûr, ces collectivités resteraient maîtresses de leurs décisions, mais toutes ne sont pas armées pour prendre celles-ci en toute connaissance de cause.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Monsieur le secrétaire d'État, je vous souhaite, à mon tour, la bienvenue au sein de cette commission élargie. Je vous interrogerai pour ma part sur trois points soulevés au cours des travaux récents de notre commission.

En premier lieu, où en est le travail mené, au sein du ministère de l'intérieur, pour mutualiser les fonctions supports des différentes administrations déconcentrées ? Parvenez-vous à organiser cette mutualisation avec les administrations déconcentrées des autres ministères, en particulier avec celle de l'Éducation nationale ? Et, dans cette tâche, prenez-vous en compte l'aménagement du territoire ? Rien n'oblige, en effet, à ce que cette mutualisation se fasse à la préfecture de région et je pense qu'on peut tout à fait la conduire de manière à procurer des économies et des gains de productivité tout en veillant au bon aménagement du territoire.

Comme l'a souligné le rapport Balladur, la déconcentration doit être le corollaire de la décentralisation. Or il reste beaucoup de progrès à faire à cet égard, comme en atteste la persistance de doublons entre collectivités locales et services de l'État. Notre commission a émis le souhait que, d'ici à l'examen par le Parlement de la réforme des collectivités territoriales, le Gouvernement nous fournisse un inventaire de ces doublons, et des services de l'État qui auraient perdu leur raison d'être compte tenu des transferts de compétences.

Ma troisième question rejoint celle qu'a posée le président Migaud sur la modernisation des procédures de délivrance des titres sécurisés. Lui s'était intéressé au passeport biométrique. Je vous interrogerai pour ma part sur le projet de carte nationale d'identité électronique. Où en est-il ? Quel est le calendrier envisagé pour sa réalisation ?

M. Marc Le Fur, rapporteur spécial. La mission « Administration générale et territoriale de l'État » connaît, en 2010, une stabilisation de ses crédits résultant de trois évolutions qui se compensent.

On constate en premier lieu une forte réduction d'effectifs, qui a généré des économies. Avec trois départs en retraite sur quatre non remplacés, cette mission AGTE très vertueuse – mais peut-être cela ne va-t-il pas sans créer des difficultés.

Les crédits de fonctionnement sont en légère baisse puisque l'ANTS, chère au président de la Commission des lois, ayant maintenant des ressources propres, la subvention de fonctionnement qui lui était accordée disparaît.

Troisièmement, l'organisation d'élections régionales en 2010 entraîne une petite hausse des crédits correspondants.

Je souhaite vous poser, monsieur le secrétaire d'État, quatre questions.

La première a trait aux titres. Notre pays a su démontrer qu'il pouvait mener une vraie réforme de l'État, c'est-à-dire entreprendre une modernisation de son fonctionnement au bénéfice à la fois des usagers et des finances publiques.

Je crois pouvoir dire que la réforme s'est globalement bien passée. Nous avons eu quelques inquiétudes. C'est pourquoi une audition de M. Raphaël Bartolt a été organisée, au cours de laquelle celui-ci a bien voulu se prêter au jeu relativement exigeant de nos questions. Le moment, il est vrai, n'était pas des plus propices puisque le transfert des passeports à l'ANTS intervenait au cœur de l'été, c'est-à-dire au moment du pic des délivrances de passeports. Les choses se sont très sensiblement améliorées, même si persistent ici ou là des difficultés, notamment en Seine-Saint-Denis.

Après les passeports et les cartes grises – la délivrance par l'ANTS des cartes grises pour les véhicules d'occasion a débuté, comme prévu, le 15 octobre dernier –, il reste, pour être cohérents et logiques, à mettre en œuvre la réforme de la carte nationale d'identité. Il faut, pour cela, un texte de loi. Je le réclame depuis deux ans. On me dit que la LOPPSI pourrait l'introduire. Je souhaiterais en avoir une confirmation officielle aujourd'hui, monsieur le secrétaire d'État.

Le coût des élections ne cesse de croître. L'une des idées, peut-être un peu iconoclaste que j'avance depuis quelque temps, consisterait à remettre en question la propagande papier pour évoluer, dans ce domaine aussi, vers une e-administration. Les élections européennes auraient été une bonne occasion d'avancer sur ce point, la propagande distribuée étant identique dans chaque grande région. Sans supprimer totalement des envois auxquels certains électeurs sont attachés, on pourrait proposer une information électronique à ceux qui en seraient d'accord. Je sais que la question est compliquée et très sensible mais il y a là la possibilité d'économies considérables. Où en est la réflexion à ce sujet ?

On assiste à une inflation considérable du coût du contentieux relatif au refus d'accorder le concours de la force publique. À la fin août, la dépense était égale à celle de toute l'année 2008, dépassant 31 millions d'euros ! Je sais que c'est un problème compliqué car les gens que l'on expulse peuvent demander, ensuite, à bénéficier du DALO – droit au logement opposable – qui relève d'un autre ministère. Mais cette inflation atteint des proportions intolérables. Comment peut-on y remédier ?

Ma dernière question concerne la grande inégalité constatée entre les préfetures, s'agissant aussi bien des effectifs que des résultats.

Si l'on fait abstraction des petits départements – certains postes doivent être tenus quelle que soit la taille du département – et des départements d'outre-

mer, dont la situation compliquée explique certains sureffectifs, –, on constate de très grandes différences d'effectifs entre les départements, les moins bien dotés étant toujours les mêmes – la couronne parisienne, le Nord-Pas-de-Calais et la Bretagne –, sans qu'il y ait une réflexion permettant d'espérer une administration plus égale.

On observe également de très grands écarts pour ce qui est de l'efficacité des préfetures. Je compare systématiquement, dans mes rapports, les temps de délivrance des documents usuels selon les départements : les inégalités sont fortes, sans qu'on note d'ailleurs de corrélation avec le niveau des effectifs – ce ne sont pas les préfetures les mieux dotées qui sont les plus efficaces.

En cette période de crise économique, je me suis intéressé au traitement des dossiers d'installations classées, qui aura une certaine importance lorsque la reprise viendra. Or les délais pour obtenir des autorisations sont très longs, ce qui pénalise l'économie, et très inégaux. Ainsi, dans mon rapport, je m'étonne des différences de délais entre deux départements limitrophes qui ont à peu près le même type d'installations classées : les Alpes-Maritimes battent le record avec un délai d'attente de 750 jours, contre 270 jours dans le Var.

De telles différences ne sont pas sans impact sur l'économie et sur la reprise à venir – il n'est pas question, ici, de l'administration « administrante », mais des aides que l'administration doit apporter aux créateurs d'entreprise. Or, ces différences ne s'expliquent pas. Je souhaiterais que le secrétariat d'État aux collectivités territoriales s'interroge davantage sur l'allocation de ses moyens humains – et, accessoirement, financiers – et sur les délais d'attente dans les différents départements pour des procédures comparables. Il y a là une source de gains en efficacité et en égalité !

