



N° 2857

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

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

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2011** (n° 2824),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 2

ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. MARC LE FUR

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	7
INTRODUCTION	9
CHAPITRE PREMIER : L'ÉVOLUTION D'ENSEMBLE DE LA MISSION ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT.....	10
I.– LE BUDGET 2011 CONNAÎTRA UNE BAISSSE SENSIBLE	10
A.– UN BUDGET CONDITIONNÉ PAR LA CONJONCTURE ÉLECTORALE	10
B.– L'EXÉCUTION DU BUDGET 2010	11
1.– Les mouvements ayant affecté les crédits	11
2.– La gestion de la mise en réserve des crédits	11
3.– Pas de modification de périmètre, mais quelques transferts d'emplois	12
C.– LES DIFFICILES DÉBUTS DU LOGICIEL COMPTABLE CHORUS	13
1.– Une opération de très grande ampleur.....	13
2.– Des dysfonctionnements qui retardent les paiements	14
II.– LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DES MOYENS HUMAINS	15
A.– DIMINUTION DES EFFECTIFS ET DES MOYENS FINANCIERS	15
1.– La baisse des effectifs se poursuivra en 2011	15
2.– Les dépenses de personnels commencent enfin à décroître	16
B.– L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION DES AGENTS.....	18
1.– Les mesures catégorielles envisagées pour la période 2011-2013	18
2.– La poursuite du programme de rattrapage des régimes indemnitaires	19
3.– Le différentiel entre l'Île-de-France et la province reste incompréhensible	19
CHAPITRE II : L'ADMINISTRATION TERRITORIALE.....	21
I.– LE PROJET DE BUDGET POUR 2011.....	21
A.– UN BUDGET QUI CONTINUE D'ÉVOLUER À LA BAISSSE.....	21
1.– Toutes les actions du programme sont touchées, à des degrés variables	21
2.– En 2009 comme en 2008 aucune fongibilité asymétrique.....	22
B.– UNE FORTE RÉDUCTION DES EFFECTIFS.....	22
II.– L'ÉVOLUTION DU RÔLE DE L'ADMINISTRATION PRÉFECTORALE.....	23
A.– DES EFFECTIFS RÉPARTIS DE MANIÈRE INÉQUITABLE.....	23

1.– Le ministère modifie la répartition des effectifs au bénéfice de quatre régions identifiées.....	23
2.– Le cas spécifique des départements d'outre-mer.....	31
B.– L'ÉVOLUTION DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS.....	32
1.– La restriction du périmètre du contrôle de légalité.....	32
2.– Le lent développement de la procédure informatisée ACTES.....	33
3.– Les tâches confiées aux préfetures doivent évoluer.....	34
C.– UNE ÉVOLUTION DE LA GESTION DES SOUS-PRÉFECTURES.....	35
1.– Deux sous-préfetures sont dirigées par des conseillers d'administration.....	35
2.– Beaucoup d'inconvénients pour assez peu d'économies.....	36
3.– Attribuer des missions transversales aux sous-préfets d'arrondissement.....	37
4.– S'adapter aux différents territoires.....	37
III.– UNE ADMINISTRATION AU CONTACT DES CITOYENS.....	38
A.– LE MANQUE DE LISIBILITÉ DE LA DÉMARCHE QUALITÉ DES PRÉFECTURES.....	38
1.– La norme ISO 9001.....	38
2.– Le référentiel QualiPref.....	39
3.– Le label Marianne.....	39
B.– LA DÉLIVRANCE DES TITRES EN PRÉFECTURE.....	40
1.– Les départements ruraux plus efficaces que les urbains.....	40
2.– Un phénomène en expansion : les échanges de permis de conduire.....	42
C.– LA DÉCONCENTRATION DES PROCÉDURES DE NATURALISATION.....	43
1.– Une expérimentation menée dans vingt et une préfetures.....	43
2.– L'égalité de traitement entre préfetures considérée comme respectée.....	44
3.– Une stabilité globale des taux d'acceptation et de refus.....	45
D.– LES INSTALLATIONS CLASSÉES.....	46
1.– Des délais d'instruction très variables.....	46
2.– Un effort à consentir.....	46
IV.– L'AGENCE NATIONALE DES TITRES SÉCURISÉS (ANTS).....	48
A.– UNE ADMINISTRATION RÉCENTE CRÉÉE DANS LES ARDENNES.....	48
1.– Un choix assumé d'aménagement du territoire.....	48
2.– Une agence devenue rapidement opérationnelle.....	49
3.– Un budget conséquent qui accompagne le développement de l'agence.....	49
B.– LA MISE EN PLACE DU PASSEPORT BIOMÉTRIQUE.....	50
1.– La France a tenu les délais imposés par l'Union européenne.....	50
2.– Des améliorations pour accélérer encore les procédures.....	50
3.– Une situation satisfaisante à quelques exceptions près.....	51

