



N° 2863

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2010.

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 2011** (n° 2824),

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 2010 pour le présent projet de loi.

À cette date, 95 % des réponses étaient parvenues au rapporteur.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DE LA MISSION	7
A. UNE NOUVELLE PROGRAMMATION TRIENNALE.....	7
B. UN EFFORT DE RÉDUCTION DES CRÉDITS QUI SE POURSUIT	7
1. Un effort de réduction des crédits.....	10
2. La poursuite des suppressions d'emplois	11
C. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE EN PROGRESSION	13
II. UNE ADMINISTRATION TERRITORIALE EN MUTATION	18
A. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS.....	18
1. La répartition des crédits entre les préfetures en 2010	18
2. La répartition des crédits et des effectifs entre les actions du programme ..	20
B. LA NOUVELLE ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE	22
C. LA DÉLIVRANCE DES TITRES D'IDENTITÉ	26
1. La simplification des procédures de délivrance.....	26
2. Le passeport biométrique	27
a) <i>Les délais de délivrance des passeports</i>	28
b) <i>L'indemnisation des communes</i>	28
c) <i>Le coût du passeport biométrique</i>	29
3. La carte nationale d'identité	30
D. L'ÉVOLUTION DES PRÉFECTURES.....	31
1. La déconcentration de la procédure de naturalisation.....	31
2. La simplification des démarches des usagers.....	33
a) <i>Le système d'immatriculation à vie des véhicules</i>	33
b) <i>Les titres de séjour</i>	35
c) <i>Le permis de conduire</i>	35
3. Le contrôle de légalité.....	36

4. Les évolutions du corps préfectoral.....	37
E. L'AGENCE NATIONALE DES TITRES SÉCURISÉS (ANTS)	39
II. LES PROGRAMMES CENTRAUX	41
A. LE PROGRAMME VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE	41
1. Les crédits de la vie politique	42
<i>a) Le financement des partis politiques</i>	42
<i>b) L'organisation des élections : une baisse très nette des crédits en 2011</i>	44
<i>c) La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques</i>	47
2. Les crédits de la vie culturelle et associative	47
B. LE PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR »	47
EXAMEN EN COMMISSION	51
PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS	67

MESDAMES, MESSIEURS,

Dans le cadre de la programmation pluriannuelle du budget pour les années 2011 à 2013, il est demandé un effort sans précédent de réduction des dépenses de l'État, afin de respecter une norme de stabilisation en valeur des crédits du budget général et des prélèvements sur recettes (norme dite zéro valeur). Pour permettre le respect de cette nouvelle norme, les dépenses de fonctionnement et d'intervention du budget général devraient connaître une diminution de l'ordre de 10 % au cours de la période, cet effort collectif devant se traduire par une diminution de 5 % dès l'année 2011.

La mission « Administration générale et territoriale de l'État » devrait participer à cet effort global. Les crédits demandés dans le projet de loi de finances pour 2011 s'élèvent à 2,571 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,450 milliards d'euros en crédits de paiement (contre respectivement 2,597 milliards d'euros et 2,595 milliards d'euros en loi de finances pour 2010), et, à l'horizon 2013, ces crédits devraient s'élever à 2,42 milliards d'euros en AE et 2,43 milliards d'euros en CP.

Les années à venir offriront l'occasion d'appliquer les décisions du dernier Conseil de modernisation des politiques publiques, du 30 juin 2010, qui ont pour vocation de contribuer à améliorer les relations avec les usagers. En particulier, la réforme de la délivrance des titres, engagée dès 2009 avec le passage au Système d'immatriculation à vie des véhicules (SIV) et au passeport biométrique, devrait se poursuivre, notamment avec la refonte de la fabrication et de la gestion du permis de conduire.

Par ailleurs, la réforme de l'administration territoriale, qui a connu une étape importante en 2010 avec la mise en place des directions départementales interministérielles (DDI), devrait se déployer pleinement, en étant étendue à l'outre-mer d'ici le début de l'année 2011.

L'administration territoriale a été particulièrement sollicitée dans le cadre de l'application des premières mesures de la Révision générale des politiques publiques (RGPP). Elle a su faire preuve d'une capacité d'adaptation remarquable, alors que, dans le même temps, lui ont été demandés des efforts budgétaires considérables, par une réduction certes mesurée mais constante tant de ses crédits de fonctionnement que de ses plafonds d'emploi. La règle de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux est même devenue, pour la mission AGTE, une règle de non-remplacement de trois départs à la retraite sur quatre ces dernières années.

La nouvelle norme de croissance zéro valeur qu'il est proposé d'appliquer à la période de programmation pluriannuelle 2011-2013, placera encore la mission AGTE dans une situation de réduction tendancielle de ses crédits comme de ses effectifs.

Il ne faudrait pas qu'une application trop systématique ou trop dogmatique de ces choix budgétaires ne conduise à exténuer notre administration territoriale, au point de neutraliser les efforts conduits en matière d'accueil et de relations avec les usagers.

Certes, un certain nombre d'innovations de ces dernières années, telles que le SIV ou le passeport biométrique, ont pour vocation d'alléger les tâches des préfetures. Mais, un premier bilan fait clairement apparaître que la réduction du nombre de démarches d'usagers en préfetures est inférieure à ce qui aurait pu être escompté. Le seuil critique en deçà duquel le service public assuré dans les préfetures se dégraderait n'est pas encore atteint, et votre rapporteur forme le vœu qu'il ne le soit pas. Il est toujours possible de faire jouer l'engagement des agents, de dégager de nouvelles marges de productivité. Pour autant, viendra un moment où la réduction des effectifs ne pourra plus être appliquée dans l'administration territoriale selon la même logique que dans l'administration centrale, sauf à renoncer à assurer un service de qualité sur l'ensemble de notre territoire national.

I. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DE LA MISSION

A. UNE NOUVELLE PROGRAMMATION TRIENNALE

Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, déposé en même temps que le projet de loi de finances pour 2011, comporte un article 6 qui fixe des plafonds pour les trois années à venir pour chacune des missions du budget général.

À ce titre, la mission AGTE, après une hausse de ses crédits (tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement), en 2012, liée au financement des élections présidentielles et législatives, qui représente un coût évalué à 250 millions d'euros, devrait connaître une diminution en 2013 pour atteindre en fin de période un niveau inférieur à celui de début de période.

PLAFONDS DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE POUR LA MISSION AGTE *(en milliards d'euros et à périmètre constant)*

	PLF 2009	PLF 2010	2011	2012	2013
Autorisations d'engagement	2,60	2,60	2,64	3,02	2,48
Crédits de paiement	2,59	2,60	2,52	2,76	2,49

La même tendance à une augmentation suivie d'une diminution des crédits au cours de la période de programmation avait pu s'observer pour les années 2009-2011.

Cette poursuite de la diminution des crédits de la mission devrait s'appuyer sur la poursuite des réformes dans l'administration territoriale - réformes trouvant leur impulsion dans le cadre de la révision générale des politiques publiques.

Les missions des préfetures et sous-préfetures devraient évoluer, de même que la mutualisation des fonctions support. Dans le même temps, un nouvel effort devrait porter sur l'industrialisation et la rationalisation des processus d'établissement des titres, garantissant un meilleur service aux usagers.

B. UN EFFORT DE RÉDUCTION DES CRÉDITS QUI SE POURSUIT

La mission respecte la trajectoire globale d'économies budgétaires retenue par le Gouvernement.

Pour l'année 2011, les moyens alloués à la mission doivent s'élever à un total de 2,571 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 2,450 milliards d'euros en crédit de paiement. À l'échéance de la période de programmation,

l'effort budgétaire devrait se traduire par une réduction de l'ordre de 150 millions d'euros en AE et de 20 millions d'euros en CP par rapport à l'année 2011.

La répartition des crédits entre les différents programmes de la mission fait apparaître les variations interannuelles dues à l'importance des échéances électorales pour le programme « Vie politique, culturelle et associative ». En 2012, sa part dans les crédits de la mission, tant en AE qu'en CP, sera très significative.

En 2012, le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » devrait connaître une hausse sensible de ses autorisations d'engagement, de l'ordre de 150 millions d'euros, sans que cela se traduise par une hausse des crédits de paiement. Cette évolution particulière s'explique par l'arrivée à son terme du bail pour l'immeuble Nélaton, dans le XV^{ème} arrondissement de Paris, qui regroupe plusieurs services support du ministère de l'Intérieur, pour un total de près de 2 000 agents. Comme l'a expliqué M. Henri-Michel Comet, secrétaire général du ministère de l'Intérieur, lors de son audition par votre rapporteur, deux hypothèses sont à l'étude : un déménagement sur un nouveau site, ou la reconduction du bail avec des travaux d'aménagement. Dans les deux cas, il est nécessaire de disposer de crédits d'un montant significatif pour pouvoir engager cette opération en 2012.

Par delà ces cas très particuliers, structurellement, la répartition des crédits doit rester en fin de période de programmation triennale équivalente à celle de début de période.

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

Programme	LFI 2008	LFI 2009	LFI 2010	PLF 2011	Prévision 2012	Prévision 2013
Administration territoriale	63,76	64,03	66,67	65,35	56,58	69,05
Administration territoriale expérimentation Chorus	3,79	4,09				
Vie politique, culturelle et associative	13,02	9,44	10,45	7,42	14,81	6,55
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	19,43	22,44	22,88	27,22	28,60	24,40

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

Programme	LFI 2008	LFI 2009	LFI 2010	PLF 2011	Prévision 2012	Prévision 2013
Administration territoriale	62,37	64,25	66,74	67,51	61,12	68,07
Administration territoriale expérimentation Chorus	3,97	4,10				
Vie politique, culturelle et associative	13,61	9,22	10,36	7,54	16,15	6,53
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	20,05	22,43	22,90	24,95	22,73	25,40

Par nature de dépenses, les principales évolutions par rapport au précédent projet de loi de finances de l'année sont :

— pour les dépenses de fonctionnement, une baisse significative des crédits, encore plus considérable en crédits de paiements qu'en autorisations d'engagement ;

— pour les dépenses d'investissement, un effort supplémentaire de l'ordre de 10 millions d'euros ;

— pour les dépenses d'intervention, une diminution sensible des crédits.

Ces évolutions traduisent ainsi l'engagement de la mission AGTE dans le processus de réduction de 10 % des dépenses de fonctionnement et d'intervention à l'horizon 2013.

Néanmoins, en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, la baisse des crédits est à tempérer, dans la mesure où une partie de ces crédits est désormais affectée au programme « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées », au sein de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ». Ce programme permet en effet de regrouper, sous la responsabilité du secrétaire général du Gouvernement, les crédits de fonctionnement des nouvelles directions dépar-

tementsales interministérielles et les crédits immobiliers d'une grande partie des services déconcentrés de l'État.

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

Titre	LFI 2008	LFI 2009	LFI 2010	PLF 2011	PLF 2011/LFI 2010 (en %)
Titre 2	1 713,91	1 761,83	1 790,95	1 783,24	- 0,44
Titre 3	861,68	687,04	647,82	623,89	- 3,37
Titre 5	101,52	62,62	60,87	74,39	22,21
Titre 6	101,32	90,16	98,09	89,60	- 8,66
TOTAL Mission	2 778,44	2 601,64	2 597,73	2 571,12	- 1,02

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

Titre	LFI 2008	LFI 2009	LFI 2010	PLF 2011	PLF 2011/LFI 2010 (en %)
Titre 2	1 713,91	1 761,83	1 790,95	1 783,24	- 0,44
Titre 3	745,84	687,18	648,88	509,19	- 22,53
Titre 5	95,59	57,89	62,26	72,36	16,22
Titre 6	101,32	85,89	93,49	93,49	8,85
TOTAL Mission	2 656,66	2 592,79	2 600,67	2 600,67	0,30

1. Un effort de réduction des crédits

Hors transferts de crédits de fonctionnement et d'immobilier vers un programme relevant des services du Premier ministre, les crédits de fonctionnement de la mission doivent diminuer de près de 9 % en 2011, diminution répartie à raison de 3,3 % de baisse pour le programme « Administration territoriale », de 28,5 % pour le programme « Vie politique, culturelle et associative », et de 2,5 % de hausse pour le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

La diminution des crédits du programme « Administration territoriale », qui se chiffre à un total de 76 millions d'euros (soit - 30 % par rapport à 2010), s'explique à titre principal par le transfert de 68,7 millions d'euros correspondant aux crédits immobiliers et de fonctionnement des directions départementales interministérielles (DDI).

Pour le programme « Vie politique, culturelle et associative », la diminution de 66 millions d'euros des crédits du programme s'explique essentiellement par la faiblesse des crédits nécessaires en 2011 pour les échéances électorales.

Le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » bénéficie pour sa part d'une hausse de 7 millions d'euros, concentrée pour l'essentiel sur des crédits d'investissement liés à l'entretien des supports informatiques gérés par le programme.

2. La poursuite des suppressions d'emplois

En 2011, la mission AGTE devrait connaître une diminution de l'ordre de 700 ETPT, ce qui représente une diminution équivalente à celle qu'a connue la mission en 2009 comme en 2010.

Les suppressions d'emploi s'élèvent à 767 ETPT, pour 927 départs à la retraite, soit un taux de non remplacement des départs à la retraite bien supérieur à la règle d'un sur deux.

Le principal programme affecté par les suppressions d'emplois sera le programme « Administration territoriale », avec 699 ETPT supprimés (auxquels il convient d'ajouter une diminution de 46 ETPT liée à des transferts), tandis que le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » connaîtra une suppression de 68 EPTP. 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.

Par ailleurs, les transferts avec des programmes d'autres missions conduisent au gain de 89 ETPT par la mission AGTE.

L'ÉVOLUTION DES PLAFONDS D'EMPLOI DE LA MISSION PAR PROGRAMME (en ETPT)

Programme	2007	2008	2009	2010	2011
Administration territoriale	30 228	28 473	27 770	29 039	28 265
Expérimentations Chorus	-	2 086	2 044	-	-
Total des programmes territoriaux	30 228	30 559	29 814	29 039	28 265
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	3 400	3 735	5 065	5 030	5 099
Vie politique, culturelle et associative	1 485	1 434	41	41	41
Total mission AGTE	35 113	35 727	34 920	34 110	33 405

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.

Alors que le plafond s'élevait à 34 110 en loi de finances pour 2010, ce plafond n'est plus que de 33 405 en projet de loi de finances pour 2011. La diminution des ETPT concerne en 2011 la plupart des catégories de personnel, à l'exception des hauts fonctionnaires ainsi que des personnels des cultes.

Pour autant, les crédits de titre 2 devraient connaître une légère augmentation, de 1 259,9 millions d'euros en 2010 à 1 280,52 millions d'euros en 2011, car l'impact négatif des suppressions d'emplois (25,7 millions d'euros) est plus que compensé par les mesures catégorielles (14,5 millions d'euros) et liées à l'évolution du calendrier électoral (18 millions d'euros).

L'ÉVOLUTION DES PLAFONDS D'EMPLOI DE LA MISSION PAR CATÉGORIE (en ETPT)

Catégorie	2007	2008	2009	2010	2011
Hauts fonctionnaires	1 000	1 037	1 018	1 006	1 006
Personnels administratifs	26 120	26 433	25 792	25 189	24 739
Personnels techniques	6 433	6 682	6 551	6 367	6 137
Ouvriers d'État	9	9	9	9	6
Militaires	0	33	10	10	0
Sous-officiers gendarmes					6
Volontaires gendarmes					7
Hauts fonctionnaires, corps de conception et de direction et corps de commandement (police nationale)	57	56	60	52	36
Corps d'encadrement et d'application (police nationale)	85	85	87	82	64
Adjoints de sécurité	-	-	-	2	0
Personnels des cultes	1 393	1 393	1 393	1 393	1 393
Total mission AGTE	35 113	35 727	34 920	34 110	33 405

Concernant les personnels des cultes, M. Henri-Michel Comet a confirmé que le maintien des effectifs se poursuivrait. Il a par ailleurs expliqué que si la mission AGTE est allée au-delà de l'effort de non-renouvellement d'un départ à la retraite sur deux pendant la période budgétaire 2009-2011, le programme « Administration territoriale » étant particulièrement sollicité, en revanche, pendant les deux dernières années de la prochaine programmation triennale, l'effort demandé devrait être plus proche de la règle générale.

LE TAUX DE NON-REMPLACEMENT DES DÉPARTS EN RETRAITE

	2011	2012	2013	Total
Administration territoriale	80,7 %	52,5 %	50,3 %	60,7 %
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur (hors cultes)	111 %	62 %	65 %	76 %
Cultes	0 %	0 %	0 %	0 %
Total AGTE	78 %	51 %	49 %	59 %

Source : Ministère de l'Intérieur

C. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE EN PROGRESSION

L'analyse des indicateurs de performance de la mission fait apparaître, de manière générale, une tendance de moyen terme à l'amélioration de la performance.