M. Jérôme Lambert, *rapporteur pour avis de la Commission des lois*. Comme Marc Le Fur vient de l'indiquer, le budget de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » se caractérise, pour l'année 2010, par une stabilité certaine par rapport au budget 2009, avec des crédits quasiment inchangés, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement. Pour mémoire, l'année dernière, je devais constater – et déplorer – une diminution de près de 6 % des autorisations d'engagement et de près de 2 % des crédits de paiement.

Cette stabilité masque toutefois une diminution persistante des effectifs de la mission. Le plafond d'emplois, qui avait connu l'an dernier une baisse de l'ordre de 800 équivalents temps plein travaillé – ETPT –, en connaîtra à nouveau une du même ordre de grandeur : soit 2,37 % des effectifs de la mission et un taux de non-remplacement des départs à la retraite de 73 %, c'est-à-dire d'environ trois sur quatre.

Concernant la répartition des crédits entre programmes, la part du programme « Administration territoriale » demeure largement prépondérante, mais connaît un léger retrait, au profit du programme « Vie politique, culturelle et asso-

ciative ». Cette évolution n'est que conjoncturelle et tient à deux facteurs : d'une part, à l'organisation d'élections régionales, ayant pour conséquence des dépenses électorales supérieures à celles engagées en 2009 ; d'autre part, à la disparition de toute subvention versée à l'Agence nationale des titres sécurisés – ANTS. Le fonctionnement de cette agence sera en effet intégralement assuré, à compter de 2010, par des ressources propres.

Les réformes intervenues en 2009, qu'il s'agisse de l'instauration d'un nouveau système d'immatriculation des véhicules – SIV –, étendu depuis le 15 octobre dernier aux véhicules d'occasion, ou de la délivrance, depuis le 28 juin, de passeports biométriques, grâce à l'implantation dans près de 2 300 communes de 3 200 stations d'enregistrement de données biométriques, se sont correctement déroulées, malgré certains retards sur le calendrier prévisionnel, certains problèmes de délais ou certains défauts des systèmes informatiques.

Il serait question aujourd'hui, moyennant une adaptation de la loi, d'étendre ce système de données biométriques à la carte nationale d'identité. Si tel est le cas, les implantations actuelles seront-elles suffisantes ?

Il serait aussi question d'étendre le dispositif à la carte de séjour. Où en est la réflexion du Gouvernement sur ce sujet ?

Après les réformes déjà intervenues en 2009, l'année 2010 sera marquée par la poursuite d'une politique de changements pour l'administration territoriale de l'État, conformément aux décisions des conseils de modernisation des politiques publiques tenus en 2007 et 2008. Les circulaires du Premier ministre du 31 décembre 2008, du 27 février 2009 et du 27 juillet 2009 confirment l'orientation retenue par la circulaire du 7 juillet 2008 pour restructurer les services de l'État.

Il en est ainsi de la réforme de l'administration départementale de l'État, engagée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques. Elle est destinée, par la création de directions interministérielles, à modifier en profondeur l'architecture des services déconcentrés de l'État dans nos territoires et à mettre en place une mutualisation renforcée des moyens. Cette réforme doit franchir une étape importante au 1^{er} janvier 2010, date à laquelle les nouvelles directions départementales interministérielles – DDI – devront avoir été créées.

Dans le même temps, dans la majorité des départements, les services de l'État comporteront deux directions : une direction de la protection des populations et une direction des territoires. Dans les départements plus peuplés, au-delà de 400 000 habitants, une troisième direction, celle de la cohésion sociale, pourra être créée. Mais je renouvelle les interrogations que j'avais formulées l'année passée, car il existe malheureusement des départements peu peuplés dans lesquels s'accumulent les difficultés sociales. J'avais cité la Creuse où, l'année dernière, le taux de bénéficiaires de la CMU atteignait près de 7 %, contre environ 5 % en moyenne nationale.

Il est à noter que, dans le cas particulier de l'Île-de-France, la date butoir est fixée au 30 juin 2010 pour les directions départementales et au 31 décembre 2010 pour les directions régionales.

Il m'a été indiqué qu'une nouvelle directive nationale d'orientation était en préparation. Vous serait-il possible d'en indiquer d'ores et déjà les points majeurs ?

La centralisation du contrôle de légalité en préfecture doit également être effective au 1^{er} janvier 2010. Et l'ordonnance que le Parlement a habilité le Gouvernement à prendre, d'ici au 13 mai 2010, pour modifier la liste des actes des collectivités à transmettre obligatoirement au représentant de l'État dans le département, devrait également contribuer à renforcer l'orientation vers un contrôle de légalité sélectif. Quand cette ordonnance sera-t-elle prise, monsieur le secrétaire d'État ?

Sur les autres aspects de la mission AGTE, des perspectives de réforme, de moindre ampleur mais méritant d'être signalées, se dessinent également. L'instruction des demandes de naturalisation par décret ne devrait plus se faire qu'au seul niveau des préfectures. Un certain nombre de dispositions législatives devraient également être proposées en matière de titres d'identité, notamment pour sécuriser la transmission des actes d'état-civil directement des officiers d'état-civil aux agents chargés du recueil ou de l'instruction des demandes de titres car c'est à ce niveau-là que se situe le plus grand risque de fraudes, les titres étant eux-mêmes réputés infalsifiables.

Au cours des années à venir, l'administration territoriale, aura à relever un défi important : savoir mutualiser les services, les hommes et les compétences sans perdre en efficacité ni en présence sur le territoire. De ce point de vue, la restructuration des services de l'État ne doit pas offrir l'occasion de raréfier les points d'implantation sur le territoire national de ces services, et je reste toujours préoccupé par l'existence d'une liste de sous-préfectures pouvant faire l'objet d'une suppression du poste de sous-préfet, au profit d'un conseiller d'administration, une quinzaine pouvant être nommés à la convenance du ministère – trois le sont aujourd'hui.

Votre rapporteur pour avis émet donc le souhait que la baisse modeste mais persistante des effectifs de cette mission ne s'effectue pas au détriment de la qualité des services rendus ni au détriment d'une présence de proximité sur le territoire – ce que cette politique du chiffre peut laisser craindre.

M. Michel Diefenbacher. Il y a quelques jours, examinant les crédits de la mission « Sécurité », nous constatons qu'un fort vent de réforme soufflait depuis quelques années sur les services de police et de gendarmerie, également rattachés au ministère de l'intérieur. Nous pouvons faire la même observation s'agissant de l'administration territoriale de l'État.

Une première caractéristique des réformes en cours au ministère de l'intérieur est que, pour la première fois, elles ne sont plus liées à la réforme des collectivités territoriales, conduite par ailleurs. Les premiers programmes de déconcentration mis en œuvre au début des années 1980 avaient pour but, d'une part, de mettre en parallèle l'organisation territoriale de l'État et la décentralisation et, d'autre part, de rééquilibrer les pouvoirs locaux : les présidents des exécutifs locaux étant devenus de véritables patrons de l'administration des collectivités territoriales, il était important qu'un représentant de l'État soit le patron de l'ensemble des services de l'État.