C.– LE SYSTÈME D'IMMATRICULATION À VIE S'EST VITE IMPOSÉ.....	53
1.– Un meilleur service rendu aux usagers	53
2.– Une activité soutenue	54
3.– Une plateforme téléphonique performante	55
D.– LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE AUX TITRES D'IDENTITÉ.....	55
1.– Un phénomène en augmentation et en mutation	55
2.– La contrefaçon et les vols	56
3.– Les effets de la taxe applicable en cas de perte ou de vol d'une CNI	57
4.– Développer l'activité de l'ANTS pour lutter contre la fraude	58
E.– L'EFFET DE LA CRÉATION DE L'ANTS SUR LES EFFECTIFS EN PRÉFECTURE	59
CHAPITRE III : LA VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE	61
I.– LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES	61
A.– LES RÈGLES D'ATTRIBUTION DE L'AIDE PUBLIQUE	61
B.– LES PARTIS BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE PUBLIQUE.....	62
C.– LE DÉVELOPPEMENT DES MICRO PARTIS	63
II.– L'ORGANISATION ET LE FINANCEMENT DES ÉLECTIONS	64
A.– DES DÉPENSES EN FORTE BAISSÉ EN 2011	64
B.– LA MONTÉE DU COÛT DES ÉLECTIONS DEVIENT PRÉOCCUPANTE.....	65
1.– Le coût des élections régionales de 2010 en forte hausse	65
2.– La forme de la propagande électorale doit évoluer	66
III.– LES CULTES	67
IV.– LA VIE ASSOCIATIVE	68
CHAPITRE IV : LA CONDUITE ET LE PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR	69
I.– UN BUDGET QUI PROGRESSE EN 2011	69
A.– UNE AMPLIFICATION DE LA HAUSSE ENREGISTRÉE EN 2009	69
B.– LA HAUSSE DES EFFECTIFS DU PROGRAMME SE POURSUIT	69
II.– LES SYSTÈMES D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION	70
A.– DEUX PROJETS D'ENVERGURE RELATIFS AUX VÉHICULES	71
1.– Le SIV a bouleversé l'immatriculation des véhicules	71
2.– Le projet Faeton de permis de conduire sécurisé	71
B.– TROIS PROGRAMMES DE COHÉRENCE	71
1.– Le projet Mistral CIR relatif à l'information sur les retraites	71
2.– Le portail d'accès sécurisé Passage.....	72
3.– Le projet Cristal de refonte des systèmes téléphoniques.....	72

III.– LES AFFAIRES FINANCIÈRES ET IMMOBILIÈRES DU MINISTÈRE	72
A.– UN PARC IMMOBILIER EN CONTINUELLE ADAPTATION	72
1.– Les mouvements de l’immobilier de l’administration centrale	73
2.– Le cas particulier de l’immeuble de la rue Nélaton	73
3.– L’immobilier de l’action sociale	73
4.– Une politique immobilière active dans l’administration préfectorale	74
5.– Le petit parc de logements et bureaux des cultes en Alsace et Moselle	75
B.– LES LOGEMENTS DE FONCTION DU MINISTÈRE.....	75
IV.– LE CONTENTIEUX DU MINISTÈRE DE L’INTÉRIEUR.....	76
A.– LES NIVEAUX ATTEINTS RESTENT TRÈS ÉLEVÉS.....	76
B.– LE CONTENTIEUX DU CONCOURS DE LA FORCE PUBLIQUE.....	77
1.– Une évolution répartie durablement à la hausse	77
2.– Les mesures envisagées pour maîtriser le coût de ce contentieux.....	78
3.– La province continue à payer pour la région parisienne.....	79
C.– LA FORTE HAUSSE DU CONTENTIEUX LIÉ AUX ÉTRANGERS.....	82
1.– Le nombre de recours contentieux a explosé	82
2.– Le rôle des tribunaux administratifs	83
COMPTE RENDU DE LA COMMISSION ÉLARGIE DU 26 OCTOBRE 2010 À 17HEURES	87
EXAMEN EN COMMISSION.....	101
ANNEXE 1 : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	103
ANNEXE 2 : DÉLAI DE DÉLIVRANCE OU DE TRAITEMENT DES TITRES EN PRÉFECTURE.....	105

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

Au 11 octobre 2010, la totalité des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial, ce qui est très satisfaisant, compte tenu des dates tardives auxquelles ont été rendus les derniers arbitrages budgétaires.