Concernant le programme « Administration territoriale », les principales progressions d'indicateur de moyen terme concernent :

— l'indicateur des taux d'exercices de sécurité civile réalisés dans les délais réglementaires sur les sites soumis à plan particulier d'intervention, le taux étant passé de 64 % en 2007 à une prévision actualisée de 79 % pour 2010 ;

— le nouvel indicateur des délais moyens de délivrance des titres, dans ses deux composantes (délai de délivrance des cartes grises d'une part et des passeports biométriques d'autre part) ;

— l'indicateur relatif à la proportion d'actes transmis aux préfectures via l'application informatique ACTES, ce taux passant de moins de 3 % en 2007 à 13 % en 2010, et une prévision de 20 % en 2011.

L'indicateur relatif au nombre de sites labellisés ou certifiés, qui avait tendance à stagner depuis 2007, devrait connaître une amélioration sensible en 2011, ce qui permet de revoir la cible à la hausse, en passant d'une augmentation de cinq sites certifiés par année à un objectif de 100 sites certifiés à horizon 2013. Dans le même temps, il peut être observé que la cible fixée dans le projet annuel de performance pour 2011 est parfois moins ambitieuse que la cible retenue dans le précédent projet annuel de performance (cas de l'indicateur de taux d'établissements recevant du public soumis à obligation de contrôle visités par la commission de sécurité, dont la cible, qui demeure l'année 2013, passe sans explication de 100 % à 98 %).

La progression de l'indicateur relatif à la délivrance des titres montre les limites d'une approche de la performance par les moyennes ⁽¹⁾. Votre rapporteur évoquera, dans le cadre du développement spécifiquement consacré à la délivrance des titres, les écarts de délais qui peuvent apparaître selon les préfetures, et qui conduisent à relativiser les indicateurs de performance.

Plus encore, votre rapporteur s'interroge sur certains indicateurs du programme « Administration territoriale » qui reposent sur des missions pilotées par les directions départementales interministérielles, qu'il s'agisse de l'indicateur relatif aux plans de prévention des risques naturels (action de la direction départementale des territoires) ou des indicateurs relatifs aux établissements recevant du public (action de la direction départementale de protection des populations). Il serait sans doute pertinent de tirer pleinement les conséquences de la REATE en ajustant ou modifiant certains des indicateurs ou en les redistribuant différemment entre programmes budgétaires. Dans le même temps, il serait particulièrement utile de créer des indicateurs puissent permettre de renseigner la coordination des politiques de l'État assurée par les préfets de département et de région, ainsi que des indicateurs qui puissent permettre de mesurer la progression dans la mutualisation des fonctions support.

Concernant le programme « Vie politique, culturelle et associative », la remontée de l'indicateur de performance relatif aux demandes de reconnaissance d'utilité publique traitées en moins de six mois est réelle, mais s'inscrit dans une tendance de moyen terme plus contrastée. De même, l'indicateur relatif au coût des élections fait apparaître une augmentation significative du coût des élections cantonales.

Concernant les indicateurs de performance du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », l'on peut observer une apparition d'un nouvel indicateur, relatif au délai moyen de publication des textes d'application des lois. Cet indicateur est certes très instructif, mais il peut paraître regrettable que l'indicateur précédent, relatif à la proportion de textes d'application publiés dans les délais n'ait pas dans le même temps été maintenu.

Par ailleurs, l'évolution des différents indicateurs de performance liés à l'objectif de gestion efficiente traduit des fluctuations d'une année sur l'autre. Il convient toutefois de relativiser ces variations, car l'extension du périmètre couvert par les différents ratios d'efficience aux services déconcentrés et à la gendarmerie nationale rend non pertinente la comparaison avec les résultats constatés dans le PAP du précédent projet de loi de finances.

(1) Il est d'ailleurs possible de calculer une moyenne de la situation dans les différents départements de plusieurs manières, soit que l'on choisisse de considérer chaque département comme de même importance, soit que l'on pondère les résultats de chaque département

**TABLEAU DES PERFORMANCES DE LA MISSION AGTE
OBJECTIFS ET INDICATEURS PLF 2011
PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE »**

Indicateur	2007 Réalisation	2008 Réalisation	2009 Réalisation	2010 Prévision actualisée	2011 Prévision	Cible PAP 2011 (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	66 %	70 %	68 %	72 %	75 %	100 % (2013)
Taux d'établissements recevant du public soumis à obligation de contrôle visités	93 %	94 %	91 %	95 %	96 %	98 % (2013)
Taux d'exercices de sécurité civile réalisés dans les délais réglementaires (PPI)	64 %	72 %	78 %	79 %	80 %	100 % (2013)
Action 2– Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance des titres						
Objectif : améliorer les conditions de délivrance de titres fiables et l'efficience des services de délivrance de titres						
Nombre de dossiers de fraude documentaire détectés par les préfectures				5 500	6 000	en hausse (2013)
Délais moyens de délivrance des titres (nouvel indicateur PLF 2009)						(2013)
Des cartes grises par l'ANTS (nouvel indicateur PLF 2010)	-	-	6 jours	5,5 jours	5 jours	5 jours
Des passeports biométriques (nouvel indicateur PLF 2010)			12,5 jours	10 jours	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	92 %	94 %	93 %	95 %	96 %	100 % (2013)
Taux d'actes retirés ou réformés après une intervention de la préfecture	48 %	59 %	59,72 %	61 %	62 %	En hausse (2013)
Taux d'actes télétransmis par l'application ACTES	2,36 %	5,45 %	10 %	13 %	20 %	En hausse (2013)
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	341 jours	339 jours	329 jours	330 jours	325 jours	300 jours (2013)
Objectif : développer les actions de modernisation et de qualité						
Nombre de sites certifiés ou labellisés	30	34	34	37	55	100 (2013)

PROGRAMME « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE »

Indicateur	2007 Réalisation	2008 Réalisation	2009 Réalisation	2010 Prévision actualisée	2011 Prévision	Cible PAP 2011 (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				
Cantoniales		2,74			4,38	
Sénatoriales		0,15			0,13	
Européennes (dont part du coût de la propagande par électeur, sous-indicateur créé en PLF 2010)			2,56 (1,61)			
Régionales (dont part du coût de la propagande par électeur, sous-indicateur créé en PLF 2010)				3,88 (2,55)	3,64 (2,37)	
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	5	5	5 (2013)
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 %	85 %	90 %	100 % (2013)

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

Indicateur	2007 Réalisation	2008 Réalisation	2009 Réalisation	2010 Prévision ac- tualisée	2011 Prévision	Cible PAP 2011 (année)
Action 1 : État-major						
Objectif : Optimiser la fonction juridique du ministère						
Taux de textes d'application des lois publiés dans les délais (supprimé en PLF 2011)	66 %	83 %	85 %	85 %		
Délai moyen de publication des textes d'application des lois (nouvel indicateur)				16	10	6 (2013)
Action 4 : Pilotage des ressources humaines						
Objectif : <i>Optimiser la fonction de formation</i>						
Taux de couverture des besoins de formation à la prise de poste	72 %	78 %	78,14 %	70 %	72,5 %	77,5 % (2013)
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	1,8	-	1,8	1,8 (2013)
Ratio d'efficience bureautique (en euro par poste)		312	404		404	404 (2013)
Taux de respect des échéances de livraison	70 %	69 %	75 %			
Nombre d'heures d'indisponibilité du réseau général de transport	18 h 45	17 h 48	12 h 51	14 h	12 h	12 h
Nombre d'heures d'indisponibilité des applications	28 h 30	40 h 15	25 h 58	44 h	44 h	26 h
Ratio d'efficience immobilière						(2013)
Taux de livraisons dans les délais prévus	67 %	75 %	85 %	58 %	71 %	80 %
Taux de livraisons ne dépassant pas le budget prévu (en % du nombre d'opérations)	70 %	88 %	90 %	64 %	79 %	90 %
Taux de livraisons ne dépassant pas le budget prévu (en % du coût des opérations)	74 %	96 %	91 %	69 %	89 %	90 %
Ratio Surface utile de bureaux/SHON		86 %			53 %	53 %
Ratio Surface utile nette/Poste de travail					8,48	9
Ratio entretien courant/ SUB		23€/m ²			21,18€/m ²	18
Ratio entretien lourd/SUB		68€/m ²			12,89€/m ²	14

II. UNE ADMINISTRATION TERRITORIALE EN MUTATION

Le programme « Administration territoriale » doit bénéficier de 1,680 milliard d'euros en autorisations d'engagement et de 1,654 milliard d'euros en crédits de paiement pour l'année 2011. Le niveau des crédits pour les deux années ultérieures de la programmation triennale doit rester équivalent.

La différence avec les crédits demandés en loi de finances pour 2010 est donc réelle (55 millions d'euros en AE et 81 millions d'euros en CP), mais elle est essentiellement due à une diminution des crédits de titre 3 (dépenses de fonctionnement), pour plus de 60 millions d'euros.

Cette diminution s'explique par le transfert en 2011 d'une partie des crédits dans le programme « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées », qui est créé au sein de la mission budgétaire « Direction de l'action du Gouvernement » afin de recueillir les crédits destinés à financer les dépenses de fonctionnement des nouvelles directions départementales interministérielles ainsi que les loyers et charges immobilières des administrations déconcentrées.

CRÉDITS DU PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE » PAR TITRE (2009-2011)

(en millions d'euros)

Titre	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	LFI 2009	LFI 2010	PLF 2011	PLF 2011/ LFI 2010 (en %)	LFI 2009	LFI 2010	PLF 2011	PLF 2011/ LFI 2010 (en %)
Titre 2	1 425,44	1 437,25	1 436,21	- 0,07	1 425,44	1 437,25	1 436,21	- 0,07
Titre 3	304,98	250,37	189,43	- 24,34	304,98	250,54	163,26	- 34,84
Titre 5	43,66	45,43	54,61	20,20	43,66	45,73	54,61	19,42
Total	1 774,11	1 733,05	1 680,25	- 3,05	1 774,11	1 733,52	1 654,08	- 3,39

A. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS

1. La répartition des crédits entre les préfetures en 2010

La répartition des crédits entre les différentes préfetures en 2010 s'est effectuée sur une base régionale, pour la troisième année consécutive (et pour la deuxième année en ce qui concerne la région Île-de-France).

LES DOTATIONS DES PRÉFECTURES EN 2010

Budgets opérationnels de programme 2010	Population In-see au 1^{er} janvier 2007 (sauf cas particulier COM)	Plafond d'emplois 2010 initial notifié	Densité des agents de préfecture (nombre d'agents pour 10.000 habitants)	Dotation notifiée au 1^{er} janvier 2010 (titre 2 + hors titre 2)	Dotation notifiée / habitant (en €)
ALSACE	1 859 558	753	4,05	40 218 066	21,63
AQUITAINE	3 237 700	1 317	4,07	72 076 040	22,26
AUVERGNE	1 381 629	759	5,49	39 834 796	28,83
BASSE NORMANDIE	1 505 527	681	4,52	35 127 445	23,33
BOURGOGNE	1 685 695	839	4,98	44 304 522	26,28
BRETAGNE	3 219 598	1 126	3,50	60 571 599	18,81
CENTRE	2 598 051	1 255	4,83	66 112 793	25,45
CHAMP. ARDENNES	1 377 997	789	5,73	39 993 603	29,02
CORSE	304 500	334	10,97	18 570 878	60,99
FRANCHE COMTE	1 195 244	700	5,86	36 718 922	30,72
LANGUEDOC ROUSS.	2 616 100	1 182	4,52	63 049 224	24,10
LIMOUSIN	759 414	497	6,54	26 483 505	34,87
LORRAINE	2 394 568	1 110	4,64	59 131 801	24,69
MIDI PYRÉNÉES	2 889 805	1 519	5,26	83 864 768	29,02
NORD PAS DE CALAIS	4 091 129	1 283	3,14	68 334 158	16,70
HAUTE NORMANDIE	1 857 688	694	3,74	35 472 105	19,09
PAYS DE LA LOIRE	3 584 848	1 293	3,61	68 131 312	19,01
PICARDIE	1 947 964	840	4,31	42 950 171	22,05
POITOU CHARENTE	1 793 942	833	4,64	43 924 882	24,49
PACA	4 944 847	2 032	4,11	106 865 017	21,61
RHÔNE ALPES	6 215 840	2 324	3,74	121 257 919	19,51
ÎLE-DE-FRANCE	11 740 138	4 174	3,56	230 450 694	19,63
GUADELOUPE	452 192	313	6,92	18 448 151	40,80
MARTINIQUE	403 688	296	7,33	17 277 737	42,80
GUYANE	215 036	234	10,88	14 192 597	66,00

Budgets opérationnels de programme 2010	Population Insee au 1 ^{er} janvier 2007 (sauf cas particulier COM)	Plafond d'emplois 2010 initial notifié	Densité des agents de préfecture (nombre d'agents pour 10.000 habitants)	Dotation notifiée au 1 ^{er} janvier 2010 (titre 2 + hors titre 2)	Dotation notifiée / habitant (en €)
RÉUNION	802 993	353	4,40	22 715 593	28,29
ST-PIERRE-ET-MIQUELON	6 318	53	83,89	3 798 946	601,29
NOUVELLE-CALÉDONIE	230 784	233	10,10	18 136 161	78,59
POLYNÉSIE FRANÇAISE	264 736	300	11,33	22 918 292	86,57
WALLIS ET FUTUNA	14 231	42	29,51	4 723 139	331,89
MAYOTTE	186 729	226	12,10	10 147 215	54,34
TAAF	sans objet	25	sans objet	2 136 592	sans objet

Source : Ministère de l'Intérieur

Le plafond d'emplois notifié pour l'année 2010 a été en baisse dans toutes les régions de métropole ainsi que dans toutes les collectivités d'outre-mer (à l'exception de Wallis-et-Futuna). Cette baisse doit se poursuivre en 2011.

Comme les années précédentes, il est possible de constater des écarts significatifs dans la densité d'agents par habitant. Les réponses au questionnaire budgétaire indiquent néanmoins que « *le responsable de programme a pris l'initiative d'atténuer les réductions d'effectifs opérées dans quatre régions métropolitaines dont la densité d'agents de préfecture est la moins élevée : Nord-Pas-de-Calais, Île-de-France, Bretagne et Pays de la Loire* ».

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

Les différentes actions du programme « Administration territoriale » connaissent toutes une diminution de leurs crédits, mais dans des proportions plus ou moins significatives.

Les actions qui connaissent la baisse la plus sensible de leurs crédits sont l'action « Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales » et l'action « Animation du réseau, soutien au service des préfectures et gestion des Hauts-Commissariats et représentations de l'État outre-mer ».

**AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DU PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE »
PAR ACTION (2009-2011)**

(en millions d'euros)

Action	Autorisations d'engagement			
	LFI 2009	LFI 2010	PLF 2011	PLF 2011/ LFI 2010 (en %)
N° 1 (Sécurité des personnes et des biens)	249,80	256,80	256,77	ξ
N° 2 (Identité, nationalité et délivrance de titres)	716,53	670,04	651,20	- 2,82
N° 3 (Contrôle de légalité et conseil aux collectivités)	202,75	199,76	191,37	- 4,21
N° 4 (Pilotage territorial des politiques gouvernementales)	473,30	484,18	470,01	- 2,93
N° 5 (Animation du réseau et soutien au service outre-mer)	131,73	124,93	110,89	-11,24

**CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE »
PAR ACTION (2009-2011)**

(en millions d'euros)

Action	Crédits de paiement			
	LFI 2009	LFI 2010	PLF 2011	PLF 2011/ LFI 2010 (en %)
N° 1 (Sécurité des personnes et des biens)	249,80	256,80	252,72	- 1,59
N° 2 (Identité, nationalité et délivrance de titres)	716,53	670,04	640,39	- 4,43
N° 3 (Contrôle de légalité et conseil aux collectivités)	202,75	199,76	188,45	- 5,66
N° 4 (Pilotage territorial des politiques gouvernementales)	473,30	484,18	461,99	- 4,58
N° 5 (Animation du réseau et soutien au service outre-mer)	131,73	124,93	110,59	- 11,48

L'évolution des crédits doit toutefois être corrigée des transferts de crédits vers le nouveau programme « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », qui expliquent une grande partie de la diminution des crédits des différentes actions du programme.

**LES CRÉDITS TRANSFÉRÉS AU NOUVEAU PROGRAMME « MOYENS MUTUALISÉS
DES ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES »** (en millions d'euros)

Action	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Programme AT	Programme MM	Programme AT	Programme MM
N° 1 (Sécurité des personnes et des biens)	256,77	10,63	252,72	10,63
N° 2 (Identité, nationalité et délivrance de titres)	651,20	28,44	640,39	28,44
N° 3 (Contrôle de légalité et conseil aux collectivités)	191,37	7,65	188,45	7,65
N° 4 (Pilotage territorial des politiques gouvernementales)	470,01	21,94	461,99	21,94
N° 5 (Animation du réseau et soutien au service outre-mer)	110,89	-	110,59	-

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 », ces évolutions étant liées aux réformes intervenues tant en matière d'actes soumis au contrôle de légalité qu'en matière de délivrance des titres.