Aujourd'hui, on n'attend pas l'issue de la réforme – toujours en cours – des collectivités territoriales pour poursuivre la réforme des services territoriaux de l'État.

La seconde caractéristique de la réforme en cours est son ambition. Le Gouvernement n'hésite pas à toucher à des questions considérées jusqu'alors comme pratiquement sanctuarisées.

D'une part, il est en train de modifier les relations hiérarchiques entre les représentants de l'État au niveau régional et au niveau départemental : l'autorité hiérarchique du préfet de région est en train de s'établir sur le préfet de département, en tout cas dans certains domaines d'intervention.

D'autre part, il remet en cause une des caractéristiques de l'administration territoriale de l'État, à savoir son organisation en « tuyaux d'orgue », dans laquelle chaque ministère avait son propre service déconcentré au niveau régional ou au niveau départemental, ou à ces deux niveaux.

Sur cette réforme très profonde qui est en cours, je souhaite, vous poser, monsieur le secrétaire d'État, quatre questions.

Premièrement, j'aimerais savoir très précisément comment s'établissent les liaisons hiérarchiques, dans les différents domaines d'intervention, d'une part, entre les ministres, les préfets de région, les préfets de département et les sous-préfets et, d'autre part, entre les préfets et les services déconcentrés de l'État. L'administration de l'État étant, par nature même, hiérarchique, il est important d'en avoir une vision très précise.

Ma deuxième question porte sur la situation des personnels de l'État affectés dans les services déconcentrés de l'État.

Le regroupement de ces services dans de grandes directions interministérielles, en particulier au niveau régional, a pour effet de faire cohabiter sous un même toit, si l'on peut dire, des fonctionnaires qui relèvent d'administrations différentes et qui ont des statuts, des grilles indiciaires, des conditions d'avancement et des compléments de rémunération différents. Certaines situations doivent être difficiles à gérer. Envisage-t-on de travailler à une certaine convergence ?

Ma troisième question s'inscrit dans le prolongement de la deuxième : la mise en œuvre de systèmes d'intéressement collectif des fonctionnaires aux résultats des administrations vous paraît-elle être une idée digne d'attention ?

Des systèmes d'intéressement existent dans les entreprises privées depuis 1959 – elles ont été créées par ordonnance par le général de Gaulle. Étendus aux entreprises publiques dans les années 1986-1987, ils sont, actuellement, expérimentés dans certaines administrations de l'État : ministère de l'économie et des finances, police et gendarmerie. Un tel dispositif pourrait présenter un intérêt pour les services déconcentrés de l'État : harmonisation des conditions individuelles des fonctionnaires, meilleure motivation des agents et obligation – puisque l'intéressement est fondé sur un accord passé entre le responsable de l'administration et les représentants des personnels – d'une modernisation du *management* en vue d'une plus grande participation des fonctionnaires aux conditions mêmes de fonctionnement de leur service.

Ma quatrième question porte sur le devenir des sous-préfectures et des sous-préfets. Le maillage du territoire français est unique. Est-il jugé prioritaire de le conserver ou la modernisation va-t-elle également conduire à des regroupements dans ce domaine ?

M. André Chassaigne. J'évoquerai trois points.

Tout d'abord, l'étude de la répartition des crédits entre préfectures en 2009 fait apparaître une baisse de ces dotations, en particulier pour plusieurs départements ruraux, notamment en Auvergne. Est-ce le signe d'une volonté de l'État de modifier l'organisation territoriale dans ces départements, où les dépenses par habitant liées à l'intervention de l'État sont plus importantes ?

En deuxième lieu, alors que les différentes circulaires semblent aller dans le sens d'un accroissement du rôle du préfet de région et du préfet de département, en lien notamment avec la réorganisation territoriale, l'intervention financière de l'État en direction des territoires s'affaiblit. Monsieur le ministre, est-ce une bonne chose que ceux qui ne paient pas les pipeaux veuillent davantage commander la musique ?

Ma troisième question concerne plus précisément le rôle des sous-préfets. Alors que l'arrêté du 20 mai 2008 a établi une liste de 115 arrondissements où pourraient être nommés des conseillers d'administration, le rapport de M. Lambert indique que trois postes seulement ont été ainsi pourvus. Comment interpréter la réponse obtenue en février 2009 à une question écrite que j'avais posée fin 2008, réponse disant que « pour l'heure, leur nombre sera limité ». Est-ce à dire qu'on envisage d'étendre le remplacement des sous-préfets par des conseillers d'administration ?

Le rôle de représentants de l'État que jouent les préfets impose que leur collaboration avec les élus ne soit pas à géométrie variable en fonction de l'appartenance politique de ceux-ci, notamment dans le contexte du plan de re-

lance. Quand, face aux difficultés que connaissent actuellement leurs territoires, les élus de toutes les sensibilités expriment la volonté de participer à des actions de développement du territoire, la confidentialité ou la sélection dans les contacts ne sont pas acceptables. Je tiens à préciser que cette observation ne concerne pas particulièrement les sous-préfets des deux arrondissements correspondant à la circonscription dont je suis l'élu, mais qu'elle se fonde sur les échos qui me reviennent dans le cadre de l'association nationale d'élus que je préside. Il ne saurait y avoir deux poids, deux mesures. Plutôt que de pratiquer une politique de prés carés, mieux vaudrait intervenir ensemble et, en cas par exemple de difficultés dans une entreprise, mettre tous les partenaires autour de la table. Je me félicite que cette pratique soit celle du préfet du département du Puy-de-Dôme, préfet de la région Auvergne, mais il faut la développer au niveau national. Les élus sont demandeurs.

M. Mercier, ministre de l'espace rural, a récemment évoqué la possibilité que les sous-préfets soient davantage parties prenantes du développement local. Cela me semblerait une bonne chose, notamment pour la mise en œuvre des pôles d'excellence rurale, dans laquelle ils peuvent jouer un rôle d'animation et de coordination. Cela n'est nullement contradictoire avec ce que je déclarais tout à l'heure : à défaut de financements, ayons au moins une cohérence nationale. Il conviendrait donc que cette pratique se généralise, car tous les sous-préfets n'agissent pas encore en développeurs.

Enfin, le rôle du sous-préfet consiste aussi à participer aux cérémonies où il représente la nation. Or, cette participation a parfois un caractère sélectif. Est-il normal qu'un ministre des anciens combattants, que j'avais sollicité à propos de la participation des sous-préfets aux manifestations de commémoration du 19 mars 1962, puisse écrire : « Il appartient aux représentants de l'État dans les départements d'adapter leur participation en fonction de la situation locale. Il en est de même des représentations militaires » ? Les associations d'anciens combattants sont très sensibles à la participation des représentants de l'État aux cérémonies officielles ou aux commémorations des dates qui ont marqué l'histoire de notre pays. Il est très regrettable que cette participation soit variable d'un département ou d'un arrondissement à l'autre et qu'il n'y ait pas d'engagement de l'État en la matière.