Des questions complémentaires, suscitées par les auditions menées par le Rapporteur spécial et adressées au ministère de l’Intérieur pendant la première quinzaine d’octobre, ont toutes reçu une réponse précise et satisfaisante dans des délais très brefs, ce qui mérite d’être souligné.

SYNTHÈSE

La mission *Administration générale et territoriale de l'État* (AGTE) connaîtra en 2011 une baisse sensible de ses crédits : les autorisations d'engagement s'élèveront à 2 571 millions d'euros, en baisse de 27 millions d'euros (– 1 %) par rapport à l'exercice précédent. Les crédits de paiement s'élèveront à 2 450 millions d'euros, en diminution de 145 millions d'euros (– 5,6 %) par rapport 2010.

Cette réduction résulte de plusieurs facteurs :

– le programme *Vie politique, culturelle et associative* enregistre une diminution de 31 % de son budget en raison de la faible activité électorale prévue en 2011 (élections cantonales et sénatoriales) ;

– la poursuite de la réduction des effectifs de l'administration préfectorale autorisera, en 2011, une baisse des crédits consacrés au programme *Administration territoriale* (– 79 millions d'euros soit – 4,6 % des crédits de paiement) ;

– en revanche, le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur*, relatif à l'administration centrale du ministère, enregistra une hausse de 17,6 millions d'euros (+ 3 %) de ses crédits de paiement.

L'organisation des élections présidentielle et législatives en 2012 entraînera une hausse mécanique du budget de la mission à près de 3 milliards d'euros en autorisations d'engagement ; c'est seulement en 2013 que le budget de la mission AGTE retrouvera un niveau habituel.

*

Les crédits du programme *Administration territoriale* s'élèveront en 2010 à 1 680 millions d'euros en autorisation d'engagement et à 1 654 millions d'euros en crédits de paiement. Ces chiffres traduisent des baisses respectives de 53 et 79 millions d'euros par rapport à 2010, soit – 3,1 % et – 4,6 % ce qui, compte tenu de l'inflation, témoigne d'une réduction nette des moyens accordés à ce programme qui enchaîne pourtant les réformes destinées à faciliter les démarches des citoyens, moderniser l'administration et sécuriser les titres délivrés.

Ainsi, après la mise en œuvre, il y a quelques mois, avec l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), de la double réforme du passeport biométrique et de l'immatriculation à vie des véhicules, ce sont les titres de séjours et les cartes nationales d'identité qui seront délivrés en 2011 sous une forme électronique sécurisée.

Pour cela, il faudra que le Parlement adopte d'ici le printemps prochain les dispositions législatives autorisant juridiquement la mise en œuvre de la carte d'identité électronique. Ce nouveau document aura la taille d'une carte de crédit et, grâce à la puce électronique qu'il incorporera, permettra le développement de nouveaux services s'appuyant sur la signature électronique, ce qui devrait sécuriser et révolutionner les échanges par Internet, plaçant la France parmi les pays en pointe dans ce domaine. Or, chaque mois qui passe fait perdre à la France l'avance qu'elle a chèrement acquise dans ce domaine.

INTRODUCTION

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

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

Dotée en 2011 d'un budget en diminution d'environ 2,5 milliards d'euros de crédits de paiement, **elle représente un peu moins de 1 % de l'ensemble du budget de la Nation**. Cette mission regroupera l'an prochain à peine plus de **33 400 fonctionnaires**.

Malgré des moyens humains et financiers en diminution régulière et des missions au mieux inchangées parfois augmentées, l'administration préfectorale poursuit sa réforme initiée il y a trois ans : modernisation et sécurisation de la délivrance des titres, changement de méthodes de travail en matière de contrôle des collectivités territoriales, ajustement des rôles entre préfectures et sous-préfectures, redéploiements de personnels... **Le Rapporteur salue l'aptitude au changement et à l'adaptation quasi permanente des personnels de cette administration**.