L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DU PROGRAMME VENTILÉS PAR ACTION (en ETPT)

Action	Plafond 2009	Plafond 2010	Plafond 2011	Plafond 2011/Plafond 2010 (en %)
N° 1 (Sécurité des personnes et des biens)	4 637	4 582	4 531	- 1,12
N° 2 (Identité, nationalité et délivrance de titres)	12 064	11 706	11 319	- 3,31
N° 3 (Contrôle de légalité et conseil aux collectivités)	3 744	3 538	3 391	- 4,16
N° 4 (Pilotage territorial des politiques gouvernementales)	8 544	8 390	8 208	- 2,17
N° 5 (Animation du réseau et soutien au service outre-mer)	825	823	816	- 0,86

B. 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, a été progressivement mise en place à compter de l'année 2009.

Votre rapporteur ne peut que se féliciter que le calendrier initialement prévu ait été tenu. Néanmoins, il se doit de relever un certain nombre de questions que pose aujourd'hui la réforme de l'administration territoriale de l'État.

La mutualisation à l'échelon régional des directions d'administration a été assurée par l'adoption de plusieurs décrets destinés à préciser l'organisation et les attributions des directions régionales :

— décret n° 2008-1406 du 19 décembre 2008 pour les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) ;

— décret n° 2009-235 du 27 février 2009 pour les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ;

— décret n° 2009-1377 du 10 novembre 2009 pour les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) ;

— décret n° 2009-1540 du 10 décembre 2009 pour les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) ;

— décret n° 2010-130 du 11 février 2010 pour les directions interrégionales de la mer (DIRM) ;

— décret n° 2010-429 du 29 avril 2010 pour les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) ;

— décret n° 2010-633 du 8 juin 2010 pour les directions régionales aux affaires culturelles (DRAC).

L'objectif poursuivi est commun pour chacune de ces directions régionales : exercer leurs missions sous l'autorité du préfet de région et sous l'autorité fonctionnelle du préfet de département pour les missions relevant de sa compétence. De même, l'organisation est similaire : une direction régionale et des unités territoriales.

Pour les directions régionales et départementales des finances publiques (décret n° 2009-707 du 16 juin 2009), le regroupement des directions des services fiscaux et des trésoreries générales doit intervenir d'ici le 31 décembre 2012 au plus tard.

Par ailleurs, le décret n° 2009-1484, du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles a prévu une organisation en deux directions départementales interministérielles (direction des territoires et direction de la cohésion sociale et de la protection des populations), et en trois directions dans les départements les plus peuplés ⁽¹⁾ (en distinguant la direction de la cohésion sociale

(1) La liste des départements (hors Île-de-France) comprenant trois directions départementales interministérielles est fixée en annexe au décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009. Elle comprend 42 départements :

de la direction de la protection des populations). Outre ces directions départementales interministérielles (DDI), l'administration départementale comprend une direction départementale des finances publiques ainsi qu'une inspection d'académie et des services de la sécurité publique.

La création des DDI a représenté un changement de grande ampleur, en regroupant des agents provenant de différents ministères au sein de la même direction. À l'occasion de son déplacement en Avignon, votre rapporteur a pu constater que la réforme a été appliquée avec une vraie détermination et une réelle volonté de construire des synergies nouvelles, les nouveaux directeurs départementaux, qui étaient les préfigurateurs lors de phase préparatoire, s'étant efforcés de donner du sens aux regroupements. Le fait de regrouper les nouvelles directions dans des implantations immobilières unifiées a sans doute également contribué à favoriser la réforme.

Par ailleurs, la détermination du seuil à partir duquel la direction de la cohésion sociale pouvait être dissociée de la direction de la protection des populations semble avoir été pertinente, à en juger par le cas du Vaucluse, département qui était relativement proche de ce seuil et dans lequel chacune des deux directions compte une soixantaine d'agents. Avec un seuil démographique inférieur, il aurait sans doute été difficile de créer des directions atteignant une taille critique suffisante.

Un certain nombre d'enjeux demeurent pour aboutir à des directions complètement unifiées, que ce soit en termes d'articulation avec le niveau régional, qui demeure structuré selon une logique ministérielle difficilement compatible avec la transversalité promue au niveau départemental, en termes de développement d'applications métiers qui soient communes aux différents agents d'une même direction, ou en termes d'unification des personnels.

Les agents des nouvelles directions départementales, qui ont été affectés par leur ministre d'appartenance, continuent d'appartenir aux différents corps statutaires dont ils sont issus et à relever d'une gestion ministérielle. Ils sont placés en position normale d'activité. Ces différences statutaires se traduisent par des différences d'indice et de régime indemnitaire qui ne peuvent qu'apparaître de manière plus flagrante en raison du regroupement en une même direction.

Afin d'assurer une plus grande cohérence dans la gestion des nouvelles directions et de faire converger les procédures mises en œuvre en matière de GRH, une charte de gestion des ressources humaines des DDI a été publiée le 5 janvier 2010. La DGAFP pilote le chantier d'harmonisation progressive des règles et des pratiques de gestion.

D'un point de vue budgétaire, cette réforme de l'échelon départemental a conduit à créer, dans le budget 2010, une nouvelle action « Administration territoriale » au sein du programme « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ». Ce programme s'est vu transférer 482 EPTP et 72 959 633 euros (dont 71 078 822 euros au titre des dépenses de titre 2) pour assurer le financement des emplois relatifs aux directeurs et directeurs adjoints des DDI par les services du Premier ministre ⁽¹⁾. En dépit de l'affectation des crédits relatifs à ces emplois sur un programme unique, quelle que soit l'origine ministérielle des directeurs, il apparaît que la répartition de la prime de fonction et de résultat (PFR), en 2010, a été fondée à titre principal sur l'objectif du maintien pour chaque directeur ou directeur adjoint d'une rémunération équivalente à celle de l'année antérieure, la pondération de la prime de résultat étant utilisée pour garantir ce niveau de rémunération et non pour apprécier la performance. Il s'agit là d'un problème que votre rapporteur espère voir résolu dans les années à venir, sans que cela puisse avoir pour effet de dissuader les agents de certains ministères de postuler à de tels postes.

L'enjeu de l'harmonisation se pose donc tout autant en termes de régimes indemnitaires qu'en termes de règles de fonctionnement (horaires d'ouverture des services...) communes.

Si les différentes dispositions ont permis de mettre en place la nouvelle organisation de l'administration territoriale de l'État au 1^{er} janvier 2010, en ce qui concerne la région Île-de-France, les adaptations en terme de structures ainsi que de calendrier ont conduit à ne rendre la réforme effective qu'à compter du 1^{er} juillet 2010 ⁽²⁾. Dans les départements de la grande couronne, sont ainsi créées, conformément au schéma retenu dans les autres départements métropolitains, trois DDI. Dans les départements de la petite couronne, sont instituées une direction départementale de la protection des populations et une direction départementale de la cohésion sociale. Enfin, une direction départementale de la cohésion sociale, placée sous l'autorité du préfet de la région d'Ile-de-France, préfet de Paris et une direction départementale de la protection des populations, placée sous l'autorité du préfet de police, sont créées dans le département de Paris.

L'adaptation de cette réforme dans les départements et collectivités d'outre-mer de Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte a été pour sa part décidée lors du comité interministériel de l'outre-mer du 6 novembre 2009 ⁽³⁾. Le principe est celui de l'organisation des directions régionales métropolitaines, appelées à exercer des missions relevant à la fois de la compétence départementale et régionale. À l'inverse de la métropole, aucune DDI ou unité territoriale n'est créée. La collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon fera exception à cette règle, deux directions dé-

(1) Décret n° 2010-787 du 8 juillet 2010 portant transfert de crédits.

(2) Décret n° 2010-687 du 24 juin 2010 relatif à l'organisation et aux missions des services de l'État dans la région et les départements d'Île-de-France.

(3) La circulaire du Premier ministre du 18 mai 2010 (circulaire NOR/PRM/X/10/13656/C relative à la réorganisation de l'administration territoriale outre-mer) expose ces principes de réorganisation.

partementales à caractère pluriministériel devant y être créées. Cette réorganisation doit être effective d'ici le 1^{er} janvier 2011.

La nouvelle administration territoriale qui procède de cette réforme affirme l'unité de l'action et de la parole de l'État territorial autour du préfet. Elle doit permettre à l'administration déconcentrée de mieux répondre à ses missions, pour un coût de fonctionnement moindre et avec un objectif de qualité de service maintenu.

Les économies de fonctionnement doivent notamment provenir de la mutualisation des fonctions support entre les différents services des préfectures et les directions départementales interministérielles.

À ce titre, votre rapporteur a pu constater, lors de son déplacement en Avignon, un développement réel de la mutualisation, qu'il s'agisse du traitement du courrier, ou encore des communications téléphoniques. Un comité de pilotage a été créé au niveau départemental pour étudier les champs de mutualisation possibles, et il est notamment envisagé de procéder à une mise en commun de l'utilisation des voitures de fonction. Néanmoins, les premières expériences de mutualisation conduites dans le département font apparaître une répartition inégale des crédits et des effectifs consacrés aux tâches mutualisées, les services de la préfecture étant proportionnellement plus sollicités. Dans la mesure où la démarche de mutualisation est pilotée par les préfectures, cette tendance est sans doute logique. Il sera toutefois décisif de pouvoir rééquilibrer les charges entre préfectures et DDI, afin d'éviter que les crédits du programme « Administration territoriale » ne soient sollicités à l'excès par cette démarche de RGPP.

C. LA DÉLIVRANCE DES TITRES D'IDENTITÉ

1. La simplification des procédures de délivrance

Par une circulaire conjointe du ministre des affaires étrangères et européennes et du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, du 1^{er} mars 2010 ⁽¹⁾, la liste des documents à produire pour obtenir le renouvellement de la carte nationale d'identité ou du passeport biométrique a été modifiée, dans le sens d'une simplification. Un décret du 18 mai 2010 a ensuite tiré les conséquences réglementaires de cette volonté politique ⁽²⁾.

Ainsi, lorsque le demandeur possède déjà un autre titre d'identité sécurisé (carte nationale d'identité plastifiée ou passeport biométrique) ou un titre d'identité non sécurisé valide ou périmé depuis moins de deux ans, il lui suffit de fournir le titre dont il est déjà titulaire, le formulaire de demande, le justificatif de domicile et, le échéant, deux photographies d'identité et un timbre fiscal.

(1) *Circulaire NOR/IOC/K/10/02582/C relative à la simplification de la procédure de délivrance et de renouvellement des cartes nationales d'identité et des passeports du 1^{er} mars 2010.*

(2) *Décret n° 2010-506 du 18 mai 2010 relatif à la simplification de la procédure de délivrance et de renouvellement de la carte nationale d'identité et du passeport.*

Lorsque le demandeur ne possède pas un autre titre d'identité, ou lorsque le titre dont il demande le renouvellement est non sécurisé et périmé depuis plus de deux ans, il demeure nécessaire de fournir un justificatif d'état civil, et, si celui-ci ne suffit pas à établir la nationalité du demandeur, un justificatif de nationalité.

Les modifications apportées représentent un allègement considérable non seulement pour les usagers mais également pour les communes à qui la production des actes d'état civil était demandée. Néanmoins, elles constituent dans le même temps, de manière quelque peu paradoxale au regard de l'indicateur relatif à la fraude aux titres destiné à renseigner la performance du programme, un risque accru de fraude à l'identité, puisqu'une fraude passée inaperçue pourra plus aisément être reconduite lors du renouvellement ultérieur du titre d'identité.

Sont également apportées des simplifications pour la justification de la nationalité française. Seul l'acte d'état civil est nécessaire s'il indique que le demandeur est né en France et que l'un de ses parents au moins est lui-même né en France, ou s'il porte une mention indiquant qu'il est français, ou s'il a été délivré par le service central d'état civil de Nantes⁽¹⁾. Ce n'est qu'en dernier recours, et s'il n'est pas possible de produire une déclaration de nationalité ou un exemplaire du décret de naturalisation ou du certificat de nationalité française, qu'un certificat de nationalité française doit être demandé au greffier en chef du tribunal d'instance.

2. Le passeport biométrique

Dans le cadre de la mission de délivrance des titre d'identité, l'année 2009 a marqué une transition significative, avec la généralisation, en juin 2009, de la délivrance de passeports biométriques, les données de ces passeports étant recueillies en mairie, dans 2 083 communes, et dans 212 consulats.

Le rapport de l'Inspection générale de l'administration (IGA) sur le fonctionnement du nouveau dispositif de délivrance des passeports biométriques et d'indemnisation des communes remis en avril 2010 permet de disposer d'un premier bilan, utile pour apprécier cette réforme.

Le nombre de demandes de passeports biométriques émanant de personnes ne résidant pas dans les communes équipées des stations de recueil des données a été de 430 638 pour l'année 2009. Comme il ne s'agissait pas encore d'une année entièrement comprise dans le nouveau régime, le rapport de l'IGA en déduit un nombre de demandes de non résidents susceptible de varier entre 850 000 et 1,11 million.

(1) Toutefois, la délivrance d'un acte par le service central d'état civil de Nantes n'est pas une garantie absolue de la nationalité française de l'intéressé, dans le cas des ressortissants d'anciennes colonies ou d'anciens départements français qui, au moment de l'accession à l'indépendance de leur pays, n'ont pas opté pour la nationalité française.

a) Les délais de délivrance des passeports

Alors que l'objectif national de délivrance des passeports est de 7 jours suivant la demande, ce délai n'était atteint que dans 17 départements en juillet 2009. Les premiers mois ont correspondu à une phase de démarrage, et, depuis le début de l'année 2010, plus de la moitié des départements parviennent à respecter ce délai moyen (56 départements au 31 août 2010).

Au 31 août 2010, seule une dizaine de départements de métropole connaissent encore un délai supérieur à quinze jours ⁽¹⁾, les délais les plus élevés correspondant au Val-de-Marne (39 jours), à l'Essonne (32 jours) et aux Pyrénées-Atlantiques (26 jours). En outre, le délai de traitement est également supérieur à l'objectif dans les départements et collectivités d'outre-mer (les délais les plus élevés étant ceux de la Guadeloupe et de la Guyane, avec 41 jours).

Le rapport de l'Inspection générale de l'administration (IGA) d'avril 2010 a préconisé de faire apparaître sur les sites internet du ministère et de chaque préfecture le délai de délivrance moyen d'un passeport dans chaque département. Le baromètre de la qualité des services publics publié par la DGME devrait faire apparaître ces données dès la fin de cette année.

Par ailleurs, ce rapport souligne que, grâce aux estimations de l'ANTS sur les flux prévisibles de demandeurs des titres d'identité dans chaque commune, près de 200 communes ne disposeraient pas d'un nombre de stations suffisant pour traiter l'ensemble des demandes prévisibles de passeports et de CNIe.

b) L'indemnisation des communes

La loi de finances pour 2009, qui avait institué la dotation relative à l'enregistrement des demandes et à la remise des titres sécurisés, avait fixé son montant à 5 000 euros par station de recueil, ce montant devant évoluer chaque année selon le même taux que la dotation globale de fonctionnement ⁽²⁾.

Le temps de traitement moyen constaté varie entre 22 et 24 minutes, et le coût salarial horaire moyen que propose de retenir l'IGA est de 19,8 euros. Les bases de calcul ainsi réévaluées font apparaître une indemnité moyenne perçue par les communes en 2009 et 2010 nettement supérieur au coût moyen du traitement des demandes de non résidents.

Néanmoins, comme le relève le rapport de l'IGA : « *en raison de l'éventualité de l'extension du dispositif aux CNIe, il ne semble pas indispensable*

(1) Il s'agit de l'Aveyron, de la Manche, de la Meurthe-et-Moselle, de l'Oise, de l'Ille-et-Vilaine, des Pyrénées-Atlantiques, du Bas-Rhin, de l'Essonne et du Val de Marne.

(2) En 2010, le montant accordé a donc été de 5 030 euros par station. En 2011, ce montant devrait s'élever à 5 040 euros par station (en appliquant un taux de croissance de la DGF annoncé à 0,21 %). Les crédits prévus pour 2011, qui figurent dans un programme de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », s'élèvent donc à 18,862 millions d'euros.

de modifier les modalités d'indemnisation actuelles. Elles devront être revues lors de la mise en place de la CNIE. »

Dans le même temps, l'IGA ne manque pas de relever que cette indemnisation globalement favorable aux communes se combine avec de fortes disparités, puisque 60 % des communes traitent moins de 200 demandes de non résidents par station de recueil, tandis qu'en sens inverse 69 communes sont susceptibles de recevoir en année pleine plus de 700 demandes de non résidents par station, et donc d'avoir une charge supérieure au montant de l'indemnisation forfaitaire.

Aussi, la préconisation de la mission est-elle de maintenir l'existence d'un forfait de base, correspondant à l'indemnisation actuelle, et, pour les communes qui auraient à traiter plus de 700 demandes de titres émanant de non résidents, d'accorder un complément de dotation, par tranches de 100 demandes complémentaires.

Le ministère de l'Intérieur a fait savoir à votre rapporteur qu'il est préférable d'attendre une année pleine d'exercice avant de réexaminer les règles actuelles de calcul de la dotation forfaitaire.

c) Le coût du passeport biométrique

Le droit de timbre pour la délivrance d'un passeport a été porté de 60 à 89 euros par l'article 64 de la loi de finances pour 2009, après être resté inchangé pendant les dix années précédentes. Pour les passeports délivrés à des mineurs, le droit de timbre s'élève à 45 euros pour les mineurs de quinze ans et plus et à 20 euros pour les mineurs de moins de quinze ans, contre un droit de timbre unique de 30 euros auparavant.