M. Bernard Derosier. Il y a quelque chose de surréaliste à tenir ce débat avec le ministre qui se prépare à mettre fin à l'organisation territoriale actuelle de la République. Nous devrions en effet aborder ces sujets, en tant que parlementaires, en nous situant dans la logique de république décentralisée qui est celle de la Constitution. Les propositions du Gouvernement en matière de réforme territoriale, qui vont dans un tout autre sens, nous ménagent des problèmes pour l'avenir.

Les rapporteurs, et M. Le Fur en particulier, ont souligné à juste titre que, depuis 25 ans, l'État avait toujours été frileux s'agissant d'organiser l'administration territoriale en tenant compte de la décentralisation. Aujourd'hui encore, on observe dans les départements et les régions des doublons regrettables.

Quelles sont, monsieur le secrétaire d'État, les intentions du Gouvernement en matière de déconcentration ?

Depuis 25 ans aussi, outre les dotations financières, la relation entre l'État et les collectivités territoriales passe par le service de contrôle de la légalité des actes, exercé par le préfet. Je suis personnellement favorable à ce service, mais le durcissement que l'on constate depuis quelques années – et notamment depuis trois ans – à cet égard procède-t-il d'instructions de plus grande rigueur données aux préfets par le Gouvernement ? Il semble en outre que cette rigueur soit variable d'un département à l'autre et le fait que les préfets défèrent au tribunal administratif les actes qu'ils jugent contraires à la légalité oblige souvent à recourir aux cours administratives d'appel, voire au Conseil d'État, pour dire le droit. Le Gouvernement est-il conscient de cette évolution ?

La régionalisation qui marque la nouvelle organisation de l'administration territoriale que les préfets sont chargés de mettre en œuvre – et que l'on pourrait approuver – traduit-elle de la part du Gouvernement une volonté de tout régionaliser dans le pays ? Est-elle liée à la désorganisation territoriale observée au niveau des collectivités elles-mêmes ? L'intervention des préfets dans la relation avec les services n'est pas sans poser des problèmes dans différents domaines. La prime de fonctions et de résultats prévue dans les textes régissant la fonction publique, qu'a évoquée M. Diefenbacher, est-elle l'alpha et l'oméga de la gestion de la fonction publique déconcentrée ?

Enfin, les textes régissant la formation des fonctionnaires récemment adoptés par le Parlement, qui prévoient notamment le droit individuel à la formation, semblent très difficiles à appliquer au niveau des administrations déconcentrées. Le Gouvernement entend-il encourager l'exercice de ce droit ?

M. Jean-Claude Mathis. Je n'oublie pas que le ministre de l'intérieur est aussi ministre chargé des cultes. Le vicaire général de la cathédrale de Metz, que j'ai eu l'occasion de rencontrer le week-end dernier, a évoqué la situation spécifique du patrimoine immobilier des églises d'Alsace et Moselle, composé principalement des grands et petits séminaires de Metz et de Strasbourg et des palais épiscopaux. Compte tenu de l'état des vocations religieuses, quelle réflexion pourrait-on mener sur l'évolution de ce parc immobilier, qui représente plusieurs dizaines de milliers de mètres carrés ?

M. Michel Hunault. Je m'exprimerai en mon nom propre, et non en celui du groupe Nouveau Centre, pour rendre hommage aux représentants de l'État sur le terrain dans le contexte de la crise économique et sociale face à laquelle les élus sont au premier rang. Le rôle des sous-préfets, qui s'efforcent, avec parfois fort peu de moyens, d'appliquer les décisions prises sous votre autorité, est particulièrement important.

La RGPP, qui remet en cause l'organisation des préfectures et sous-préfectures, se traduit par une réduction du personnel. Il me semble, monsieur le

secrétaire d'État, que notre commission devrait rendre hommage à l'engagement de tout votre personnel sur le terrain.

Il est très important de maintenir le maillage de la présence de l'État. Lorsque les élus locaux et les entreprises sont confrontés aux difficultés du moment et qu'il faut appliquer les décisions, notamment dans le cadre du plan de relance, mettre en place des dispositifs sociaux, les sous-préfets jouent, sous l'autorité des préfets, un rôle de coordination et s'impliquent sur le terrain. Au-delà donc des questions légitimes qui viennent d'être posées, la situation économique illustre l'importance de cette implication des représentants de l'État et la nécessité d'accroître leur présence.

M. le président Didier Migaud. Monsieur Hunault, cet hommage exprime certainement la position de tout votre groupe.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Vous représentez même toute l'Assemblée !

M. Philippe Vuilque. Monsieur le secrétaire d'État, le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur aura notamment pour effet de la soumettre, comme les autres services de l'État, à la RGPP. J'ai été informé que la direction générale de la gendarmerie étudiait actuellement avec les préfets les futures adaptations de crédits et d'effectifs et envisageait dans certains départements, notamment dans celui dont je suis élu, la suppression de brigades de recherches. Ces brigades font un travail remarquable sur le terrain et les conséquences que pourrait avoir cette mesure pour la sécurité dans nos territoires suscitent quelque inquiétude. Quelles sont les intentions du Gouvernement en la matière ?

M. Jean-Yves Cousin. Après une mise en place qui a fait couler de l'encre, la délivrance des passeports biométriques semble désormais se dérouler convenablement. Des difficultés persistent-elles – et, si c'est le cas, quelles sont-elles ? Quel est, par ailleurs, le délai moyen d'obtention d'un passeport ?

M. Jean-Claude Flory. La dématérialisation de la transmission des actes est un élément important de la modernisation de l'administration et répond à des préoccupations de développement durable. Ce dispositif semble désormais généralisé dans les grandes collectivités, mais un peu moins dans les petites et moyennes. Des dispositions sont-elles envisagées pour les inciter à faire plus ?

Par ailleurs, afin que les sous-préfets puissent jouer dans les territoires les plus sensibles – sur le terrain économique, par exemple, ou pour renforcer la présence médicale – le rôle de développeurs qu'évoquait notamment M. Chassaingne, il conviendrait qu'ils soient armés spécifiquement à cette fin et qu'on recherche dans les nominations des profils adaptés.

M. Bruno Le Roux. À la préfecture de Seine-Saint-Denis, il est courant que les délais soient anormalement longs – plusieurs mois pour le renouvellement des pièces d'identité – et très fluctuants d'un mois à l'autre. Pour l'acquisition de

la nationalité française, les administrés se voient actuellement proposer des rendez-vous pour la fin de l'année 2010 – et encore uniquement pour retirer les dossiers. Cette situation porte préjudice à de nombreux administrés de ce département. Envisagez-vous des mesures spécifiques dans un département où les services de l'État doivent répondre à des demandes souvent plus importantes que dans d'autres préfectures, avec des moyens qui, de toute évidence, ne sont pas suffisants pour le faire dans des délais appropriés ?

M. Alain Marleix, *secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales*. Je tiens tout d'abord à excuser M. Brice Hortefeux, ministre de l'intérieur, des collectivités territoriales et de l'outre-mer, qui est aujourd'hui en déplacement officiel à Londres pour la réunion du G6.