Le projet de budget pour 2011, contraint par la situation difficile des finances publiques du pays, s'inscrit dans la logique gouvernementale de rationalisation, de réforme et de démarche de performance initiée par la LOLF. Il revêt selon les programmes des formes diverses.

Il convient donc, après un bref examen de l'exécution budgétaire de 2010 et des réformes en cours, d'examiner les grandes orientations du budget prévu pour 2011, ainsi que les principales mesures marquant chacun des programmes de la mission.

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

I.- LE BUDGET 2011 CONNAÎTRA UNE BAISSÉ SENSIBLE

A.- UN BUDGET CONDITIONNÉ PAR LA CONJONCTURE ÉLECTORALE

Les autorisations d'engagement de la mission s'élèveront, en 2011, à 2 571 millions d'euros, en baisse de 27 millions d'euros (– 1 %) par rapport à l'exercice précédent.

Les crédits de paiement de la mission s'élèveront à 2 450 millions d'euros, en baisse de 145 millions d'euros (– 5,6 %) par rapport 2010.

Cette sensible diminution résulte de plusieurs facteurs :

– le programme *Vie politique, culturelle et associative* enregistre une diminution de 31 % (– 84 millions d'euros) de ses crédits de paiement en raison de la faible activité électorale prévue en 2011 (élections cantonales et sénatoriales) ;

– la poursuite de la réduction des effectifs de l'administration préfectorale autorisera, en 2011, une baisse des crédits consacrés au programme *Administration territoriale* (– 79 millions d'euros soit – 4,6 % des crédits de paiement) ;

– en revanche, le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur*, qui rassemble l'administration centrale du ministère, enregistre une hausse de 17,6 millions d'euros (+ 3 %) de ses crédits de paiement.

L'organisation des élections présidentielle et législatives en 2012 entraînera une hausse mécanique du budget de la mission à près de 3 milliards d'euros en autorisations d'engagement ; ce n'est qu'en 2013 que le budget de la mission AGTE retrouvera un niveau habituel.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION POUR LA PÉRIODE 2011-2013

(en millions d'euros)

Programmes	2011		2012		2013	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Administration territoriale	1 680	1 654	1 673	1 650	1 673	1 654
Vie politique culturelle et associative	191	185	438	436	159	159
Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur	700	611	846	614	591	617
Total	2 571	2 450	2 957	2 700	2 424	2 430

B.– L'EXÉCUTION DU BUDGET 2010

1.– Les mouvements ayant affecté les crédits votés

Les crédits de la loi de finances initiale pour 2010 de la mission AGTE (2 597 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 2 596 millions d'euros de crédits de paiement) ont été majorés en cours d'exercice de 109,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 81,6 millions d'euros de crédits de paiement pour s'élever, à la date du 31 août 2010, à 2 707 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 2 678 millions d'euros de crédits de paiement dont 1 788 millions d'euros pour les dépenses de personnel.

Cette majoration de crédits correspond à des annulations de crédit pour un montant de 22,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 22,2 millions d'euros de crédits de paiement dont 4,6 millions d'euros de dépenses de personnel et des ouvertures de crédit à hauteur de 132,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 103,8 millions d'euros de crédits de paiement dont 11 millions d'euros pour les rémunérations.

Les annulations de crédits résultent principalement :

- de la loi de finances rectificative n° 2010-237 du 9 mars 2010 ;
- du décret n° 2010-787 du 8 juillet 2010 portant transfert de crédits au titre du financement par les services du Premier ministre des emplois relatifs aux directeurs et directeurs adjoints des directions départementales interministérielles et de la prise en charge de nouvelles structures rattachées depuis le mois de juin 2009 au Premier ministre ;
- du décret n° 2010-919 du 3 août 2010 portant annulation, à caractère technique, des trop-perçus sur fonds de concours des crédits européens non consommés.

Les ouvertures de crédits concernent essentiellement les arrêtés de report de crédits non consommés en 2009 sur 2010, le rattachement de fonds de concours 2010 et le décret n° 2010-841 du 24 août 2010 portant transfert de crédits au titre du remboursement par le ministère du Travail, de la solidarité et de la fonction publique des ministères contribuant à la mise en œuvre du plan espoir banlieues (délégués du préfet).

2.– La gestion de la mise en réserve des crédits

La mise en réserve, effectuée à hauteur de 0,5 % sur le titre 2 et de 5 % sur les autres titres, intervient avant la répartition des crédits au sein des budgets opérationnels de programme.