Une modulation du droit de timbre, à hauteur de 3 euros, est accordée si le demandeur fournit lui-même les photographies d'identité.

Cette augmentation sensible du coût du passeport a conduit la commission des Finances du Sénat à demander à la Cour des comptes de réaliser une enquête. Il ressort de cette enquête ⁽¹⁾ que le coût moyen du passeport biométrique s'élève à 55 euros, contre un coût moyen du passeport électronique de 38 euros.

Le coût est en fait légèrement inférieur pour les passeports délivrés en mairie, tandis qu'il est supérieur pour les passeports délivrés par la préfecture de police de Paris ainsi que par les consulats.

En dépit de cette élévation du coût du passeport, l'écart entre le coût unitaire moyen (55 euros) et le tarif unitaire moyen (69 euros) reste sensible, de l'ordre de 14 euros. M. Henri-Michel Comet a fait valoir, lors de son audition par votre rapporteur, le fait que le dispositif est prévu pour intégrer à terme la carte na-

(1) Voir Mme Michèle André, Rapport d'information au nom de la commission des Finances sur l'enquête de la Cour des comptes relative au coût du passeport biométrique, *Sénat, session ordinaire 2009-2010, 30 juin 2010, n° 596.*

tionale d'identité électronique, et qu'il sera alors possible de constater une convergence du coût et du tarif.

LE COÛT UNITAIRE DES PASSEPORTS DÉLIVRÉS EN MAIRIE (en euros)

	Passeport électronique	Passeport biométrique en 2009
Coût pour l'État	27,61	46,06
Coût net pour les communes	10,07	7,89
Total	37,68	53,95

Source : Communication de la Cour des comptes à la commission des Finances du Sénat

Les principaux facteurs à l'origine du renchérissement du coût du passeport seraient l'amortissement des investissements initiaux, les nouvelles dépenses de maintenance des applications et enfin l'accroissement du temps consacré à chaque dossier par les agents publics.

Ce dernier facteur ne laisse pas d'être inquiétant, comme l'a relevé la sénatrice Michèle André, car la logique du recours aux nouvelles technologies est *a priori* de dégager des gains de productivité.

Par ailleurs, un remplacement gratuit d'un passeport en cours de validité est possible dans plusieurs hypothèses : modification de l'état civil, changement d'adresse, absence de feuillets disponibles pour les visas, erreur de l'administration lors de l'établissement du passeport, détention d'un passeport ancien modèle alors que l'intéressé doit effectuer un déplacement ou un transit par les Etats-Unis, détention d'un passeport où figurent les enfants et acquittement d'un droit de timbre pour dix ans.

Dans la plupart des cas, le remplacement gratuit est justifié. Toutefois, le fait de prévoir, en cas de changement d'adresse, la possibilité de délivrance d'un nouveau passeport, sans acquittement d'un nouveau droit de timbre, alors même que le changement d'adresse n'est pas nécessaire, ne s'explique guère. Votre rapporteur s'interroge sur cette hypothèse de remplacement gratuit du passeport, qui semble inutilement coûteuse.

3. La carte nationale d'identité

Afin de lutter plus efficacement contre la fraude à la délivrance de la carte nationale d'identité, la loi de finances pour 2009 a instauré un droit de timbre de 25 euros pour les demandes de renouvellement non accompagnées d'une présentation de la précédente carte nationale d'identité.

Cette nouvelle disposition s'est traduite, dès l'année 2009, par une diminution sensible du nombre de CNI délivrées à la suite d'une déclaration de perte ou de vol, alors que ce nombre avait tendance à croître depuis quelques années.

L'ÉVOLUTION DU NOMBRE DE RENOUELEMENTS DE CARTES NATIONALES D'IDENTITÉ

	2006	2007	2008	2009
Renouvellements avec présentation de la précédente carte	1 359 118	1 832 769	2 305 588	3 366 205
Renouvellements après déclaration de perte ou de vol	711 289	777 108	810 494	678 042
Nombre total de renouvellements	2 070 407	2 609 877	3 116 082	4 044 247

Source : ministère de l'Intérieur

Il convient par ailleurs de signaler que le sénateur Jean-René Lecerf a déposé sur le bureau du Sénat le 27 juillet 2010 une proposition de loi relative à la protection de l'identité, qui devrait permettre, si elle est examinée, de mettre en place la carte nationale d'identité électronique.

L'existence du réseau de postes pour la délivrance des passeports biométriques devrait permettre, une fois la décision prise par le législateur, de mettre en œuvre rapidement le dispositif de CNI électronique, ce passage à un système unifié de demande étant même susceptible de produire des économies d'échelle par rapport à la situation intermédiaire actuelle.

D. L'ÉVOLUTION DES PRÉFECTURES

1. La déconcentration de la procédure de naturalisation

La déconcentration de la procédure de naturalisation à l'échelon des préfectures, qui met fin au système de la double instruction, est une mesure directement issue de la révision générale des politiques publiques.

Du 1^{er} janvier au 30 juin 2010, dans 21 préfectures, représentant près de 60 % des dossiers traités sur l'ensemble du territoire, une expérimentation a été conduite pour déconcentrer la procédure de naturalisation⁽¹⁾. Un premier rapport d'évaluation a permis de mesurer l'impact de cette déconcentration sur les délais d'instruction des dossiers et sur la qualité des décisions prises.

Au 30 avril 2010, le délai moyen constaté dans les préfectures soumises à l'expérimentation s'élevait à 4 mois pour les décisions défavorables et à 5 mois pour les décisions favorables, contre des délais moyens respectifs de 10 et de 12 mois en 2009. De même, le délai de traitement par la sous-direction de l'accès à la

(1) Ces départements sont les Bouches du Rhône, l'Hérault, l'Isère, la Loire-Atlantique, le Loiret, la Moselle, le Nord, l'Oise, l'Orne, le Pas-de-Calais, le Puy-de-Dôme, les Hautes-Pyrénées, les Pyrénées-Orientales, le Rhône, la Seine-Maritime, la Seine-et-Marne, les Yvelines, la Seine-Saint-Denis, le Val-de-Marne et le Val-d'Oise.

nationalité française est de 15 jours en moyenne pour ces préfetures, contre un délai de 5 mois en 2009. La diminution des délais liée à la suppression de la double instruction est donc très sensible, même si elle ne permet pas encore de résorber les stocks de demandes antérieures, lesquelles relèvent toujours du dispositif centralisé.

Dans le même temps, la répartition des décisions est restée globalement similaire à celle de l'année 2009, même si certains départements ont connu une baisse significative du nombre de décisions favorables. Le taux de réformation des propositions des préfets a été inférieur à 5 %.

**LE TRAITEMENT DES DEMANDES DE NATURALISATION POUR LES DÉPARTEMENTS
AYANT PROCÉDÉ À L'EXPÉRIMENTATION**

Département	Proportion de décisions favorables en 2009	Proportion de décisions favorables en 2010	Évolution
Bouches-du-Rhône	59,70 %	59,87 %	+ 0,17 %
Hérault	77,30 %	69,49 %	- 7,81 %
Isère	73,98 %	81,96 %	+7,98 %
Loire-Atlantique	62,35 %	58,05 %	- 4,30 %
Loiret	62,95 %	51,89 %	- 11,06 %
Moselle	73,61 %	65,34 %	- 8,28 %
Nord	79,09 %	72,82 %	- 6,27 %
Oise	68,70 %	68,17 %	- 0,53 %
Orne	69,33 %	54,00 %	- 15,33 %
Pas-de-Calais	75,26 %	75,41 %	+ 0,15 %
Puy-de-Dôme	73,03 %	63,87 %	- 9,16 %
Hautes-Pyrénées	74,19 %	55,10 %	- 19,09 %
Pyrénées-Orientales	67,80 %	55,14 %	- 12,66 %
Rhône	75,21 %	64,48 %	- 10,72
Paris	70,61 %	73,54 %	+ 2,93 %
Seine-Maritime	71,47 %	60,89 %	- 10,58 %
Seine-et-Marne	69,38 %	68,56 %	- 0,81 %
Yvelines	77,62 %	67,86 %	- 9,76 %
Seine-Saint-Denis	66,47 %	61,74 %	- 4,73 %
Val-de-Marne	75,64 %	54,89 %	- 20,75 %
Val-d'Oise	67,83 %	67,85 %	+ 0,03 %
Total	69,84 %	66,23 %	- 3,61 %

Source : Ministère de l'Intérieur

Pour assurer la qualité et l'harmonisation des critères d'octroi ou de rejet des demandes de naturalisation, différents moyens ont été mobilisés :

— l'adaptation du système d'information PRENAT ;

— l'évolution de la sous-direction de l'accès à la nationalité française, des agents référents suivant en temps réel l'activité de l'ensemble des préfectures, par zone géographique, et effectuant un contrôle qualité des décisions défavorables ;

— la formation des agents des préfectures, au cours de sessions régionales de 3 jours qui ont permis de former au total 240 agents. Ces agents ont eux-mêmes ensuite assuré la formation des autres agents des préfectures consacrés à cette tâche.

Au vu du succès de l'expérimentation, la réforme a été généralisée à l'ensemble des préfectures à compter du 1^{er} juillet 2010 ⁽¹⁾. La circulaire du ministre de l'immigration du 27 juillet 2010 a rappelé les critères permettant d'examiner les demandes, tout en soulignant qu'il appartient au préfet « *d'apprécier l'intérêt pour le pays d'accueillir ou non la demande* ».

Le cas du département de Vaucluse illustre l'efficacité de la nouvelle formule. Alors même qu'il s'agit d'un département dans lequel le nombre de demandes de naturalisation est proportionnellement élevé (749 demandes en 2009), le délai de traitement des dossiers est au maximum de trois mois cette année. Les personnes se présentant au guichet avec un dossier complet sont immédiatement reçues en entretien et la demande d'enquête est transmise le jour même aux services de police ou de gendarmerie. Un dossier complexe est examiné en réunion de bureau avant de proposer une décision au corps préfectoral.

2. La simplification des démarches des usagers

Plusieurs mesures déjà mises en œuvre ont permis de supprimer des démarches non essentielles qui étaient effectuées en préfecture. Dans le prolongement de ces premières mesures, de nouvelles mesures devraient intervenir dans les années à venir.

a) Le système d'immatriculation à vie des véhicules

La mise en place du système d'immatriculation à vie pour les véhicules (SIV), géré par l'ANTS et permettant à 16 345 professionnels de l'automobile habilités ⁽²⁾ de transmettre directement à l'agence les données nécessaires pour l'immatriculation et de percevoir les droits de timbre ⁽³⁾, est au nombre des mesures issues de la révision générale des politiques publiques favorables à la simplification des démarches des usagers. Cette mise en place a connu un léger retard de calendrier (avril 2009 contre janvier pour les véhicules neufs, et octobre 2009 contre juillet pour les véhicules d'occasion) ainsi que des incidents de nature technique, qui ont essentiellement généré des retards au cours du dernier trimestre

(1) En vertu du décret n° 2010-725 du 29 juin 2010 relatif aux décisions de naturalisation et de réintégration dans la nationalité française.

(2) Il convient d'ajouter à ces professionnels de l'automobile 632 experts et 105 assureurs qui bénéficient également d'un agrément.

(3) Ces professionnels sont à l'origine de l'immatriculation de 91 % des véhicules neufs et de 25 % des véhicules d'occasion.

2009. Les premiers dysfonctionnements ont été corrigés et des travaux se poursuivent pour améliorer l'ergonomie et réduire la durée de saisie des données de l'application informatique.

Toutefois, votre rapporteur ne peut que constater qu'à ce jour, la durée de saisie demeure largement supérieure à celle qui correspondait à l'ancien système d'immatriculation : de l'ordre de 40 minutes, contre environ 25 minutes antérieurement. Il forme le vœu que les évolutions futures de l'application informatique contribuent à réduire les délais de traitement.

Au 26 septembre 2009, ce sont déjà près de douze millions de véhicules qui ont été immatriculés⁽¹⁾, dont près de 50 % par les professionnels.

La mise en place de ce nouveau système aurait dû conduire à une diminution de plus de 20 % des effectifs consacrés à cette mission en préfecture entre 2009 et 2011 (339 EPTP sur 1 585).

Or, le retard dans la mise en œuvre du SIV ainsi que les difficultés rencontrées lors des premiers mois de fonctionnement de l'application informatique n'ont pas permis de respecter totalement ce plan initial de réduction des effectifs. D'après les réponses apportées au questionnaire budgétaire, les diminutions d'emplois devraient pouvoir intervenir dans les années prochaines.

Votre rapporteur ne peut qu'exprimer des réserves vis-à-vis d'une telle perspective. En effet, outre le problème de la durée de saisie des données, un grand nombre d'usagers continuent à s'adresser à la préfecture. Cette tendance peut sans doute s'expliquer pour partie par un effet de résilience au changement, ou par la crainte qu'une démarche effectuée chez un concessionnaire ne soit pas aussi sûre qu'une démarche en préfecture. Elle s'explique également par le fait qu'un certain nombre de professionnels accrédités font payer la prestation d'immatriculation, ce qui constitue un coût supplémentaire par rapport à une démarche en préfecture. Cette tendance tient enfin aux problèmes de contact des usagers avec l'ANTS en cas de difficulté, auxquels il conviendrait de remédier (coût de l'appel téléphonique, saturation du standard...).

La possibilité de faire en ligne une demande de changement d'adresse devrait, très prochainement, constituer une avancée contribuant à réduire le nombre de démarches en préfecture.

Il n'en est pas moins sûr que d'autres améliorations sont sans aucun doute à apporter au SIV pour pouvoir espérer réduire, le cas échéant, les effectifs des préfectures consacrés à cette tâche.

(1) Respectivement 4 785 716 certificats d'immatriculation délivrés pour des véhicules neufs et 7 091 420 certificats d'immatriculation délivrés pour des véhicules d'occasion.

b) Les titres de séjour

De la même manière, la mise en place, au 1^{er} juin 2009, du visa long séjour valant titre de séjour, délivré par les consulats, a permis de supprimer le déplacement en préfecture à l'arrivée sur le territoire français pour obtenir un titre de séjour. Entre le 1^{er} juin 2009 et le 31 mars 2010, ce sont 98 500 visas long séjour qui ont été délivrés, correspondant à environ 75 % des flux entrants sur le territoire français pour une durée supérieure à trois mois.

Dans le prolongement de cette réforme, la mise en place de titres de séjour pluriannuels devrait encore alléger la charge des préfectures, tout en renforçant l'attractivité de la France auprès des étudiants étrangers.

Il est par ailleurs prévu d'instaurer un titre de séjour européen électronique. Ce nouveau titre devrait d'abord être expérimenté, au début de l'année 2011, dans les deux départements de l'Aube et de l'Oise, avant une généralisation en avril 2011. Il contiendra dans un premier temps une image numérisée et des données alpha numériques, avant d'inclure également les empreintes.

c) Le permis de conduire

Le projet FAETON a pour objet une dématérialisation de la gestion administrative du permis de conduire ainsi qu'une centralisation et une industrialisation de sa fabrication, qui serait confiée à l'ANTS. Après un démarrage des prestations prévues par le marché de réalisation en mars 2011, le déploiement des sites pilotes devrait intervenir au cours du deuxième semestre 2012, avant une généralisation au 1^{er} janvier 2013. L'échéance prévue permettrait de respecter la date du 19 janvier 2013, qui correspond à l'entrée en vigueur d'une directive communautaire du 20 décembre 2006 relative au permis de conduire ⁽¹⁾.

Plus largement, le dernier Conseil de modernisation des politiques publiques, de juin 2010, a retenu la conduite d'une revue des processus pour réduire les délais d'attente en préfecture, ainsi que la publication régulière d'un baromètre.

Votre rapporteur, qui ne peut qu'être favorable à toute mesure susceptible d'améliorer les démarches des usagers, tient toutefois à insister sur le fait que les réformes engagées peuvent avoir des effets moins prononcés que prévu initialement sur la diminution des effectifs d'agents en préfecture.

Il conviendra d'éviter que cette tendance, qui concerne aussi bien le passeport biométrique que le SIV, ne conduise le Gouvernement, à terme, à mener une politique de diminution des effectifs en dépit des besoins, qui, de manière paradoxale, ne pourrait se faire qu'au détriment du service rendu aux usagers.

(1) Directive n° 2006/126/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 relative au permis de conduire (refonte).

3. Le contrôle de légalité

Le contrôle de légalité a fait l'objet d'une recentralisation en préfecture, que votre rapporteur avait déjà eu l'occasion d'évoquer dans son précédent avis.

Cette recentralisation est toutefois associée à une capacité d'appréciation du sous-préfet, qui signe les lettres d'observations aux élus de son arrondissement. Elle est également assortie de la possibilité de maintenir des agents localisés sur un autre site et travaillant en réseau. Cette possibilité a été parfois effectivement utilisée. Par exemple, en Vaucluse, trois agents ont été maintenus en sous-préfecture de Carpentras. Au total, sur les 2 106 ETPT affectés cette mission au 1^{er} janvier 2011, 554 le seront encore en sous-préfecture.