Je remercie les rapporteurs de leur présentation très exhaustive. Pour ma part, j'évoquerai tout d'abord les objectifs et les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », avant de répondre aux questions qui viennent d'être posées.

Comme vous l'avez indiqué, cette mission regroupe trois programmes, et donc trois champs d'intervention complémentaires : le programme « Administration territoriale », qui regroupe la totalité des moyens mis à la disposition des préfectures et des sous-préfectures, pour un total de 1,7 milliard d'euros ; le programme « Vie politique, culturelle et associative », d'un montant de 270 millions d'euros, qui regroupe l'essentiel des crédits consacrés à l'organisation des élections et au financement de la vie politique, et le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », qui constitue le programme de soutien de l'administration centrale du ministère et est doté de 595 millions d'euros.

Par l'intermédiaire de ces programmes, ce sont en réalité deux fonctions fondamentales du ministère de l'intérieur qui trouvent à s'exercer : la permanence et la continuité de l'État sur l'ensemble du territoire de la République, en métropole et outre-mer, et la mise en œuvre locale, sous l'autorité des préfets, de l'ensemble des politiques publiques.

Sans revenir sur le détail des crédits et de leur évolution, je soulignerai que chacune de ces responsabilités fondamentales est prise en compte dans ce projet de budget.

En premier lieu, les préfectures et les sous-préfectures vont pouvoir poursuivre leur modernisation, car la permanence et la continuité de l'État doivent être assurées de façon dynamique, en s'adaptant sans cesse aux besoins de nos concitoyens.

Comme vous le savez, les réformes emblématiques ne manquent pas dans les préfectures et les sous-préfectures. Je rappellerai pour mémoire les principales d'entre elles, sur lesquelles vos commissions ont eu l'occasion de se prononcer ces dernières années : le nouveau système d'immatriculation des véhicules, ou SIV, qui a été étendu aux véhicules d'occasion le 15 octobre dernier ; le passeport bio-

métrique, délivré depuis le 28 juin 2009 dans 2 074 communes, avec un double objectif de simplicité et de sécurisation accrues ; la nouvelle organisation du contrôle de légalité, qui s'exercera progressivement en préfecture, sans préjudice du rôle de conseil du sous-préfet d'arrondissement et, au 1^{er} juillet 2010, le fait que les décisions de naturalisation seront prises à titre principal par les préfectures, ce qui supprimera les doublons existant actuellement avec le niveau central. J'ai conscience que certaines de ces réformes, qui pour la plupart sont entrées en vigueur en 2009, se sont traduites, dans les premiers temps, par certains désagréments – je pense par exemple aux délais excessifs constatés cet été dans certains départements pour la délivrance des passeports biométriques ou aux difficultés techniques rencontrées récemment par l'application SIV.

Toutes ces difficultés ont été identifiées et sont en passe d'être résolues. Elles ne doivent surtout pas conduire à occulter les progrès réalisés au bénéfice d'une majorité de nos concitoyens, grâce à des procédures plus fiables, plus rapides, plus accessibles avec la dématérialisation et moins coûteuses pour les finances publiques.

Pour chacune de ces réformes, 2010 sera l'année de la montée en puissance, où leurs effets positifs se feront pleinement sentir.

L'application volontariste de cette modernisation nous permet de faire face dans de bonnes conditions à l'évolution des effectifs, conformément au principe de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux, applicable à tous les ministères. Ce sont ainsi près de 800 emplois qui sont rendus en 2010, ce qui représente, par rapport aux 34 904 équivalents temps plein de la mission, 2,3 % des effectifs.

Dans le même temps, on observe une stabilité remarquable des crédits alloués à la mission, alors même que le poste « élections » augmente de 32 millions d'euros, en raison de l'organisation des élections régionales, des 14 et 21 mars 2010, structurellement plus coûteuses que les élections européennes organisées en 2009, qui ne comportaient qu'un tour de scrutin.

Quelques mesures nouvelles sont par ailleurs prévues pour accompagner les réformes. Ainsi 13,5 millions d'euros supplémentaires sont consacrés à la politique indemnitaire, en lien avec la fusion des corps administratifs du ministère, qui sera achevée au 1^{er} janvier 2010. Cet effort se justifie également par la nécessité de rattraper la moyenne interministérielle estimée et de mieux prendre en compte dans la rémunération la manière de servir. Sur ce dernier point, le ministère envisage de mettre en œuvre la prime de fonctions et de résultats – la PFR – dès 2010, alors que la date butoir applicable aux ministères devrait être la fin de 2011.

Parallèlement à la modernisation des préfectures et des sous-préfectures, c'est l'ensemble de l'État local qui se réorganise avec pour objectif l'optimisation de l'efficacité des services présents aux niveaux régional et départemental. Cette réforme fondamentale et inédite par son ampleur se traduira par un resserrement au 1^{er} janvier 2010 du nombre de directions de l'État : avec un maximum de huit

directions régionales regroupées autour du préfet de région et deux ou trois directions départementales interministérielles (DDI) regroupées autour du préfet de département, l'action gouvernementale gagnera en cohérence. Je précise, toutefois, qu'il ne s'agit en rien de faire « moins d'État » local mais au contraire d'avoir « plus », voire « mieux d'État ». Si, par ailleurs, ni Brice Hortefeux ni moi-même ne remettons en cause la formidable densité de notre maillage territorial avec ses 250 sous-préfectures d'arrondissement, nous n'excluons pas des ajustements ponctuels exceptionnels, notamment en milieu très urbain. Cela n'implique pour autant aucun immobilisme, les missions des sous-préfets et des sous-préfectures devant continuer à évoluer : ainsi la sous-préfecture deviendra-t-elle progressivement une administration de mission tournée vers le développement local, venant en appui à l'action de proximité menée par le sous-préfet, celui-ci devant développer ses interventions en matière d'ingénierie territoriale et donner la priorité, dans sa relation avec les élus, à leur demande de conseil et à leur exigence accrue de fiabilité et de réactivité.

De la même manière, nous serons particulièrement vigilants afin que le niveau départemental – dont le caractère interministériel est fondamental – ne soit pas pénalisé par des logiques différentes. En effet, s'il est souhaitable que le niveau régional continue à se renforcer avec, notamment, la reconnaissance de la possibilité pour le préfet de région de donner des « instructions » aux préfets de département, le niveau départemental doit quant à lui conserver des effectifs en rapport avec les missions qui demeurent de sa compétence. Nous veillerons, également, à ce que la réforme soit suffisamment souple sur le plan de la gestion des ressources humaines, du budget ou de l'immobilier.

Ce projet de budget est cohérent car il est au diapason des processus de modernisation à l'œuvre dans les préfetures et les sous-préfetures ; en outre, il est fondé sur la conviction que la permanence et la continuité de l'État trouvent leur sens profond dans une adaptation permanente aux attentes des Français et de leurs élus ; enfin, il contribue au renforcement, autour du préfet de département et du préfet de région, d'un État territorial fort et resserré.