Le gel, dont le montant initial était de 43,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 44,6 millions d'euros en crédits de paiement dont 8,95 millions d'euros au titre 2, s'élève, à la date du 1^{er} septembre 2010, à 16,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 16,83 millions d'euros en crédits de paiement dont 8 millions d'euros sur le titre 2.

La minoration de la mise en réserve à hauteur de 27 millions d'euros en autorisations d'engagement et 27,8 millions d'euros en crédits de paiement, dont 0,95 million d'euros en titre 2, s'explique par les décisions suivantes :

– l'annulation de 4,61 millions d'euros en autorisations d'engagement et 4,26 millions d'euros en crédits de paiement pour financer le Grand emprunt (3,36 millions d'euros inscrits dans la loi de finances rectificative n° 2010-237 du 9 mars 2010) et pour atténuer le coût de la tempête Xynthia (1,25 million d'euros en autorisations d'engagement et 0,9 million d'euros en crédits de paiement inscrits dans la loi de finances rectificative n° 2010-463 du 7 mai 2010) ;

– le dégel de 22,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 23,5 millions d'euros en crédits de paiement, destiné à faire face d'une part, aux besoins de financement du projet de carte nationale d'identité (10,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 11,1 millions d'euros en crédits de paiement) et à la prise en charge des sous-préfets à la cohésion sociale (1,56 million d'euros) sur le programme *Administration territoriale* et d'autre part, aux besoins de financement des crédits contentieux (10,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 10,9 millions d'euros en crédits de paiement) sur le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*.

Les crédits mis en réserve au titre du fonds « État exemplaire » ⁽¹⁾ (4,82 millions d'euros) en début de gestion ont été entièrement dégelés, le ministère ayant atteint l'intégralité des objectifs fixés.

La consommation des crédits s'établit au 1^{er} septembre 2010 à 1 518 millions d'euros d'autorisations d'engagement (56 %) et 1 647 millions d'euros de crédits de paiement (62 %) dont 1 157 millions d'euros pour les dépenses de personnels.

3.– Pas de modification de périmètre, mais quelques transferts d'emplois

Aucune modification de périmètre n'est inscrite dans le projet de loi de finances pour 2011 qui pourrait avoir des conséquences sur les effectifs ou les crédits de la période budgétaire triennale 2011-2013.

(1) Annoncé dans la circulaire du 3 décembre 2008 sur l'exemplarité de l'État au regard du développement durable, ce fonds consiste à geler 100 millions d'euros (soit environ 1 % du budget des achats courants de l'État), puis à redistribuer ces sommes en fonction des performances environnementales atteintes l'année antérieure par chaque ministère selon des indicateurs prédéfinis.

Toutefois, certains transferts de personnels sont intervenus pour un montant total de 89 postes : 46 emplois ont été perdus par le programme *Administration territoriale* tandis que le programme *CPPI* en a gagné 135. En conséquence, la mission gagne 2,2 millions d'euros en titre 2 et perd 68,2 millions d'euros hors rémunérations et charges sociales.

Le plus important de ces mouvements concerne les crédits relatifs aux dépenses de fonctionnement des DDI et aux dépenses immobilières à la charge de l'occupant des services déconcentrés (68,7 millions d'euros). Elle s'est traduite par le transfert de 68,8 millions d'euros de la mission *AGTE* vers le programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* des services du Premier ministre.

Un programme support mutualisé pour les directions départementales interministérielles

Le fonctionnement des directions départementales interministérielles (DDI) en 2010 a révélé que le nombre de programmes budgétaires distincts dont dépendent les DDI constitue une rigidité pour ces directions dont les moyens humains doivent être tournés prioritairement vers l'activité opérationnelle.

La création du programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* permet de procéder à la mutualisation des crédits de fonctionnement courant des directions départementales interministérielles (ce qui exclut les moyens de fonctionnement afférents à l'exercice des métiers techniques des DDI). Elle permet également de mutualiser les dépenses consacrées aux charges immobilières de l'occupant (hors outre-mer), comprenant principalement les loyers et les charges connexes. Le périmètre de ces crédits immobiliers à la charge de l'occupant englobe une grande partie des services déconcentrés de l'État (directions régionales, à l'exception de la direction régionale des finances publiques, préfetures et sous-préfetures, directions départementales interministérielles, services des rectorats implantés au sein des cités administratives).