Une autre évolution significative du contrôle de légalité a tenu à la modification du périmètre des actes réglementaires devant faire l'objet d'une transmission. L'ordonnance n° 2009-1401 du 17 novembre 2009 portant simplification de l'exercice du contrôle de légalité a ainsi exonéré les collectivités de l'obligation de transmission, à compter du 1^{er} janvier 2010, pour des actes relatifs à la voirie (délibérations relatives aux tarifs des droits de voirie et de stationnement, au classement, au déclassement, à l'établissement des plans d'alignement et de nivellement, à l'ouverture, au redressement et à l'élargissement des voies communales) ainsi que des actes relatifs à la fonction publique territoriale (ratios d'avancement de grade, affiliation ou désaffiliation aux centres de gestions et conventions relatives aux missions à caractère facultatif de ces centres, actes de sortie contrainte de la fonction publique).

En dépit de cet allègement, il apparaît qu'un certain nombre d'actes qui ne sont plus soumis à l'obligation de transmission depuis le début de l'année 2010 continuent à être envoyés par les collectivités aux services du contrôle de légalité. Il sera sans doute nécessaire que quelques mois s'écoulent encore avant que la modification de périmètre soit comprise par tous.

Les services du contrôle de légalité en préfecture sont également affectés par le transfert du contrôle de légalité des actes d'urbanisme. Même s'il est possible pour la direction départementale des territoires de conserver tout ou partie de ce service, il n'est pas rare qu'il soit transféré⁽¹⁾ aux services préfectoraux, lesquels voient ainsi le volume d'actes transmis augmenter significativement.

Dans le cadre de la modernisation du contrôle de légalité, le ministère de l'Intérieur a engagé un programme de dématérialisation de la transmission des actes soumis au contrôle ainsi que d'une série de tâches répétitives (émission automatique de l'accusé de réception, calcul des délais de recours, suivi des actes et dénombrement statistique...). Depuis le raccordement de l'ensemble des préfectures à l'application ACTES (Aide au contrôle de légalité dématérialisé), la progression du nombre d'actes réglementaires soumis au contrôle de légalité télétransmis est notable, comme l'indique l'indicateur de performance du PAP. Ainsi, entre le

(1) Dans 52 départements, tout ou partie de ce contrôle de légalité a été repris en préfecture.

premier semestre 2009 et le premier semestre 2010, la progression est de l'ordre de 48 % et l'objectif pour 2011 est d'atteindre un taux d'actes réglementaires télé-transmis de l'ordre de 20 %.

La télétransmission devrait connaître un développement supplémentaire au cours de l'année 2011, avec le déploiement du programme ACTES aux documents budgétaires, dans un premier temps auprès de cinq préfetures au premier trimestre 2011, avant une généralisation en fin d'année.

Un autre facteur contribuant à favoriser le raccordement des collectivités à l'application ACTES est la mise en place institutionnelle d'une interface entre les collectivités et les entreprises privées assurant la télétransmission, qui prend souvent la forme d'un syndicat ou d'une association sous l'égide du conseil général, ou bien qui passe par les centres de gestion des personnels territoriaux. L'intérêt nouveau des collectivités pour la transmission électronique est également lié à la perspective de développement d'autres projets d'administration électronique, en matière d'état civil et de flux sociaux et d'échanges financiers et comptables (HELIOS).

4. Les évolutions du corps préfectoral

Sur l'ensemble des membres du corps préfectoral recensés au 1^{er} septembre 2010, l'on dénombre 65 préfets et 22 sous-préfets en position hors cadre ainsi que 41 préfets et 53 sous-préfets en position de service détaché. Le plafond d'emplois des préfets et sous-préfets en poste territorial s'élève pour sa part à 537.

L'indemnité de responsabilité accordée aux préfets et sous-préfets en poste territorial a fait l'objet d'une réforme à la fin de l'année 2008, afin de permettre une modulation d'une fraction de cette indemnité (la part variable) ⁽¹⁾.

Votre rapporteur a souhaité connaître comment la faculté de modulation de la part variable était utilisée, par le ministre de l'intérieur pour l'indemnité accordée aux préfets et par les préfets pour l'indemnité accordée aux sous-préfets.

Le tableau communiqué par le ministère de l'Intérieur fait apparaître une utilisation modérée des possibilités de modulation de la part variable, puisqu'il n'est jamais accordé de part variable maximale correspondant au maximum théorique autorisé, et qu'en sens inverse la part variable n'est jamais supprimée complètement.

Il est toutefois intéressant de souligner que les préfets font un usage assez large des possibilités de modulation, tant vers le haut que vers le bas, de la part variable pouvant être accordée aux sous-préfets. À l'inverse, le ministre, lorsqu'il

(1) Décret n° 2008-1144 du 6 novembre 2008 relatif à la modulation de l'indemnité de responsabilité attribuée aux préfets et aux sous-préfets en poste territorial et arrêté du même jour pris pour l'application du décret.

accorde la part variable aux préfets, resserre les variations dans un tunnel de plus ou moins 25 % autour de la moyenne.

LES INDEMNITÉS DE RESPONSABILITÉ DU CORPS PRÉFECTORAL (en euros)

	Part fonctionnelle	Part variable maximale théorique	Part variable moyenne en 2009	Part variable minimale versée en 2009	Part variable maximale versée en 2009
Préfet hors classe	28 164	38 021	17 950	13 630	20 375
Préfet de classe normale	22 872	30 877	13 950	11 400	15 630
Sous-préfet de classe 1 A	13 930	27 164	13 930	9 500	20 000
Sous-préfet de classe 1B	13 930	27 164	13 100	9 000	20 000
Sous-préfet de classe 2	11 090	21 626	10 985	6 300	20 030
Sous-préfet de classe 3	9 570	18 662	8 790	3 000	15 000
Sous-préfet de classe 4	8 910	17 375	8 140	4 000	12 300
Sous-préfet de classe 5	8 250	16 088	7 440	3 000	12 890

Source : Ministère de l'Intérieur

L'adaptation du réseau des sous-préfectures ne devrait pas passer par une suppression de celles-ci, mais par des adaptations. Ainsi, en Haute-Vienne, un même sous-préfet assure la représentation de l'État dans les deux arrondissements de Bellac et Rochechouart, les sous-préfectures étant maintenues et les fonctions mutualisées.

Par ailleurs, l'emploi de conseiller d'administration de l'intérieur et de l'outre-mer, créé par un décret n° 2007-1488 du 17 octobre 2007, a pour objet de permettre l'exercice de responsabilités préfectorales, que ce soit pour les fonctions de directeur de cabinet ou de sous-préfet d'arrondissement, par des personnes provenant des corps ministériels d'attachés.

Le recours à des conseillers d'administration pour occuper les fonctions de sous-préfet est toutefois très limité, puisqu'il n'a jusqu'à présent été utilisé que dans trois cas (à Montdidier, dans la Somme, à Boulay-Moselle, en Moselle, et à Saint-Pierre, en Martinique).

En revanche, la réussite des conseillers d'administration candidats à la nomination comme sous-préfet au tour extérieur s'est significativement améliorée depuis 2007, pour atteindre un résultat de 7 lauréats sur 8 candidats en 2010.

Enfin, une expérimentation du regroupement des fonctions de secrétaire général de la préfecture et de SGAR, rendue possible par l'article 52 du décret n° 2010-146 du 16 février 2010, a lieu actuellement en Martinique. Comme l'indiquait la circulaire du Premier ministre du 18 mai 2010, qui a décidé cette expérimentation ⁽¹⁾ : « *Cette organisation ne préjuge pas de celle qui pourra être retenue au terme de l'expérimentation. En Guadeloupe, en Guyane et à la Réunion, l'organisation pourra être adaptée selon les mêmes modalités sur proposition des préfets, après évaluation de l'expérimentation effectuée en Martinique.* »

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

L'ANTS est un opérateur de l'État rattaché à la mission AGTE, qui est en charge du traitement des demandes de passeport biométrique, des attributions concernant le système d'immatriculation à vie des véhicules. Elle est chargée de la fabrication des titres de séjour électronique (avec une distribution des premières cartes prévue pour septembre 2011) ainsi que de la construction de l'application de saisie des cartes d'agent de l'État afin de les rendre conformes aux normes européennes d'identification. Elle poursuit diverses actions de dématérialisation, que ce soit pour les demandes de renouvellement du passeport en cas de perte, la prise de rendez-vous en mairie...

Elle a également conclu une convention cadre avec le ministère des finances pour mettre en place un projet de timbre fiscal dématérialisé. Elle a enfin été désignée comme maître d'œuvre du projet FAETON, destiné à se substituer à l'actuel Fichier national du permis de conduire.

Si elle ne bénéficie plus de subventions pour charges de service public provenant des crédits du programme « Administration territoriale », elle est financée par le produit de divers droits de timbre. Ses ressources, estimées à 212,5 millions d'euros en 2010, devraient s'élever à 200,9 millions d'euros en 2011.

(1) Circulaire du 18 mai 2010 précitée.

LES RESSOURCES DE L'ANTS (en millions d'euros)

Ressources	2010	2011
Taxe sur les passeports (affectation partielle)	107,5	107,5
Taxe sur le renouvellement anticipé de la CNI	12,5	12,5
Taxe sur les cartes grises	43	43
Redevance pour l'acheminement des cartes grises	26	26
Prélèvement FDR	23,5	
Taxe sur la délivrance des titres de séjour et des titres de voyage		11,9
Total	212,5	200,9

Alors que l'ANTS disposait de 116 ETPT rémunérés directement par l'opérateur et de 12 ETPT mis à disposition par le ministère de l'Intérieur en 2010, en 2011, ces effectifs devraient passer respectivement à 118 ETPT et à 9 ETPT.

II. LES PROGRAMMES CENTRAUX

A. LE PROGRAMME VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE

La principale évolution des crédits du programme « Vie politique, culturelle et associative » est, chaque année, liée au calendrier électoral.

En effet, les dépenses de l'action « Financement des partis » se caractérisent par une stabilité des autorisations d'engagement (80,26 millions d'euros) et des crédits de paiement ouverts (76 millions d'euros).

À l'inverse, les dépenses de l'action « Organisation des élections » connaissent des fluctuations significatives, en fonction des échéances électorales de l'année.

Après une croissance significative de près de 30 millions d'euros des autorisations d'engagement et des crédits de paiement de l'action « Organisation des élections » en loi de finances pour 2010, destinée à prendre en compte les échéances électorales régionales, une réduction significative de ces dépenses est prévue pour 2011, de l'ordre de 80 millions d'euros. En effet, au cours de cette année, outre les éventuelles élections partielles, seules seront organisées les élections cantonales, les élections sénatoriales et les élections territoriales à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE » PAR TITRE (2008-2011)

(en millions d'euros)

Titre	Autorisations d'engagement					Crédits de paiement				
	LFI 2008	LFI 2009	LFI 2010	PLF 2011	PLF 2011/ LFI 2010 (en %)	LFI 2008	LFI 2009	LFI 2010	PLF 2011	PLF 2011/ LFI 2010 (en %)
Titre 2	80,67	31,99	35,65	18,22	- 48,9	80,67	31,99	35,65	18,22	- 48,9
Titre 3	176,08	119,65	135,72	78,27	- 42,33	176,08	122,11	136,11	78,27	- 42,50
Titre 5	0,60	3,13	1,65	4,82	292,12	0,60	0,63	3,15	2,79	- 11,43
Titre 6	101,05	89,83	97,89	89,60	8,59	101,05	85,28	93,63	85,34	- 8,86
Total	358,40	244,6	270,91	190,91	- 29,54	358,40	240,01	268,54	184,62	- 31,26

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 depuis lors.

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 2010, telle qu'elle résulte du décret n° 2010-106 du 29 janvier 2010, diffère peu de la liste établie pour l'année 2009. L'on peut principalement constater des différences dans le nombre de parlementaires rattachés aux partis éligibles à la première fraction au titre de l'outre-mer, principalement au bénéfice du Fetia Api (rattachement d'un parlementaire supplémentaire) et de Démocratie et République (rattachement de deux parlementaires supplémentaires).

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)	2009	Dont 2 ^e fraction	2010	Dont 2 ^e fraction
Union pour un mouvement populaire (UMP)	33 452 185	20 330 129	33 339 645	20 219 613
Parti socialiste	23 212 397	12 937 355	23 212 255	12 938 798
UDF-Mouvement démocrate	3 745 113	968 101	4 004 673	1 228 089
Parti communiste français (PCF)	3 680 094	1 804 189	3 761 610	1 885 994
Front national (FN)	1 838 650		1 838 367	
Les verts	1 838 694	396 041	1 793 314	350 883
Parti radical de gauche	1 516 950	1 012 106	1 250 392	745 626
Ligue communiste révolutionnaire (LCR)	897 132		896 995	
Mouvement pour la France (MPF)	774 680	176 018	817 872	219 302
Lutte ouvrière (LO)	366 180		366 124	
Chasse, pêche, nature et traditions (CPNT)	359 730		359 675	
Le trèfle-les nouveaux écologistes homme-nature-animaux	163 608		163 583	
Mouvement écologiste indépendant	123 733		123 714	
Solidarité écologie gauche alternative	108 232		108 215	
Sous total I	72 077 386	37 623 939	72 036 434	37 588 305
II – Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer	2009	Dont 2 ^e fraction	2010	Dont 2 ^e fraction
Fetia Api	1 409 003	1 408 147	1 448 247	1 447 391
Démocratie et République (anciennement Metz pour tous)	322 707	308 032	409 416	394 743
Parti communiste réunionnais	162 378	88 009	162 078	87 721
Parti progressiste martiniquais	203 465	176 018	159 024	131 581
Tahoeraa Huiraatira	162 334	132 013	118 037	87 721
Guadeloupe unie socialisme et réalités	99 679	88 009	99 389	87 721
Mouvement indépendantiste martiniquais	62 347	44 004	62 201	43 860
Cap sur l'avenir	89 629	88 009	45 481	43 860
Rassemblement démocratique pour la Martinique	49 299	44 004	49 155	43 860
Mouvement libéral populaire (anciennement Mouvement libéral martiniquais)	2 988		46 848	43 860
La relève	47 225	44 004	46 848	43 860
Parti socialiste guyanais	46 401	44 004	46 258	43 860

II – Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer	2009	Dont 2 ^e fraction	2010	Dont 2 ^e fraction
Parti communiste guadeloupéen	45 190	44 004	45 046	43 860
Identité et République	28 555		28 551	
Groupement France Réunion			19 966	
Rautahi	8 795		8 794	
L'action	8 255		8 254	
No Oe E Te Nunaa	7 958		7 957	
Rassemblement pour la Calédonie ⁽¹⁾			7 301	
Nofwap la Guadeloupe en action	6 262		6 261	
Bâtir le pays Martinique	4 906		4 906	
Avenir meilleur population Réunion	4 624		4 624	
Parti socialiste réunionnais	4 422		4 422	
Droit sociale (anciennement Union centriste et libérale)	3 033		3 033	
Archipel demain	1 842		1 842	
Parti pour la libération de la Martinique	1 109			
Te'Avei'a	909		909	
Sous total II	2 803 299	2 508 257	2 845 083	2 543 899
TOTAL	74 880 685		74 881 516	

b) L'organisation des élections : une baisse très nette des crédits en 2011

Les élections les plus coûteuses organisées en 2011 seront les élections cantonales. Or, du fait du renouvellement par moitié des cantons, leur coût est significativement moindre que celui des élections régionales, le nombre d'électeurs et de communes concernées étant divisé par deux.

(1) En 2008, ce parti avait bénéficié de 140 758 euros, dont 133 477 au titre de la seconde fraction.

LE COÛT DES ÉLECTIONS EN 2011 (en euros)

	Titre 2	Hors titre 2
Action « Organisation des élections », dont	15 100 000	76 300 000
Élections régionales de mars 2010		
Élections cantonales de mars 2010	14 400 000	65 100 000
Élections sénatoriales de septembre 2011	200 000	1 300 000
Élections partielles et élections territoriales	500 000	3 900 000
Dépenses communes - matériel électoral – système d'information		5 600 000

Source : Ministère de l'Intérieur

Bien que le coût des élections régionales organisées en 2010 ne puisse encore être connu de façon définitive ⁽¹⁾, le coût prévisionnel s'élève à 159,6 millions d'euros, soit une augmentation sensible par rapport au précédent scrutin de ce type (sont le coût s'était élevé à 124,7 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 présentes au premier tour de scrutin : 252 en 2010 contre 226 en 2004.

Le coût total d'envoi de la propagande électorale s'est élevé à 79,4 millions d'euros (37,5 millions pour les frais postaux ; 15,9 millions pour la mise sous pli et 26 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 39,3 millions d'euros, tandis que les transferts aux communes pour leurs frais d'assemblée électorale s'élèvent à 14,6 millions d'euros.

Par ailleurs, l'on peut signaler que l'organisation matérielle des consultations des 10 et 24 janvier 2010 en Martinique et en Guyane a représenté un coût total de 1,74 million d'euros à l'État, dont 760 millions d'euros liés aux frais de la campagne audiovisuelle.