L'établissement du passeport biométrique, Messieurs Migaud, Cousin et Le Roux, repose sur la mise en place de stations d'enregistrement des données nécessaires dans un peu plus de 2 000 communes correspondant à 70 % des demandes de titres. Celles-ci ont été choisies par les préfets sur la base du volontariat et à la suite d'une phase de concertation avec les élus. Généralisé le 28 juin en vertu d'une obligation communautaire, ce passeport permettra de fiabiliser et de simplifier la délivrance des titres de voyage. La dotation dédiée aux titres sécurisés en faveur des communes équipées s'élève à 5 000 euros par an et par station en année pleine.

Le système d'immatriculation des véhicules (SIV) a été quant à lui généralisé le 15 octobre ; près de 19 000 véhicules ont été immatriculés ce jour-là et 36 000 le lendemain. Le fonctionnement irrégulier de cette application ayant néanmoins perturbé l'activité des préfetures et des professionnels, une cellule de

crise a été constituée afin de mettre au point les solutions techniques appropriées. Le fonctionnement du SIV s'est ainsi amélioré dès le jeudi 29 octobre au matin, jour où près de 50 000 immatriculations ont été réalisées. Par ailleurs, l'activité de la base est surveillée de manière à détecter très rapidement tout dysfonctionnement et des opérations complémentaires seront menées la semaine prochaine afin d'assurer un niveau supplémentaire de sécurité.

S'agissant des titres sécurisés, le contrat doit être annexé à la délibération du conseil municipal ; de surcroît, le ministère de l'intérieur a commencé depuis un an, avec les banques et les associations d'élus, un important travail qui se traduira dans un mois environ par la signature d'une charte de bonne conduite ; enfin, la diffusion d'une circulaire aux préfets dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales est envisagée.

Monsieur le président Warsmann, la réorganisation de l'administration au niveau départemental avec la création des DDI à partir du 1^{er} janvier 2010 permettra des économies notables. L'expérimentation engagée dans le Lot depuis 2007 montre qu'en rassemblant les crédits de fonctionnement des services de l'État au sein d'une unité opérationnelle mutualisée, les gains sont multiples, cette mutualisation étant d'ailleurs possible hors du chef-lieu de département ou de région.

En outre, une réflexion sur la mise en place d'une carte nationale d'identité électronique a abouti en 2008 à la rédaction d'un avant-projet de loi pour la protection de l'identité. La CNIL, à laquelle il a été soumis, a rendu son avis le 17 juillet 2008. Certaines dispositions ponctuelles figurant dans ce texte devraient être prochainement présentées au Parlement dans le cadre de la proposition de loi dite Warsmann.

Monsieur Le Fur, le ministère de l'intérieur a engagé une étude sur les règles actuelles du code électoral relatives à l'envoi postal de la propagande électorale. Il s'agit, en l'occurrence, de moderniser les conditions de sa mise à disposition sachant que 60 % des dépenses d'une élection nationale y sont liées et que l'impact environnemental est important. Outre que nous souhaitons tirer les conséquences du développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication, un renforcement de la campagne audiovisuelle pourrait être envisagé. J'ajoute que l'économie réalisée devrait être d'au moins 30 % pour un scrutin national. Si une telle réforme devait être lancée, une concertation serait bien entendu engagée avec les partis politiques.

Le coût du refus de concours de la force publique est quant à lui passé de 41 millions en 2006 à 32,5 millions en 2008 et à 34,7 millions en 2009, cette performance s'expliquant par les mesures adoptées par le ministère : recours plus fréquent à la procédure de transaction amiable, suivi des consommations locales, mise en ligne d'une veille jurisprudentielle et d'une « foire aux questions », recensement des dossiers pouvant présenter un risque budgétaire pour l'État, évaluation des encours de dossiers contentieux et, enfin, système d'échange régulier avec les préfetures les plus concernées quant à leurs besoins et à leurs perspectives.

Les écarts d'effectifs entre les préfectures s'expliquent par l'importance de la population dans le département mais, également, par la variété des missions et par les différentes spécificités locales, par exemple en matière de reconversion économique ou d'exposition de la population à des risques naturels. De plus, la production des titres constituant l'une des missions fondamentales des préfectures et les préfets devant arbitrer en fonction des moyens dont ils disposent mais aussi des priorités locales l'affectation des agents aux missions dont ils ont la charge, le délai de délivrance des titres peut varier d'un département à l'autre. Par ailleurs, le contrôle de gestion structurant le dialogue entre le ministère de l'intérieur et les responsables de budget opérationnel de programme (BOP) permet d'analyser ces écarts en moyens humains ainsi que leurs conséquences à travers des indicateurs d'activité et d'efficacité du travail. Au final, l'allocation des moyens humains permet chaque année de corriger progressivement ces écarts tout comme, d'ailleurs, la régionalisation des BOP.

M. Jérôme Lambert, *rapporteur pour avis*. Dans quel délai la carte d'identité électronique sera-t-elle mise en place ?

M. Alain Marleix, *secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales*. J'aurai l'occasion d'y revenir.

Alors que les préfectures et les sous-préfectures engagent des transformations essentielles, la directive nationale d'orientation 2010-2015 constituera un document stratégique et opérationnel essentiel : elle fixera le cadre des réformes à conduire afin de situer ce réseau au cœur de l'État local dans les régions et les départements ; elle intégrera les mandats de réforme « RGPP » ; elle répondra aux évolutions de la demande sociale et, enfin, elle affirmera les valeurs du ministère de l'intérieur et des préfectures autour de la continuité de la présence et de l'autorité de l'État. Trois facteurs essentiels structurent l'évolution du réseau : l'affirmation de l'échelon régional, l'« interministérialité » au niveau départemental – une activité de délivrance des titres impliquant plus étroitement les collectivités territoriales et les partenaires économiques et sociaux – et, enfin, le renforcement de la lutte contre la fraude.

Parallèlement, les missions traditionnelles des préfectures et des sous-préfectures seront renouvelées, même si leur fonction de représentation dans les domaines de la sécurité, de l'immigration, de l'intégration et du contrôle de légalité demeurent fondamentales et se développeront. J'ajoute que la réussite de ces transformations essentielles pour l'ensemble des Français, les élus et les agents des préfectures tient en grande partie à la capacité du ministère à développer une gestion des ressources humaines attentive au dialogue social et à la valorisation des compétences.

Monsieur Lambert, le projet de la carte de séjour biométrique pour les étrangers relève du ministère de l'immigration et de l'intégration. S'il devait aboutir, il serait géré par l'Agence nationale des titres sécurisés.