Le programme est placé sous la responsabilité du Secrétaire général du Gouvernement. Les préfets de région sont responsables des budgets opérationnels de programme (BOP), déconcentrés au niveau régional. L'exécution des crédits relève de la compétence directe des directeurs départementaux, sous l'autorité des préfets de département, s'agissant des moyens de fonctionnement courant. Les préfets de département sont responsables, dans leur département, de l'exécution des dépenses immobilières.

C.- LES DIFFICILES DÉBUTS DU LOGICIEL COMPTABLE CHORUS

1.- Une opération de très grande ampleur

Le ministère de l'Intérieur, de l'outre mer et des collectivités territoriales a été concerné par les deux vagues de déploiement du logiciel *Chorus* en 2010.

Depuis le 1^{er} janvier 2010, le programme *Administration territoriale* qui comprend tous les crédits de fonctionnement et d'investissement des préfetures est géré par le logiciel *Chorus*. Cette bascule a fait suite à une première expérimentation qui s'était déroulée de 2007 à 2009 dans sept préfetures des départements des régions Pays-de-la-Loire et Haute-Normandie.

La deuxième vague de déploiement du logiciel s'est déroulée le 1^{er} juillet 2010 et a permis la bascule des programmes *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* et *Vie politique, culturelle et associative*.

Ces opérations de déploiement entraînent de très nombreux changements tant dans les outils utilisés que dans les pratiques professionnelles et les organisations. Il faut tout d'abord préparer ces bascules dans les services gestionnaires et les services prescripteurs, identifier les futurs utilisateurs, définir leurs habilitations et collecter les engagements juridiques à reprendre.

Un important effort de formation doit ensuite être conduit. Les formations à l'outil Chorus ont débuté un mois avant chaque bascule et ont mobilisé les agents à des périodes charnières, notamment en fin de gestion. Tous les agents n'ont pas pu être intégralement formés dans les délais, ce qui a freiné le processus.

L'organisation du travail a été totalement revue. La concentration de l'exécution sur une structure unique nécessite en effet une remise à plat des procédures entre les services et les plateformes (réception des factures, envoi des pièces justificatives, etc.). La mise en œuvre de l'outil de communication Nemo dans les préfetures a toutefois permis de fluidifier les échanges entre les prescripteurs et les plateformes (pour les demandes d'achat et les constatations de service fait), et de prévenir l'engorgement de celles-ci.

Les relations entre l'ordonnateur et le comptable ont été également modifiées. La carte des comptables assignataires a été profondément remaniée à l'automne 2009. Cela a eu pour effet d'accroître les distances physiques entre les différents acteurs du processus. Ces nouvelles conditions d'assignation comptable, conjuguées à l'absence de dématérialisation des pièces justificatives de la dépense, ont pu avoir des conséquences sur les délais de paiement.

2.– Des dysfonctionnements qui retardent les paiements

L'utilisation de Chorus par le programme *Administration territoriale* a été freinée par plusieurs dysfonctionnements liés à l'outil de collecte sur les opérations de reprise. En premier lieu, des engagements juridiques, pourtant collectés, n'ont pas été repris dans Chorus. De plus, des engagements collectés et saisis n'étaient pas utilisables en l'état. Les trois quarts des engagements repris ont ainsi dû être modifiés, partiellement ou totalement.

En outre, les « délais d'injection » ont été très longs, rendant ainsi indisponibles des engagements juridiques qui devaient pourtant donner lieu à des paiements dès le mois de février. Ainsi, à la fin du mois de mars, face aux blocages rencontrés pour la saisie dans Chorus des derniers engagements juridiques, il a été décidé de reprendre les dossiers manuellement. **En avril 2010, lors de sa visite dans la préfecture des Bouches-du-Rhône, le Rapporteur spécial a pu constater les efforts déployés par des personnels consciencieux pour essayer de rattraper le retard dans les paiements en souffrance. Dans cette préfecture, alors que les mandatements sous l'ancien système**

n’occupaient qu’un seul agent, c’était une équipe de dix personnes qui géraient Chorus lors de son passage. Le temps de gestion d’un dossier a été plus que doublé avec le passage à Chorus.

Résolument optimiste, le ministère de l’Intérieur relève une amélioration de la situation au fil des mois et dresse, après un semestre d’utilisation au sein des préfetures, un bilan qui « *révèle un bon niveau d’appropriation de l’outil, témoignant de la qualité de la préparation des services* » :

– près de 130 000 paiements ont été comptabilisés à la fin du mois de juin 2010, dont 45 000 au premier trimestre et près de 85 000 au deuxième trimestre, ce qui démontre l’accélération des paiements ;

– le délai de paiement (pondération par acte et non par montant) s’est élevé à un peu plus de 37 jours pour l’ensemble du premier semestre, mais ce chiffre a été ramené à 32 jours pour le seul mois de juin.