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.

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

Le coût largement supérieur des élections cantonales de 2011 par rapport aux élections cantonales de 2008 (4,38 euros par électeur prévu pour 2011, contre seulement 2,74 euros par électeur en 2008) tient au fait que ces élections cantonales ne sont pas couplées à des élections municipales permettant de réaliser des économies d'échelle, et également à l'ouverture complète à la concurrence du marché postal pour les plis de moins de 50 grammes au 1^{er} janvier 2010, qui devrait se traduire par une hausse des frais postaux de près de 160 % par rapport aux tarifs actuels de la convention postale.

L'année 2012 devrait à nouveau être coûteuse pour le programme, avec l'organisation d'élections présidentielles et législatives, dont le coût estimé est respectivement de 197,5 millions d'euros pour l'élection présidentielle et de 192,7 millions d'euros pour les élections législatives.

La réflexion sur les évolutions possibles de la propagande électorale, déjà évoquée les années précédentes dans les réponses au questionnaire budgétaire, a modestement progressé. Les partis politiques, consultés par le ministère, ont fait savoir qu'ils étaient favorables au maintien de l'envoi des bulletins de vote avec la propagande. En revanche, il est envisagé de prendre des mesures d'ordre réglementaire relatives aux tarifs maxima de remboursement de la propagande électorale, ainsi qu'aux dimensions et au nombre d'affiches remboursées. Il n'est pas exclu que ces mesures puissent être rendues applicables lors des prochaines élections cantonales ⁽¹⁾.

D'après M. Henri-Michel Comet, les modifications ainsi introduites seraient susceptibles de générer une économie de l'ordre de 2 à 3 % des frais d'organisation - ce qui serait une économie relativement modeste, au regard du coût total de la propagande pour une élection, désormais renseigné par un indicateur spécifique dans le projet annuel de performance, mais néanmoins non négligeable, puisqu'elle est estimée à 1,75 millions d'euros pour les élections cantonales et 3,8 millions d'euros pour les élections législatives.

LE COÛT MOYEN DE L'ÉLECTION PAR ÉLECTEUR (en euros)

	Coût total	Coût de la propagande
Élections européennes de 2009	2,56	1,61
Élections régionales de 2010	3,64	2,37

Source : Ministère de l'Intérieur

(1) Cela suppose que le projet de décret, qui a été soumis à l'avis du Conseil d'État au début du mois d'octobre, soit signé avant la fin de l'année.

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

Les crédits de cette autorité administrative indépendante doivent s'élever à 3,122 millions d'euros au titre des dépenses de personnel et à 1,95 million au titre des dépenses de fonctionnement pour l'année 2011.

Les crédits de personnel doivent permettre de rémunérer les emplois permanents et de vacataires de cette commission, pour un total équivalant à 41 ETPT. L'on peut relever que les dépenses de personnel prévues pour 2011 devraient s'élever effectivement à 2,575 millions 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 1,965 million d'euros, répartis à raison de 1,305 million d'euros pour les subventions (hausse de 1 % par rapport à l'an dernier) et de 660 000 euros pour l'immobilier.

En outre, il convient de mentionner les emplois relevant des cultes, qui demeurent répartis à raison de 76 % pour le culte catholique, 22 % pour les différents cultes protestants et 2 % pour le culte israélite.

Concernant les associations, des crédits d'un montant de 125 000 euros en dépenses d'investissement et de 50 000 euros en dépenses de fonctionnement correspondent au déploiement du répertoire national des associations.

Plus aucune subvention n'est versée à des associations à partir des crédits de ce programme depuis l'exercice budgétaire 2010.

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

L'augmentation des crédits du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » entre 2010 et 2011 est mineure en crédits de paiement, de l'ordre de 1,5 million d'euros, et légèrement plus prononcée en autorisations d'engagement, où elle s'élève à plus de 17 millions d'euros.

Une partie significative de la hausse tient aux crédits de titre 2, qui augmentent de près de 11 millions d'euros. Cette évolution tient à titre principal à l'évolution des effectifs, avec un gain de 69 ETPT pour le programme, qui résulte des mesures de transfert liées à la mutualisation de la gestion des personnels pour les corps fusionnés (+ 27 ETPT) et à l'intégration de la gendarmerie nationale sur les fonctions de maîtrise d'ouvrage et de gestion immobilière (+ 108 ETPT) qui font plus que compenser le non remplacement des départs à la retraite (- 66 ETPT). Le GVT et les mesures catégorielles et indemnitaires contribuent

également à l'évolution de ces coûts de personnel, à raison respectivement de 3,1 millions d'euros et de 1,9 million d'euros.

Les moyens financiers accordés hors titre 2 pour le programme, en hausse de 6 millions d'euros, doivent permettre d'ajuster les dotations des systèmes d'information et de communication et les dépenses immobilières.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR » PAR TITRE (2008-2011)

(en millions d'euros)

Titre	Autorisations d'engagement					Crédits de paiement				
	LFI 2008	LFI 2009	LFI 2010	PLF 2011	PLF 2011/ LFI 2010 (en %)	LFI 2008	LFI 2009	LFI 2010	PLF 2011	PLF 2011/ LFI 2010 (en %)
Titre 2	240,76	304,39	318,05	328,81	4,48	240,76	304,39	318,05	318,05	4,48
Titre 3	248,28	262,39	261,72	267,66	0,51	248,28	262,48	262,23	263,80	0,5
Titre 5	40,76	15,83	13,78	14,95	-12,95	33,45	13,60	13,37	13,37	1,7
Titre 6	0,30	0,30	0,20	-		0,30	0,30	0,20	0,20	-50
Total	530,10	582,93	593,75	611,42	2,20	522,79	580,77	593,85	595,42	0,26

S'agissant des dépenses immobilières, les opérations destinées à rationaliser les implantations des sites de l'administration centrale se poursuivent. En 2009, trois opérations avaient permis de réduire la surface hors œuvre nette occupée (SHON) par cette administration de plus de 1 300 m². Trois nouvelles cessions ont été programmées pour 2010. La principale opération à venir concerne l'immeuble Nélaton (XV^{ème} arrondissement), pour lequel il sera nécessaire de choisir entre une réhabilitation et un déménagement.

Pour les systèmes d'information et de communication, sont conduits des projets d'adaptation des systèmes ainsi que de création de nouveaux systèmes. Les principaux projets sont FAETON, pour lequel les dépenses d'investissement sont évaluées à 48 millions d'euros sur la période 2011-2013, et dont l'ANTS est maître d'œuvre, ainsi que PASSAGE (Portail d'accès sécurisé au système d'information pour les acteurs gérés et éligibles), qui doit permettre d'avoir un système unifié de gestion de l'authentification et des droits d'accès aux applications métiers du ministère. Pour l'heure, le projet PASSAGE englobe le périmètre de la police nationale, et la phase suivante devrait voir son extension au reste du ministère, pour un budget à hauteur de 1,7 million d'euros en autorisations d'engagement et 1,9 million d'euros en crédits de paiement.

Le ministère de l'Intérieur poursuit également la rationalisation de sa politique d'achat, dans le cadre du plan « administration exemplaire ».

Les dépenses liées aux contentieux ont connu en 2009 et 2010 une hausse significative. Mis à part le contentieux relatif à la délivrance des cartes nationales d'identité et des passeports, les dépenses de l'action se sont élevées à 98,4 millions d'euros en 2009 et devraient atteindre 112,5 millions d'euros en 2010. Pour l'année 2011, il est prévu d'inscrire des crédits à hauteur de 83 millions d'euros.

Les crédits prévus pour le contentieux lié aux refus de concours de la force publique s'élèvent à 40 millions d'euros. Cette prévision s'efforce d'être en cohérence avec l'évaluation des indemnisations demandées devant les juridictions administratives, qui s'élèvent à 43 millions d'euros au 1^{er} janvier 2010 (contre 32 millions d'euros en 2009).

Il est par ailleurs envisagé d'inscrire 8,5 millions d'euros au titre des dépenses liées au contentieux des étrangers, malgré des dépenses à hauteur de 12,5 millions d'euros pour l'année 2009 et une dépense de l'ordre de 8 millions d'euros au 1^{er} septembre 2010 pour l'année en cours. Cette prévision optimiste est justifiée, selon les réponses apportées à votre rapporteur, par les « *nouvelles modalités de travail avec le ministère de l'immigration qui sont progressivement mises en place pour mieux piloter le coût de ce contentieux* ».

Lors de sa réunion du mardi 26 octobre 2010, la Commission procède, en commission élargie, 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 2011.

M. le président Jérôme Cahuzac. Monsieur le secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités locales, je suis heureux de vous accueillir avec Sébastien Huyghe, vice-président de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, qui supplée le président Jean-Luc Warsmann, retenu en séance pour débattre du traitement de la dette sociale. Nous sommes réunis en commission élargie afin de vous entendre sur les crédits consacrés à la mission « Administration générale et territoriale de l'État » dans le projet de loi de finances pour 2011.

Comme vous le savez, la procédure de la commission élargie est destinée à privilégier, non les exposés, lesquels seront prononcés en séance, mais les échanges entre les ministres et les députés par un jeu de questions-réponses.

Je propose donc, dans un premier temps, de donner la parole aux rapporteurs de nos deux commissions – M. Marc Le Fur, rapporteur spécial de la Commission des finances, et M. Jérôme Lambert, rapporteur pour avis de la Commission des lois – pour qu'ils interrogent M. le secrétaire d'État sur son projet de budget. Après les réponses et les précisions qu'il aura apportées, les porte-parole des groupes poseront leurs questions, et enfin les députés qui le souhaitent et qui interviendront dans l'ordre dans lequel ils se feront inscrire.

M. Sébastien Huyghe, *vice-président de la Commission des lois.* Monsieur le secrétaire d'État, à mon tour de vous souhaiter la bienvenue au sein de cette commission élargie consacrée à l'une des missions budgétaires relevant du ministère de l'intérieur, « Administration générale et territoriale de l'État ». Elle a pour objet d'assurer la présence et la continuité de l'État sur l'ensemble du territoire de la République, et de mettre en œuvre au plan local les politiques publiques nationales.

En 2011, cette mission participera à l'effort de rigueur, puisque les crédits demandés dans le projet de loi de finances pour 2011 s'élèvent à 2,571 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 2,450 milliards d'euros en crédits de paiement, contre respectivement 2,597 milliards d'euros et 2,595 milliards d'euros en loi de finances pour 2010.

L'administration territoriale de l'État a été particulièrement sollicitée dans le cadre de l'application des premières mesures de la révision générale des politiques publiques – la RGPP. Elle a su faire preuve d'une capacité d'adaptation remarquable, alors que, dans le même temps, lui étaient demandés des efforts bud-

gétaires considérables. Pour elle, le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux est, depuis le début de la législature, une réalité bien tangible.

Monsieur le secrétaire d'État, avant que vous nous présentiez les trois programmes « Administration territoriale », « Vie politique, culturelle et associative » et « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » pour 2011, les rapporteurs dont Jérôme Lambert pour la Commission des lois, vont vous poser les premières questions.

M. Marc Le Fur, *rapporteur spécial de la Commission des finances, pour la mission « Administration générale et territoriale de l'État »*. Monsieur le secrétaire d'État, je tiens d'abord à remercier votre administration d'avoir répondu avec diligence – ce n'a pas toujours été le cas les années précédentes – à l'ensemble des questions que je lui ai posées.

La mission « Administration générale et territoriale de l'État » applique pleinement la consigne nationale de réduction des effectifs puisque le taux de non-remplacement est non pas d'un départ sur deux à la retraite, mais pratiquement de quatre départs sur cinq. Je crois pouvoir dire que le record est détenu par cette administration. La question se pose implicitement de savoir si ce ratio, appliqué successivement en 2009, 2010 et 2011 pourra continuer à l'être, à structures comparables hormis les mutualisations de moyens des différentes directions autour des préfets. Mes déplacements dans les préfectures m'ont permis de me rendre compte que les réductions sensibles d'effectifs n'avaient pas entamé la motivation et j'ai senti la volonté de poursuivre l'effort d'adaptation. Il n'empêche que pareil rythme ne pourra pas être tenu très longtemps sinon en faisant preuve d'imagination.

Je voudrais, monsieur le secrétaire d'État, aborder trois points particuliers.

Premièrement, j'ai insisté dans plusieurs de mes rapports sur les différences importantes qui existaient entre les préfectures, en termes d'effectifs et d'encadrement. Certaines régions sont objectivement défavorisées, en particulier à certains départements d'Île-de-France, au Nord-Pas-de-Calais, à la Bretagne et aux Pays de Loire. Je constate que, pour la première fois, une réorganisation à leur bénéfice figure dans les objectifs. Leurs effectifs ne seront pas augmentés mais ils diminueront un peu moins qu'ailleurs.

En outre, la répartition des effectifs n'est absolument pas corrélée aux résultats obtenus. Des résultats médiocres ne sont pas toujours le fait de préfectures sous-dotées, de même que les meilleurs résultats ne viennent pas toujours des préfectures les mieux dotées en moyens humains. Je reconnais que les résultats ne sont appréciés qu'en fonction des titres délivrés, mais c'est ce qui occupe une bonne partie des personnels. Je salue l'effort accompli.

Deuxièmement, si nous étions inquiets les années précédentes à propos de l'Agence nationale des titres sécurisés, l'ANTS, notamment en raison des difficultés rencontrées en Seine-Saint-Denis. Depuis, nous avons pu prendre sur place

la mesure des résultats obtenus – les délais se sont objectivement raccourcis – et de la volonté d’améliorer le service, ce qui représente un plus pour l’usager et pour le contribuable puisque les tâches en question occupent moins de fonctionnaires. La réforme est bien engagée et, au fil des mois, les indicateurs progressent même si subsistent des résultats surprenants, voire très décevants. Sans vouloir stigmatiser personne, les départements d’outre-mer restent à la traîne. Globalement, l’ANTS est un succès, fruit du volontarisme constant du ministre et de son administration, y compris en termes d’aménagement du territoire – il suffit d’aller à Charleville-Mézières pour s’en convaincre.

Troisièmement, le programme « Vie politique, culturelle et associative » couvre l’organisation des élections. Je souhaiterais que, dans ce domaine aussi, des mesures d’économie soient prises. Est-il nécessaire d’envoyer par courrier l’ensemble des documents à tous les électeurs ? Cette règle peut paraître passablement anachronique et la question mérite d’être posée. La réflexion se poursuit au ministère de l’intérieur pour faire des économies. À cet égard, les réformes de l’organisation territoriale et la création des conseillers territoriaux nous feront faire des économies. Ce n’est pas l’objectif premier mais on aura une élection en moins.

Nous nous sommes aussi interrogés à propos des micro-partis, c’est-à-dire des partis créés par des personnalités, dont des collègues. Ce type d’organisation ne doit pas être montré du doigt car la démocratie ne gagnerait rien à limiter les droits des partis aux grandes organisations. Les micro-partis ont leur légitimité et font l’objet d’un contrôle minimal par rapport à d’autres structures associatives qui pourraient être plus contestables. Il n’empêche que, même s’ils ne reçoivent pas d’argent public, leurs donateurs bénéficient d’avantages fiscaux. Il est à craindre qu’en multipliant les dons à des micro-partis, certains donateurs puissent repousser le plafond de l’avantage fiscal. Où en est la réflexion du Gouvernement en vue d’éviter les excès sans toutefois condamner cette forme d’expression démocratique ?

Pour la première fois cette année, la baisse des crédits de paiement est significative – 145 millions de moins –, due pour l’essentiel à une année électorale 2011 plus terne puisque le seul scrutin prévu est celui des cantonales. Les crédits seront donc moindres qu’en 2010 et *a fortiori* qu’en 2012. Par ailleurs, la réduction des effectifs ne se traduit guère dans les crédits puisqu’une partie des économies réalisées en ce domaine est redirigée vers les personnels.

Je conclus sur une note optimiste. Mon inquiétude à propos de la délivrance des titres n’est plus de mise. Elle était telle à un moment que j’avais sollicité du précédent président de la Commission des finances une réunion exceptionnelle en juillet de l’année dernière pour faire le point. Le cap difficile est maintenant passé et votre administration, monsieur le secrétaire d’État, mérite un satisfecit.

M. Jérôme Lambert, *rapporteur pour avis de la Commission des lois.*

Monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, les crédits demandés pour la mission « Administration générale et territoriale de l'État » dans le projet de loi de finances pour 2011 s'élèvent à 2,571 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 2,450 milliards en crédits de paiement, soit une diminution respective de l'ordre de 26 millions et de 145 millions d'euros par rapport à 2010. Cette baisse se concentre sur deux programmes : le programme « Administration territoriale » à cause principalement d'un transfert de plus de 68 millions d'euros vers un nouveau programme relevant de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » ; et le programme « Vie politique, culturelle et associative », lequel est très sensible aux échéances électorales. Ce dernier programme devrait être moins sollicité en 2011 puisqu'en 2010 ont eu lieu les élections régionales qui ont coûté environ 150 millions d'euros au budget de l'État. Les élections cantonales de 2011 sont budgétées pour 90 millions d'euros.