Le contrôle de légalité, par ailleurs, constitue une mission essentielle confiée aux préfets par l'article 72 de la Constitution. La loi du 12 mai 2009 sur la simplification et la clarification du droit et l'allègement des procédures a autorisé le Gouvernement à restreindre, par voie d'ordonnance, le champ des actes soumis à l'obligation de transmission aux préfets au titre du contrôle de légalité dans les domaines de la voirie et de la fonction publique territoriale. S'agissant du recentrage du contrôle sur les actes présentant des enjeux publics majeurs, les préfetures ont été invitées à se doter d'une stratégie de contrôle prioritaire par une circulaire du ministère de l'intérieur en 2006 – il s'agit, en effet, de concentrer les moyens disponibles sur les actes présentant les enjeux les plus forts. Dans cet esprit, une circulaire conjointe des ministres de l'intérieur et de l'écologie datée du 1^{er} septembre 2009 a été diffusée, qui vise en particulier à resserrer le contrôle de légalité en matière d'urbanisme. Enfin, la centralisation en préfecture du contrôle de légalité est organisée par la circulaire du ministère de l'intérieur du 23 juillet 2009, les sous-préfets conservant bien entendu leur fonction de conseil aux élus et la responsabilité du contrôle, pour le compte du préfet, sur leur arrondissement.

Monsieur Diefenbacher, la réorganisation d'administrations territoriales de l'État se traduit notamment par l'instauration d'un rapport d'autorité entre le préfet de région et le préfet de département. L'autorité du premier ne portera que sur la conduite des politiques publiques, à l'exception des domaines régaliens où le second rendra compte directement de son action au Gouvernement ; son autorité se traduira en outre par la possibilité d'adresser des « instructions » au préfet de département, ce dernier lui rendant compte de leur exécution ; pour le ministère de l'intérieur, ces instructions générales et non particulières doivent fixer une obligation de résultat et non de moyens ; de la même façon, le ministère considère que le préfet de région ne doit pas se substituer au préfet de département ou servir d'instance d'appel pour contester les décisions de ce dernier – en effet, il importe que le préfet de département, dépositaire de l'autorité de l'État et représentant du Premier ministre et de chacun des ministres, demeure l'interlocuteur de proximité dont les citoyens, les élus et les entreprises ont besoin. En outre, le préfet de département aura autorité sur les futures DDI et le préfet de région s'assurera auprès des directeurs régionaux responsables de BOP qu'elles sont dotées par l'échelon régional des moyens de fonctionnement nécessaires, le préfet de département ayant une autorité « fonctionnelle » sur les directions régionales – celles-ci sont placées sous son autorité dès lors qu'elles interviennent dans l'exercice des missions départementales, le décret du 29 avril 2004 ayant d'ailleurs été modifié en ce sens au printemps 2009.

Traduisant la diversité démographique, géographique et économique de nos territoires tout en incarnant la présence, l'autorité et la permanence de l'État, le réseau des 240 sous-préfectures d'arrondissement métropolitaines est l'un des plus denses de notre administration territoriale. Le sous-préfet étant l'interlocuteur de proximité qui anime et coordonne l'action de l'État au plus près des citoyens et des élus locaux, ce réseau sera très largement maintenu sans que soient pour autant exclus des ajustements ponctuels dès lors qu'ils respecteront le principe d'égalité d'accès au service public. Si, dans les zones urbaines où la densité des services

publics est très importante et les possibilités de circulation sont aisées, une adaptation du réseau peut-être envisagée selon diverses modalités, la présence de l'État dans les zones fragiles – qu'elles soient urbaines ou rurales – sera évidemment réaffirmée. Enfin, on ne peut prétendre que le remplacement de certains sous-préfets serait motivé par des considérations politiques : je suis intervenu moi-même au Sénat à la demande d'un parlementaire socialiste pour maintenir une sous-préfecture qui était menacée en Gironde.

Au 1^{er} janvier 2010, les agents conserveront par ailleurs leur statut et leur rattachement à leur corps d'origine, l'harmonisation des statuts étant progressive comme en atteste une charte de gestion en cours d'adoption.

Monsieur Chassaigne, l'arrêté modifié du 20 mai 2008 portant statut des sous-préfets donne la liste des 115 arrondissements de deuxième catégorie dans lesquels des conseillers d'administration sont susceptibles d'être nommés pour occuper un emploi de « chargé de fonctions » de sous-préfet. Le nombre total de ces postes a été fixé à 15 et, à ce jour, trois ont été pourvus en l'occurrence à Montdidier, Boulay-Moselle et Saint-Pierre en Martinique. J'ajoute que le statut d'emploi de CAIOM a été créé dans le but de dynamiser et d'améliorer les perspectives de carrière des attachés principaux du ministère de l'intérieur, les agents justifiant de treize ans d'ancienneté en catégorie A et de quatre années dans le grade d'avancement pouvant faire acte de candidature.

Secrétaire d'État chargé des anciens combattants, j'avais publié une circulaire visant à ce que les représentants de l'État soient présents en particulier aux cérémonies du 19 mars, sauf circonstances locales exceptionnelles. C'est désormais le cas dans la quasi-totalité des manifestations.

Monsieur Derosier, l'État a tiré les conséquences de l'acte II de la décentralisation comme en témoigne la réorganisation aux échelons départemental et régional de son organisation territoriale et des politiques publiques. La rénovation du contrôle de légalité est quant à elle engagée selon les orientations du mandat de réforme « RGPP » confié au ministre de l'intérieur. Je vous renvoie, à ce propos, à la réponse que je viens de faire aux rapporteurs.

Le montant des mesures indemnitaires prévues pour 2010 s'élève à 13 millions d'euros. L'enveloppe allouée aux revalorisations indemnitaires permet la poursuite de leur évolution et leur alignement sur la moyenne interministérielle.

L'année 2010 verra l'achèvement de la mise à niveau du régime indemnitaire des départements de la région parisienne par rapport à celui de l'administration centrale. Cette démarche est destinée à favoriser la mobilité géographique des agents et à accompagner la fusion des corps avec les personnels administratifs de la police de catégories B et C au 1^{er} janvier 2010. Elle permet aussi la mise en place d'une indemnité donnant une place plus importante au mérite individuel ou collectif des agents, ainsi que le financement des primes prévues dans le cadre de la RGPP pour faciliter la mobilité géographique et fonctionnelle.

Bref, elle traduit la volonté du ministre de l'intérieur de mieux prendre en compte les compétences et le rôle essentiel des personnels du ministère.

Je vous remercie, monsieur Hunault, de l'hommage que vous avez rendu aux personnels des préfectures. Comme vous, Brice Hortefeux et moi-même connaissons le rôle essentiel des sous-préfets et leur grande proximité avec la population. Nous comptons accentuer leur activité de développement et d'animation. Il est important, j'y insiste, de garder intact ce réseau, qui est un des points forts de l'administration territoriale de l'État.

Monsieur Le Roux, vous avez signalé à juste titre les délais anormalement longs dans votre département.

La cible d'un traitement dans les sept jours est aujourd'hui atteinte dans plus de la moitié des départements. Partout ailleurs, la tendance globale est à l'amélioration. La Seine-Saint-Denis pose un problème particulier dont nous avons discuté à plusieurs reprises. Soyez certain que le ministère de l'intérieur sera particulièrement vigilant : l'allongement des délais n'est pas acceptable et je vous invite à nous saisir si de nouveaux retards ou de nouvelles défaillances sont constatés.