II.– LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DES MOYENS HUMAINS

Non seulement la mission *Administration générale et territoriale de l’État* n’échappe pas aux efforts demandés à l’ensemble de la fonction publique en matière de maîtrise des effectifs, mais le nombre de ses agents continue à diminuer plus vite que dans le reste de la fonction publique.

A.– DIMINUTION DES EFFECTIFS ET DES MOYENS FINANCIERS

1.– La baisse des effectifs se poursuivra en 2011

Après une diminution de 1,3 % en 2008 puis de 2,3 % en 2009 et 2010, les effectifs enregistreront une décroissance de 2 % en 2011.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA MISSION AGTE 2010-2011

	LFI 2010	PLF 2011				
		Plafond ETPT 2011	Évolution 2010-2011 %	Transferts 2011	Suppressions 2011	Suppressions et transferts
Administration territoriale	29 029	28 265	-2,6	-46	-718	-764
Conduite et pilotage des politiques de l’Intérieur (CPPI)	5 030	5 099	+1,4	+135	-66	+69
Vie politique, culturelle et associative	41	41	0	0	0	0
Total mission AGTE	34 100	33 405	-2	+89	-784	-695

Les chiffres du programme Administration territoriale ont été retraités en 2009 pour inclure ceux du programme Administration territoriale : expérimentation Chorus.

La mission *Administration générale et territoriale de l'État* contribue plus que d'autres à la diminution du nombre de fonctionnaires et donc à la réduction de la dépense publique. Pour 981 départs à la retraite prévus en 2011, le nombre de suppressions de postes s'élève à 784, hors transferts. **Avec 78 % de non remplacement des départs en retraite prévisionnels, soit un départ remplacé sur cinq, la mission va bien au-delà du principe de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux. Concrètement, c'est l'équivalent des effectifs d'une grande préfecture comme celle des Bouches-du-Rhône, sous-préfectures incluses, qui est supprimé chaque année !**

Le Rapporteur spécial salue la performance du ministère de l'Intérieur et, notamment, de l'administration préfectorale. Il rappelle son souci de voir ces réductions d'emplois être réparties le plus équitablement possible entre l'administration centrale et les postes déconcentrés, sous peine de démotiver les personnels des préfectures. En effet, il constate que les réductions opérées en 2011 équivaudront à 2,6 % des effectifs des préfectures et sous-préfectures contre seulement 1,3 % des effectifs de l'administration centrale.

Si l'on tient compte des transferts de personnels, les effectifs parisiens vont même continuer à augmenter, pour la cinquième année consécutive. **Les effectifs de l'administration centrale (programme CPPI), qui ont été portés de 3 600 en 2007 à 5 099 en 2011 représentent désormais 15,3 % des effectifs globaux de la mission contre 9,9 % en 2007.** En période de réduction sévère des effectifs, cette évolution n'est pas très saine quant à la motivation des personnels déconcentrés.

2.— Les dépenses de personnels commencent enfin à décroître

Le Rapporteur spécial s'était ému l'an dernier qu'après plusieurs années de réduction drastiques d'effectifs, les rémunérations et charges sociales de la mission continue à augmenter. En effet, la règle du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite n'a d'autre but que de réduire le volume des dépenses pesant sur le budget de la Nation.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des crédits de titre 2 entre 2010 et 2011. Sa lecture n'est pas aisée en raison de la politique menée par le ministère qui transfère, année après année, le personnel du programme *Vie politique, culturelle et associative* vers le programme support *Conduite des pilotages des politiques de l'Intérieur*. Il nous montre toutefois que les dépenses de personnel de l'*Administration territoriale* commencent lentement à diminuer (– 1 million en 2011, soit – 0,07 %), à l'instar de l'ensemble de la mission (– 7,7 millions).