Dans le même temps, le plafond d'emploi de la mission connaîtra une nouvelle réduction, de l'ordre de 700 équivalents temps plein, comme en 2010 et 2009. Cette importante diminution tient principalement au fait que près de 78 % des départs à la retraite ne sont pas remplacés. Le taux de non-remplacement est donc très largement supérieur à un sur deux depuis trois ans. Seuls les personnels des cultes échappent à cet effort. C'est un mauvais record, monsieur le secrétaire d'État. Comme l'a dit notre rapporteur spécial, les chiffres conduisent à s'interroger sur la limite à ne pas dépasser pour conserver une administration en état de bon fonctionnement.

La réforme de l'administration territoriale a connu une étape importante en 2010 avec la mise en place des directions départementales interministérielles. J'ai pu mesurer, à l'occasion d'un déplacement dans la préfecture du Vaucluse, l'engagement des directeurs départementaux pour que cette réforme soit une réussite et l'importance de ce regroupement qui doit dégager des synergies nouvelles entre les agents et les services provenant de ministères différents. D'une manière générale, même si les responsables de l'administration sont tout à fait disposés à appliquer les directives du mieux qu'ils peuvent, des questions se posent encore quand il s'agit de marier pour ainsi dire une carpe et un lapin, des administrations qui ont des cultures différentes. Il est encore trop tôt pour tirer un bilan mais il faudra y regarder d'un peu plus près.

L'administration territoriale a été particulièrement sollicitée dans le cadre de l'application des premières mesures de la RGPP, la réforme de la délivrance des titres ayant été engagée dès 2009 avec le passage à l'immatriculation à vie des véhicules et au passeport biométrique. Les changements devraient se poursuivre avec l'application des décisions du dernier conseil de modernisation des politiques publiques, qui s'est tenu le 30 juin 2010, et la refonte de la fabrication et de la gestion du permis de conduire, ou encore la mise en place de la carte nationale d'identité électronique dans un délai qui n'est pas encore défini.

L'administration territoriale a su faire preuve d'une capacité d'adaptation remarquable au moment même où lui étaient demandés des efforts budgétaires considérables et réguliers, tant en termes de crédits de fonctionnement que de plafond d'emploi. La nouvelle norme de croissance – zéro valeur – des dépenses du budget général, qu'il lui est proposé d'appliquer sur la période de programmation pluriannuelle 2011-2013, impliquera encore pour la mission AGTE une réduction tendancielle des crédits et des effectifs. Il ne faudrait pas qu'une application trop systématique ou trop dogmatique des choix budgétaires conduise à exténuer notre administration territoriale au point de neutraliser ses efforts en faveur de l'accueil et des relations avec les usagers.

Comme c'est la règle, j'ai posé de très nombreuses questions à vos services et pratiquement toutes ont reçu des réponses satisfaisantes qui figurent dans mon rapport. En vue de la présente réunion, j'ai préparé quelques autres questions.

Est-il envisagé de modifier les indicateurs de performance du programme « Administration territoriale » pour tirer les conséquences de la réforme de l'administration territoriale de l'État ?

Dans la perspective actuelle de diminution des crédits de fonctionnement et d'investissement, ne serait-il pas nécessaire d'autoriser la fongibilité des crédits de la mission AGTE pour donner aux gestionnaires de terrain une marge de manœuvre, à laquelle ils aspireraient ?

Le passage au système d'immatriculation à vie des véhicules était censé alléger les tâches des préfectures. Or un grand nombre d'usagers continuent de s'adresser à elles. Cette tendance s'explique notamment par le fait que certains professionnels accrédités font payer la prestation d'immatriculation, qui coûte alors plus cher que quand on s'adresse à la préfecture, et par les difficultés qu'éprouvent les usagers à entrer en contact avec l'ANTS en cas de difficultés. Je pense en particulier à une affaire qui s'est déroulée en partie dans le Vaucluse dans laquelle des usagers qui avaient payé leur immatriculation à une personne douteuse – la justice est saisie – vont devoir payer une deuxième fois. Quelles sont les pistes d'évolution pour alléger les tâches des préfectures ?

Enfin, l'an dernier, des crédits de la réserve parlementaire ont été imputés sur le programme « Vie politique, culturelle et associative » à hauteur de 109 000 euros pour la vie associative et de 226 500 euros pour la vie culturelle. Quelles sont les associations qui ont bénéficié de ces crédits ? À quoi ont servi les crédits destinés à la vie culturelle ?

M. Alain Marleix, *secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales*. Monsieur le président, monsieur le vice-président, messieurs les rapporteurs, mesdames et messieurs les députés, je vous prie d'excuser mon collègue Brice Hortefeux, ministre de l'intérieur et de l'outre-mer, qui est retenu et qui m'a demandé de le remplacer auprès de vous. Je tiens à saluer le travail des rapporteurs qui ont présenté de façon très exhaustive les objectifs et les crédits de la mission

« Administration générale et territoriale de l'État » qui représentent 2 450 millions d'euros au total. Ma présentation liminaire répondra à plusieurs des questions qui m'ont déjà été posées.

Comme je l'avais indiqué l'année dernière, la mission regroupe deux fonctions fondamentales du ministère de l'intérieur : la permanence et la continuité de l'État, d'une part ; la mise en œuvre territoriale, sous l'autorité des préfets, de l'ensemble des politiques publiques, d'autre part. La permanence de ces missions n'exclut pas, bien au contraire, des évolutions quand elles sont nécessaires.

Les préfetures et sous-préfetures connaissent en effet des transformations profondes qui touchent aussi bien les structures que les métiers. Dans un contexte budgétaire et humain contraint, cela constitue un défi qu'il importe de relever en adaptant l'organisation, en rendant les procédures plus efficaces, et en renforçant les relations avec les autres services de l'État.

Les préfetures et sous-préfetures continuent de se moderniser. Les derniers exercices budgétaires les ont conduites à s'adapter au nombre d'emplois mis à leur disposition et à la redéfinition du périmètre de leurs missions.

Il est normal que le ministère de l'intérieur participe à l'effort général de maîtrise des finances publiques engagé ces dernières années, avec la mise en œuvre de la RGPP. Ce sera encore le cas en 2011 avec 699 emplois de moins, soit un niveau légèrement moindre que les années précédentes. Ces réductions sont lourdes mais je tiens à préciser que, pour 2012 et 2013, Brice Hortefeux et moi avons obtenu un infléchissement net de la tendance compte tenu des efforts substantiels déjà réalisés. Par ailleurs, là où les tensions sur les effectifs seront proportionnellement plus marquées dès 2011, la réduction sera moindre. Je sais que vous y êtes très attentif, monsieur Le Fur. Le pragmatisme et l'équité doivent assurément prévaloir à la répartition des effectifs.

Pour l'administration centrale, la réduction prévue est de 68 emplois, ce qui signifie que les départs en retraite ne seront pas remplacés en totalité. L'effort demandé est important mais il est nécessaire que les états-majors parisiens montrent l'exemple, le ministère en tête.

Si le ministère de l'intérieur participe à l'effort de réduction des déficits publics, nous préservons aussi ses capacités opérationnelles et, plus largement, ses capacités d'action. Plutôt que de subir la contrainte budgétaire, nous avons fait le choix d'innover. Il s'agit de poursuivre notre effort de modernisation afin de faciliter le travail des agents tout en améliorant la qualité du service rendu au public. Comme vous l'avez souligné, on enregistre déjà des résultats assez remarquables.

L'année dernière, j'avais évoqué sans détour devant la commission élargie les difficultés rencontrées dans la délivrance des nouveaux passeports biométriques et les dysfonctionnements du nouveau système d'immatriculation des véhicules. Je vous avais exposé les mesures prises pour y remédier. Ces efforts ont porté leurs fruits. Dans plus de 80 départements, il faut moins de 10 jours pour obtenir

un passeport. De même, 5 à 10 minutes suffisent désormais pour obtenir l'immatriculation à vie d'un véhicule directement chez le concessionnaire, sachant que 20 000 professionnels de l'automobile sont aujourd'hui agréés. Ces professionnels réalisant d'ores et déjà près de la moitié des immatriculations, un usager sur deux n'a plus besoin de se déplacer à la préfecture. Sans doute rencontre-t-on encore quelques problèmes dans le Vaucluse, comme M. Lambert l'a noté.

M. Le Fur a relevé la disparité des délais de délivrance d'une préfecture à l'autre. Nous travaillons à ce sujet, étant entendu qu'il existe une problématique spécifique à l'outre-mer en raison du temps d'acheminement.

Par ailleurs, la mise en œuvre de la carte d'identité électronique devrait pouvoir débuter en 2011, en fonction des souhaits du législateur. L'inscription sur les listes électorales par Internet est également envisagée.

Les nouvelles technologies offrent de réelles perspectives d'amélioration du service rendu mais elles demeureront insuffisantes si nous n'étions en permanence attentifs à la simplification des procédures elles-mêmes.

Par exemple, de trop nombreux Français rencontraient, il y a peu, des difficultés inacceptables lors de l'établissement ou du renouvellement des titres d'identité. Comme il s'y était engagé, le ministre de l'intérieur a réalisé, à efficacité inchangée de la lutte contre la fraude et l'usurpation d'identité, une simplification sans précédent des procédures, appliquée depuis le 1^{er} mars 2010.

C'est un allègement des formalités administratives pour des millions de Français mais aussi, par voie de conséquence, pour les agents du ministère. Nous sommes en effet soucieux d'associer étroitement les personnels à cette politique de modernisation. Nous leur demandons beaucoup et nous souhaitons continuer à améliorer en conséquence leurs conditions de travail et de rémunération. Nous y consacrerons 13,5 millions d'euros en 2011. La prime de fonctions et de résultats, pour les agents de catégorie A, la nouvelle grille des agents de catégorie B et les revalorisations indemnitaires des agents de catégorie C seront mises en œuvre dès l'année prochaine, voire à partir du 1^{er} décembre 2010 pour la nouvelle grille.

Dans le même temps, l'adaptation du parc immobilier se poursuit. Le PLF prévoit 42 millions d'investissements en 2011 pour les immeubles dont le ministère de l'intérieur assure les charges de propriétaire. Ces investissements sont amplement justifiés par la place stratégique des préfectures et des sous-préfectures au cœur la nouvelle organisation territoriale de l'État.

La révision générale des politiques publiques, vous le savez, a conduit à réformer de façon importante l'administration territoriale de l'État. La nouvelle organisation est en place depuis le 1^{er} janvier dans les départements et régions de province et depuis le 1^{er} juillet dans la région capitale. Elle sera effective dans les départements et régions d'outre-mer, ainsi qu'à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon, le 1^{er} janvier prochain.

Parallèlement, les relations entre préfets de région et préfets de département ont été clarifiées et renforcées. Avec cette réforme d'une ampleur sans précédent depuis 30 ans, l'administration déconcentrée est mieux à même de répondre à ses missions, plus accessible, plus simple, pour un coût de fonctionnement moindre et dans l'objectif d'une qualité de service de haut niveau.

Dans une prochaine étape, nous fixerons des indicateurs de performance précis, ainsi que le suggèrent les deux rapporteurs.

S'agissant de la fongibilité des crédits, les responsables de programmes sont libres de la pratiquer. Au reste, nous les encourageons à le faire.

Permettez-moi maintenant de mettre l'accent sur la place essentielle des sous-préfectures dans l'organisation territoriale de l'État. Les élus de terrain que vous êtes y attachent une grande importance et posent fréquemment des questions écrites ou orales à ce sujet. Sur les 350 sous-préfectures qui forment le réseau actuel, seules quatre – Nogent-le-Rotrou, Vire, Ancenis et Montmorillon – ne sont pas pourvues d'un sous-préfet. Par le passé, ce chiffre a été beaucoup plus élevé. Même Florac, la plus petite sous-préfecture de France, a aujourd'hui son sous-préfet.

Le réseau des sous-préfectures est la traduction de la diversité démographique, géographique et économique de notre pays. Il est capital pour l'aménagement et le développement des territoires. La sous-préfecture est l'échelon de proximité qui permet tout à la fois la coordination et l'animation de l'action de l'État au plus près des citoyens et des élus. Le réseau sera donc maintenu, sans que soient interdits des ajustements ponctuels là où cela semble possible dans le respect du principe d'accès aux services publics.

J'y insiste, le Gouvernement a nommé des sous-préfets dans des villes qui n'en étaient pas pourvues depuis des années, notamment dans le sud-ouest et l'est de la France.

Le défi qui se présente aujourd'hui aux sous-préfectures est leur transformation en administrations de missions, tournées vers le développement des territoires et la sécurité des populations. En d'autres termes, il s'agit de passer d'une administration de guichets à une administration de projets. Le rôle des « sous-préfets développeurs », naguère, était important et apprécié des élus. Aujourd'hui, la sous-préfecture doit être la tête de pont de l'État territorial, comme l'a rappelé un récent CIADT – Comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire – faisant suite aux Assises des territoires ruraux.

La mise en œuvre de la politiques du logement, de celle de la politique de l'emploi, de celle du Grenelle de l'environnement, sont autant d'opportunités, pour nos sous-préfectures, de contribuer au développement local.

En conclusion, ce projet de budget conforte l'administration territoriale dans ses missions au bénéfice de nos concitoyens, en s'appuyant sur un effort de

modernisation jamais démenti et sur un engagement complet des personnels. Il confirme le rôle spécifique du ministère de l'intérieur, pilier de l'État régalien mais aussi animateur des politiques de l'État dans nos territoires.

J'en viens aux autres questions soulevées par MM. les rapporteurs.

Le financement des campagnes électorales, monsieur Le Fur, est en effet un sujet sensible qui a fait l'objet de deux propositions de loi récentes, l'une déposée par M. Jean-Luc Warsmann, président de la Commission des lois, et par son collègue Charles de La Verpillière, l'autre par M. Jean-Marc Ayrault, président du groupe socialiste. Par ailleurs, le Président de la République a confié à M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, une mission sur les conflits d'intérêts éventuels. Le sujet, certes, est connexe mais il pourrait orienter utilement nos débats en la matière. Le Gouvernement est favorable à un examen rapide de la proposition de loi du président Warsmann. Il a déjà participé à une réunion de travail à ce sujet. En tout état de cause, les dispositions qui pourraient résulter du débat législatif doivent être adoptées définitivement au premier semestre de 2011 si l'on souhaite les appliquer pour les élections législatives de 2012.

En ce qui concerne le passeport biométrique, il faut tout à la fois respecter les délais, respecter les coûts, assurer les relations avec les mairies et prendre en compte les réactions des usagers.

S'agissant des délais, la France est parvenue avec seulement sept autres pays sur les vingt-sept à respecter l'échéance fixée par l'Union européenne. Le déploiement concerne près de 2 100 communes en métropole et dans l'outre-mer et 212 postes consulaires à l'étranger.

Pour ce qui est du respect des coûts, le programme TES – titres électroniques sécurisés – a fait l'objet d'un marché triennal notifié le 26 juin 2008. Il est engagé à plus de 90 % et doit s'achever en juin 2011.

Enfin, en ce qui concerne les relations avec les communes, les performances du dispositif se sont révélées globalement satisfaisantes. Le passeport est délivré en sept jours – parfois moins – dans la majorité des départements métropolitains. L'application est désormais stabilisée. Le nombre d'incidents techniques est faible et le délai de maintenance et de réparation ne dépasse pas la journée, soit moins que l'engagement pris lors de la mise en place du programme.

Le temps de traitement d'une demande de passeport est en diminution. Le recueil de la demande ne représente plus que onze minutes en moyenne : un peu plus de neuf minutes pour l'enregistrement et moins de deux minutes pour la remise du document.

Les usagers ont désormais des réactions globalement positives. Ils ne subissent plus l'engorgement des guichets observé lors du démarrage du programme dans certains départements, notamment en Seine-Saint-Denis. Le délai moyen de

remise, je le rappelle, est de sept jours, contre deux à huit semaines précédemment.

S'il est vrai que des disparités subsistent entre départements, elles se résorbent progressivement, sachant qu'il faut tenir compte des délais d'acheminement pour l'outre-mer.

À Paris, la préfecture de police a profité de la mise en œuvre de ce nouveau programme pour réorganiser les procédures d'enregistrement : un pôle spécialisé traite maintenant l'ensemble des instructions-validations de la capitale.

Les performances du dispositif s'avèrent globalement satisfaisantes. Aujourd'hui, cinquante-six départements affichent un délai de mise à disposition des passeports en mairie de moins de sept jours.

En matière de propagande électorale, monsieur Le Fur, le ministère a engagé une réflexion qui pourrait se traduire par des mesures d'économie, notamment en ce qui concerne les quatre grandes affiches. Pour ce qui est des bulletins de vote, la réflexion mérite d'être poursuivie par le Parlement et par le Gouvernement. Nos concitoyens, notamment les personnes âgées et celles qui vivent en milieu rural, sont, on le sait, très attachés à l'envoi des bulletins de vote à domicile. La décision d'une réforme éventuelle mérite donc d'être mûrie.