J'en viens aux brigades de recherche de la gendarmerie nationale.

Le rapprochement entre la gendarmerie et la police vise à assurer une meilleure synergie entre ces deux grandes forces de sécurité, l'une civile et l'autre militaire. Il n'est pas question de réduire le service rendu ou la présence sur le terrain, mais il s'agit d'être plus efficace. Même si des aménagements peuvent être apportés ici ou là au niveau de leur organisation, nous ne toucherons pas aux brigades de recherche de la gendarmerie, qui font un excellent travail.

M. Philippe Vuilque. J'en prends bonne note.

M. le président Didier Migaud. Monsieur le secrétaire d'État, nous vous remercions.

*

* *

À l'issue de l'audition de M. Alain Marleix, Secrétaire d'État à l'Intérieur et aux collectivités territoriales, auprès du ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, la Commission examine, sur le rapport de M. Jérôme Lambert, rapporteur pour avis, les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » pour 2010.

La Commission est saisie d'un amendement CL1 présenté par M. Jean-Luc Warsmann.

Le Président Jean-Luc Warsmann. Cet amendement vise à prévoir une hausse de 1 % du montant des dépenses de fonctionnement de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, alors que le projet annuel de performances prévoit une hausse de 3,74 % de ces crédits. Au moment où la crise économique provoque de graves difficultés pour un grand nombre de nos compatriotes, les autorités administratives indépendantes doivent en effet participer à la nécessaire maîtrise des dépenses de l'État, à l'instar de l'Assemblée nationale, dont la totalité de la dotation - et pas seulement ses dépenses de fonctionnement - demeure stable en 2010 pour la deuxième année consécutive.

M. Jérôme Lambert, rapporteur pour avis. Vous nous proposez de réduire de 50 185 euros les crédits de fonctionnement accordés à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. L'année dernière déjà, vous aviez fait adopter un amendement au projet de loi de finances ayant pour effet de maintenir le niveau des crédits de fonctionnement de cette commission à 1,83 million d'euros. Cette année, l'amendement limite à 1 % la hausse de ces crédits de fonctionnement.

On peut tout de même faire remarquer que le montant de la réduction de crédits proposé est de l'ordre du symbolique.

Le Président Jean-Luc Warsmann. Si cet amendement propose une réduction modeste, il est destiné à avoir des « frères et sœurs », qui accroîtront cette somme à l'issue de la discussion de la loi de finances.

La Commission adopte l'amendement CLI.

M. Jérôme Lambert, rapporteur pour avis. Je donne un avis défavorable aux crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », pour trois raisons.

La mission connaît une baisse de ses effectifs, due au non-remplacement de trois départs à la retraite sur quatre. Ce non remplacement, supérieur à la norme de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux - sur le bien-fondé de laquelle il est déjà possible de s'interroger -, aboutit ainsi à une réduction de 2,3 % des effectifs, qui s'ajoute à une réduction équivalente l'année dernière. En deux ans, les effectifs auront ainsi diminué de près de 5 % et cette politique du chiffre, sans prise en compte des besoins réels sur le terrain, n'est pas satisfaisante.

La régionalisation de l'administration déconcentrée fonde également mon avis défavorable. Cette régionalisation présente en effet le risque d'un éloignement des services de l'État par rapport aux citoyens.

Enfin, la politique de remplacement des sous-préfets par des conseillers d'administration, qui pourrait concerner jusqu'à quinze postes sur une liste de 115 sous-préfectures - même si pour l'heure seulement trois conseillers d'administration occupent les fonctions de sous-préfet - me conduit également à désapprouver les choix faits pour cette mission.

*Contrairement aux conclusions de M. Jérôme Lambert, rapporteur pour avis, la Commission donne un **avis favorable** à l'adoption des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » pour 2010.*

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

Amendement CL1 présenté par M. Jean-Luc Warsmann :

Article 35 (état B)

Mission Administration générale et territoriale de l'État

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

Programmes	<i>(en euros)</i>	
	+	-
Administration territoriale	0	0
<i>Dont titre 2</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Vie politique, culturelle et associative	0	50 185
<i>Dont titre 2</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	0	0
<i>Dont titre 2</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
TOTAUX		50 185
SOLDE	-50 185	

Exposé sommaire

Cet amendement vise à prévoir une hausse de 1 % du montant des dépenses de fonctionnement (titre 3) de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. En effet, le projet annuel de performances prévoit une hausse de 3,74 % de ces crédits.

Au moment où la crise économique provoque de graves difficultés pour un grand nombre de nos compatriotes, les autorités administratives indépendantes doivent en effet participer à la nécessaire maîtrise des dépenses de l'État, à l'instar de l'Assemblée nationale, dont la totalité de la dotation -et pas seulement ses dépenses de fonctionnement- demeure stable en 2010 pour la deuxième année consécutive.

Cette réduction de crédits s'impute totalement sur l'action 3 "Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques", les gains de productivité devant permettre à la Commission de fonctionner avec des moyens de fonctionnement en faible hausse en 2010.

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
BOP	Budget opérationnel de programme
CAR	Comité de l'administration régionale
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
DDCCRF	Direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DDCSPP	Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
DDCS	Direction départementale de la cohésion sociale
DDE	Direction départementale de l'équipement
DDI	Direction départementale interministérielle
DDT	Direction départementale des territoires
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DIRECCTE	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DRAC	Direction régionale de l'action culturelle
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRJSCS	Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
DRIAAF	Direction régionale et interdépartementale de l'alimentation et de l'agriculture
DRIEA	Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement
DRIEE	Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie
DRIHL	Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement
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
GVT	Glissement vieillesse-technicité
ICPE	Installations classées pour la protection de l'environnement
INHES	Institut national des hautes études de sécurité
PAP	Projet annuel de performances
PNE	Programme national d'équipement
PPRN	Plan de prévention des risques naturels
RADE	Réforme de l'administration départementale de l'État.
RAP	Rapport annuel de performances

SGAR	Secrétariat général aux affaires régionales
SIV	Système d'immatriculation des véhicules
UT	Unité territoriale

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

PARIS

- *Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales :*
 - M. Henri-Michel COMET secrétaire général
 - M. Philippe CASTANET, sous directeur de l'administration territoriale à la direction de la modernisation et de l'action territoriale

MELUN

- *Préfecture de la Seine-et-Marne :*
 - Mme Colette DESPREZ, secrétaire général
 - Mme Catherine ACACIO, directrice de la citoyenneté et de la réglementation
 - M. Alain ALCARAZ, directeur des ressources humaines et des moyens
 - M. Olivier BENOIST, directeur des relations avec les collectivités locales
 - Mme Nicole BAHERS, chef du bureau de la politique de la ville
 - M. Christian GROLLEAU, chef du bureau de la coordination interministérielle et du développement économique
 - Mme Christiane PORTELLI, chef du bureau du logement et des politiques sociales