Enfin, M. Lambert a évoqué l'imputation de crédits de la réserve parlementaire sur le programme « Vie politique, culturelle et associative ». Ces crédits, comme tous les crédits dits « de réserve parlementaires », ont été inscrits à la demande de la Commission des finances de l'Assemblée nationale pour 315 500 euros et de celle du Sénat pour 20 000 euros. Le Gouvernement se charge de leur inscription et de leur gestion ; mais le Parlement est souverain, et le Gouvernement s'interdit d'examiner le choix des bénéficiaires de ces subventions et d'en juger l'opportunité ou la pertinence. Cette tradition parlementaire s'applique de façon identique aux subventions pour travaux divers d'intérêt local, dont vous connaissez bien le fonctionnement. Pour plus de détails concernant les bénéficiaires, je vous invite donc à interroger les membres de la Commission des finances ici présents.

M. Guénaél Huet. La réorganisation de l'administration territoriale de l'État réalisée au 1^{er} janvier 2010 représente une modification substantielle. Beaucoup d'élus locaux avaient noté une tendance centrifuge de la part des anciens services extérieurs de l'État. Il était parfois difficile de discerner la cohérence de l'État au niveau territorial et de voir le préfet parvenir à remplir son rôle de représentant de l'État.

Avez-vous pu tirer un premier bilan de la nouvelle organisation territoriale dans les régions et les départements ? Vous semble-t-il que les conditions sont maintenant mieux réunies pour que les préfets de région et de département jouent effectivement leur rôle de représentants de l'État et de patrons des services de l'État ?

M. Thierry Carcenac. Si nous approuvons la réorganisation des ministères et la réforme, nous nous posons des questions quant aux conséquences des fortes réductions des effectifs dans une administration qui se veut une administration de services – laquelle se doit d’apporter des réponses dans des délais relativement brefs.

Sans doute le délai d’instruction des demandes de certains documents est-il réduit, mais on voit toujours, dans les préfectures, des nombres importants de personnes qui, après avoir fait la queue pour se faire remettre un ticket numéroté, attendent d’être servies – il est vrai que lorsqu’elles ont franchi la dernière porte, ces personnes se trouvent face à des représentants d’une administration qui fonctionne très bien. Il faut donc faire très attention aux conséquences que les fortes réductions d’effectifs ont pour nos concitoyens.

Par ailleurs, les directions départementales interministérielles accueillent des directeurs issus de différents ministères. Cela se passe bien pour le moment mais cela sera-t-il toujours le cas quand interviendront des mutations et des départs à la retraite ?

En outre, selon la nouvelle organisation, le préfet met en œuvre les politiques gouvernementales en exécution des orientations régionales, si bien qu’il ne se passe presque plus rien dans les départements. En tant que président de conseil général, je suis amené à me rendre à la préfecture de région pour presque tous les dossiers. Nous constatons un appauvrissement des fonctions autrefois dévolues au niveau départemental – par exemple à la direction départementale de l’équipement ou à la direction départementale de l’agriculture. Nous avons affaire aux directeurs régionaux et nous ne disposons de presque plus aucun correspondant sur le terrain. Il faudra trouver des solutions car les élus ne peuvent accepter de se déplacer sans cesse d’un bout à l’autre de leur région.

Où en est l’expérimentation du système Chorus ? Comment sera-t-elle étendue ? À partir de quel moment peut-on espérer une résorption des délais de paiement des factures ?

Enfin, les administrations ont reçu des instructions pour payer des loyers budgétaires pour les mètres carrés qu’elles occupent. Les préfectures étant généralement abritées dans des locaux mis à disposition par les conseils généraux, l’approche semble différente. Compte tenu de la baisse du nombre de vos agents, comptez-vous, dans le cadre des schémas immobiliers départementaux, restituer aux conseils généraux les locaux qui pourraient se trouver disponibles ? À l’heure actuelle, on voit plutôt l’État quitter des locaux qu’il louait et réinvestir les locaux des conseils généraux.

M. Pierre Morel-A-L’Huissier. Ayant été moi-même rapporteur lors de la précédente législature, je salue le travail réalisé par M. Le Fur.

Je vous poserai cinq questions, monsieur le secrétaire d’État.

Quelles sont les prochaines mesures de RGPP qui interviendront dans le cadre de cette mission ?

Quelle sera l'évolution du contrôle de légalité ? Connaîtra-t-il une orientation spécifique dans certains domaines de l'activité des collectivités locales ?

On assiste aujourd'hui à une fusion des interventions au titre de la DGE – dotation globale d'équipement – et au titre de la DDR – dotation de développement rural. Pour quelles raisons ? Quelles incidences cela pourra-t-il avoir sur les collectivités locales ?

Qu'en est-il des inventaires que le ministère de l'intérieur a demandé de mener avec précision en préfecture à l'installation et au départ de chaque préfet ?

Enfin, on a appelé mon attention sur la situation des conjoints des préfets, qui donnent souvent de leur temps au service de l'activité du préfet sans disposer du statut et du régime particuliers dont bénéficient les conjoints de certains autres fonctionnaires. Existe-t-il une réflexion en la matière ?

M. Michel Hunault. L'examen du projet de loi de finances pour 2010 avait déjà été pour moi l'occasion de rendre hommage à l'action des préfets et sous-préfets et à leur rôle indispensable dans la crise économique et financière que le pays traverse. Je voudrais réitérer cet hommage, redire l'importance de ces hommes pour la cohésion sociale et territoriale de notre pays, et souligner leur rôle irremplaçable au regard de l'immensité de la tâche qui est la leur aujourd'hui – alors qu'année après année, les crédits et les personnels ne cessent de diminuer du fait de la RGPP, on demande de plus en plus à l'État.

Le rapport budgétaire pointant une fois de plus un redéploiement des crédits et des missions, je voudrais que cette discussion soit l'occasion de les conforter dans leurs missions. Par leur engagement au service de l'État, ces hommes et ces femmes font honneur à leurs fonctions.

M. Guénaél Huet. J'ai omis, monsieur le secrétaire d'État, de vous interroger à propos de l'incidence sur l'activité des photographes indépendants de l'installation en mairie de stations biométriques afin de faciliter la délivrance des passeports biométriques. À ce sujet, nous avons obtenu des garanties de la part de Michèle Alliot-Marie, alors ministre de l'intérieur : elle nous avait indiqué que les mairies pouvaient refuser les appareils photographiques qui équipent les stations biométriques, ce qui permettrait à une profession fragilisée par les évolutions technologiques de continuer son activité. Pouvez-vous nous réitérer les assurances de Mme Alliot-Marie sur ce point ?

M. Alain Marleix, *secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales.* La réforme de l'administration territoriale de l'État dans le cadre de la RGPP s'appuie sur les principes fondateurs rappelés par le Premier ministre, le 16 novembre 2009, devant les préfets et les préfigureurs des directions départementales interministérielles, les DDI. À cette occasion, M. Fillon a déclaré « Il

faut d'abord des principes clairs : le pilotage des politiques publiques est désormais régional, et sa mise en œuvre se fait à l'échelon départemental, au plus près du terrain, au contact des administrés. » Désormais, le cadre de l'action territoriale de l'État est clairement régional. C'est dans cette perspective qu'il faut lire les textes, notamment le décret relatif aux pouvoirs des préfets et à l'organisation des services de l'État dans les régions et les départements.

Le niveau régional constitue donc le point d'ancrage de la réforme. Cependant le ministère de l'intérieur ne perd pas de vue que le niveau départemental demeure le niveau privilégié de mise en œuvre de la plupart des politiques publiques, notamment celles qui affectent directement nos concitoyens et les collectivités, et qui ont de ce fait particulièrement besoin de la vitalité des administrations déconcentrées, de la disponibilité de personnels qualifiés, et d'horaires d'ouverture et de délais de traitement convenables. Nous ne perdons pas une occasion de rappeler que le niveau départemental doit conserver autant de substance qu'en requièrent les différentes missions concernées. L'équilibre des territoires, les actions concourant à la cohésion sociale, la sécurité sanitaire et économique, l'interface avec les politiques locales sont ainsi les domaines privilégiés de l'administration territoriale de l'État à l'échelon départemental.

Monsieur Huet, monsieur Carcenac, si vous observez ici ou là des anomalies au regard du processus normal de la réforme, je vous invite, messieurs les députés, à le faire savoir au ministre en charge de la politique publique en cause, afin qu'il juge de la pertinence de la localisation de telle ou telle compétence. Si vous aviez l'amabilité de nous tenir au courant, nous pourrions vous aider et contribuer ainsi à une bonne gestion.

Vous avez, monsieur Morel-A-L'Huissier, évoqué des points importants, notamment le problème du contrôle de légalité. Celui-ci doit être envisagé du point de vue de la RGPP. Je suis particulièrement attentif au recentrage du contrôle de légalité sur les actes présentant les enjeux les plus forts, notamment ceux relatifs à la commande publique, à l'urbanisme et à l'intercommunalité. Dans cette perspective, j'ai eu l'occasion de présenter, le 17 novembre 2009, une ordonnance portant simplification de l'exercice du contrôle de légalité, qui a réduit le champ des actes soumis à l'obligation de transmission dans le domaine de la voirie et dans celui de la fonction publique territoriale. Nous avons par ailleurs adressé aux préfets deux circulaires les incitant à concentrer le contrôle sur les actes présentant de forts enjeux dans les domaines de l'urbanisme et de la commande publique. La réduction du nombre des actes soumis à l'obligation de transmission et la mise en œuvre d'une stratégie locale de contrôle prioritaire conforme à ces orientations visent à renforcer l'efficacité des services en charge du contrôle de légalité.

Le 23 juillet 2009, nous avons, avec Brice Hortefeux, adressé aux préfets une circulaire leur demandant d'opérer dès 2010 la centralisation en préfecture du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire. L'objectif était de renforcer les capacités d'expertise en regroupant les compétences et en professionnalisant les

agents par domaine, étant entendu que le sous-préfet d'arrondissement demeure l'interlocuteur des élus et le responsable du contrôle de légalité par délégation du préfet.

La centralisation du contrôle de légalité est aujourd'hui effective dans plus de 80 départements, et la manière dont cela s'est passé jusqu'à présent nous laisse augurer d'une réforme rapide et réussie. Pour une fois, il nous est remonté du terrain assez peu de critiques de cette centralisation en préfecture.

En ce qui concerne les missions des préfectures, la directive nationale d'orientation 2010-2015, document à la fois stratégique et opérationnel, est diffusée au moment où les préfectures engagent ces transformations essentielles. Elle fixe le cadre des réformes visant à placer le réseau des préfectures et des sous-préfectures au cœur de l'État local dans les régions et les départements, intégrer les mandats de réforme de la RGPP et répondre aux évolutions de la demande sociale. Il s'agit d'affirmer, dans un contexte de transformation profonde de l'administration territoriale de l'État, les valeurs du ministère de l'intérieur et des préfectures : continuité, présence, autorité de l'État. Trois facteurs majeurs structurent l'évolution du réseau : l'affirmation de l'échelon régional et l'organisation interministérielle au niveau départemental ; une implication plus étroite des collectivités locales dans la délivrance des titres tels que le passeport biométrique ; la relation avec les partenaires économiques et le renforcement de la lutte contre la fraude.

Parallèlement, les missions traditionnelles des préfectures et des sous-préfectures – fonction de représentation des sous-préfectures, sécurité, immigration, intégration, contrôle de légalité – seront profondément renouvelées. La réussite de ces transformations essentielles tant pour nos concitoyens que pour les élus et pour les agents de l'État 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 de chacun.

La « deuxième vague » de la RGPP voit la poursuite de l'effort de modernisation et des actions engagées précédemment. Le chantier de modernisation de la gestion des titres sera étendu à la carte nationale d'identité et au permis de conduire. L'accent sera mis sur trois préoccupations fortes : l'amélioration de la qualité du service public – il s'agit essentiellement de la réduction des délais de traitement – ; la modernisation de l'administration centrale et des fonctions support ; enfin la simplification de la relation entre l'État et les citoyens, et la proposition de nouveaux services aux administrés.

Vous avez évoqué, monsieur Huet, le problème posé aux photographes indépendants par la mise en place du nouveau passeport biométrique et les garanties qui avaient été apportées à ce sujet par le précédent ministre de l'intérieur. Je vous rappelle que si l'administré fournit une photographie d'identité prise à l'extérieur, il bénéficie d'une réduction de trois euros sur le montant de la taxe à laquelle est

soumise la délivrance d'un passeport. Il s'agit de veiller à concilier la liberté de choix du citoyen et le respect de l'activité professionnelle des photographes.

La fusion de la DGE et de la DGR est effectivement, monsieur Morel-A-L'Huissier, une mesure importante de la loi de finances. Elle vise à créer une dotation d'équipement de nos territoires ruraux plus fongible et susceptible d'être mise en œuvre plus rapidement par le préfet du département. La mise en place de cette dotation fait suite aux conclusions du CIADT.

Monsieur Carcenac, quand les préfetures et sous-préfetures occupent des bâtiments appartenant aux conseils généraux, l'État assure les charges de propriété : il y consacre quarante millions d'euros par an. L'équilibre ainsi trouvé entre l'État et les conseils généraux ne pourrait être remis en cause qu'avec beaucoup de prudence, compte tenu de la complexité des relations entre ces entités. C'est l'application stricte des conventions signées entre 1982 et 1983, dans le cadre de la décentralisation, pour la mise à disposition des conseils généraux aux préfetures.

Les inventaires en préfeture, monsieur Morel-A-L'Huissier, sont signés par l'entrant et le sortant, avant d'être envoyés au secrétaire général du ministère dans les trois mois de la prise de fonction, l'Inspection générale de l'administration étant chargée des contrôles obligatoires.

Le statut d'agent occasionnel du service public est reconnu aux conjoints des préfets. À la demande du Président de la République, une réflexion est en cours pour aller plus loin : on peut imaginer un accompagnement particulier à la recherche locale d'un emploi, voire un dispositif de rétribution, à l'image de ce qui existe dans le corps diplomatique, adapté à la carrière préfectorale.

La réunion de la commission élargie s'achève à dix-huit heures quinze.

*

* *

La Commission examine, au cours de sa réunion du mercredi 27 octobre 2010, sur le rapport de M. Jérôme Lambert, rapporteur pour avis, les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » pour 2011.

M. Jérôme Lambert. Je regrette cette organisation de nos travaux, qui nous conduit à nous prononcer sur les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » alors que l'examen en commission élargie de cette mission et l'audition du ministre ont eu lieu hier. Il est dommage de procéder au vote alors que les collègues présents n'ont pas forcément participé au débat et entendu les positions du rapporteur spécial, M. Marc Le Fur, et du rapporteur pour avis. Je n'ai pas le souvenir d'un tel décalage entre l'examen et le vote des crédits.

Je donne un avis négatif. Cet avis n'est pas motivé par l'idée que tout irait mal. Un travail de réorganisation très important a été mis en route et il n'y a pas de situation dramatique. Mais je suis dubitatif sur l'évolution des crédits de la mission. Pour ne prendre qu'un exemple, plus de 700 ETPT sont supprimés cette année, pour la troisième année consécutive. Le ministre nous a promis que ce serait la dernière année où un tel effort serait demandé à la mission. Mais la limite au-delà de laquelle une réduction d'effectifs ne serait plus acceptable est atteinte. C'est pour cela que mon avis ne peut être un avis positif.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Je vous signale qu'il est déjà arrivé que le vote des crédits soit dissocié de leur examen. Dans certaines commissions, c'est même une pratique courante.

*Contrairement aux conclusions de son 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 2011.*

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

• Ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales

— M. Henri-Michel COMET, secrétaire général

— M. Philippe CASTANET, sous-directeur, direction de la modernisation et de l'action territoriale

• Préfecture de Vaucluse

— M. François BURDEYRON, préfet

— Mme Agnès PINAULT, secrétaire générale

Direction des relations avec les usagers et les collectivités territoriales

— Mme Valérie GRASSET, directrice des relations avec les usagers et les collectivités territoriales

— Mme Myriél PORTEOUS, chef du bureau de l'immigration et de la nationalité

— Mme Isabelle LEBOUTEILLER, chef de la section nationalité du bureau de l'immigration et de la nationalité

— Mme Christelle REYNAUD, chef du bureau de la circulation routière

— Mme Michèle DALMASSO, chef de la section unité finances locales

Direction des moyens et de la coordination des politiques de l'État

— M. Michel PORTEFAIX, directeur des moyens et de la coordination des politiques de l'État

— Mlle Jacqueline BATTINI, chef du service coordination, programmation et économie

— Mme Geneviève CASTOR, chef du bureau des ressources humaines

— M. Michel EUGENE, adjoint au chef du bureau des ressources humaines

— M. Marcel PISCIOTTA, chef du service des moyens et de la logistique

— Mme Christel GUILLOUX, chef du bureau du budget et de la logistique

• Directions départementales interministérielles de Vaucluse

— Mme Jacqueline PORTEFAIX, directrice départementale de la protection des populations

— M. François-Xavier TEMPLE, directeur adjoint de la protection des populations

- M. Gérard DEBREE, directeur départemental de la cohésion sociale
- M. Olivier MORZELLE, directeur départemental des territoires
- M. Jean-Marc BOILEAU, directeur adjoint des territoires
- Mme Chantal LAMY, secrétaire générale de proximité par intérim