CRÉDITS DE RÉMUNÉRATIONS ET CHARGES SOCIALES (TITRE 2) EN EUROS

	Loi de finances initiale 2010	Loi de finances initiale 2011	Evolution %
Administration territoriale	1 437 254 632	1 436 209 015	- 0,07
Vie politique, culturelle et associative	35 647 535	18 219 928	- 48,89
Conduite des pilotages des politiques de l'Intérieur	318 049 836	328 809 910	+ 3,38
Total	1 790 952 003	1 783 238 853	- 0,43

Pourquoi la diminution de la masse salariale est-elle si faible, alors que la réduction des effectifs est si forte ? Parce que conformément au principe de retour catégoriel sur les économies réalisées au titre des suppressions d'emplois, les fonctionnaires bénéficient d'une partie des économies dégagées par ces suppressions d'emplois sous forme de mesures portant revalorisation statutaire et indemnitaire. Un montant de 14,5 millions d'euros est provisionné en 2011 à ce titre.

En outre, les crédits de titre 2 augmentent par l'effet conjugué du GVT (glissement vieillesse technicité) et de l'impact en 2011 de l'augmentation du point d'indice au 1^{er} juillet 2010, dont les montants s'élèvent respectivement à 14,1 millions d'euros et 2,8 millions d'euros. Par ailleurs, les crédits liés à la rémunération des heures supplémentaires réalisées à l'occasion des soirées électorales fluctuent en fonction du calendrier électoral, parfois de façon importante.

Le personnel de la mission *AGTE* désavantagé en matière de promotion

Selon les chiffres fournis par les représentants du personnel, le ministère de l'Intérieur serait désavantagé en matière de promotion interne par rapport à d'autres administrations. C'est ainsi que le ratio entre les attachés principaux promus par rapport à ceux susceptibles de l'être n'est que de 8,1 % à l'Intérieur contre 12,8 % aux Affaires sociales ou à l'Agriculture ; chez les secrétaires administratifs de classe exceptionnelle, il est de 5,1 % contre 7,5 % aux Affaires sociales et 9 % à l'Agriculture... Ce désavantage se retrouve, de manière inexplicable, dans toutes les catégories de fonctionnaires.

Sur le plan strictement interne, les personnels notent également une diminution des opportunités de promotion : ainsi, le nombre d'attachés admis au principalat était de 70 en 2009 ; il ne sera plus que de 54 en 2010, soit une diminution de près d'un quart.

Les efforts demandés aux personnels de la mission sont sévères. Pour être acceptés, le Rapporteur spécial considère qu'ils doivent être récompensés, notamment par une promotion interne équitable.

B.- L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION DES AGENTS

1.- Les mesures catégorielles envisagées pour la période 2011-2013

La période 2011-2013 verra la pleine concrétisation des fusions de corps réalisées dans les filières administratives et techniques pour offrir aux personnels une mobilité professionnelle facilitée et élargie à des périmètres variés : administration centrale, préfectures, services de police et de gendarmerie, juridictions administratives. Les mesures catégorielles prévues pour la période 2011-2013 s'élèvent à 35,9 millions d'euros dont 14,5 millions pour la seule année 2011 et mettent en œuvre les orientations indiciaires, statutaires et indemnitaires suivantes :

– la mise en œuvre d'un nouveau plan de requalification de personnels administratifs. Dans le prolongement du plan pluriannuel 2006-2010, les personnels administratifs se verront proposer des modalités de promotion et d'avancement améliorées, pour permettre de réaliser les nécessaires repyramidage des corps de nature à répondre à l'évolution des missions de ces agents, notamment en préfecture ;

– la mise en place du nouvel espace statutaire (NES) pour les personnels de catégorie B. Cette mesure est envisagée en année pleine dès 2011 pour les agents de la filière administrative et en mi-année sur 2011 et 2012 pour les agents des filières technique et spécialisée ;

– la pleine reconnaissance de la manière de servir et du mérite des agents, avec la mise en place de **la prime de fonctions et de résultats (PFR)** dès le 1er janvier 2011 pour le corps des attachés du ministère ;

– la réforme du statut des sous-préfets dont l’objectif est de créer un statut d’emploi pour les postes de sous-préfets, conformément aux souhaits de la plupart des intéressés ;

– la poursuite de la politique de revalorisation et d’harmonisation des régimes indemnitaires. L’équité de traitement des agents, tant sur l’ensemble des périmètres fusionnés que sur celui des filières (administrative, technique et spécialisée) doit favoriser le développement de la mobilité et rendre le déroulement des carrières plus attractif.

2.– La poursuite du programme de rattrapage des régimes indemnitaires

Dans le cadre du protocole « corps et carrières » du 4 juillet 2006, la direction des Ressources humaines a engagé, sur la période 2006-2010, une politique pluriannuelle de rattrapage de la moyenne interministérielle estimée des régimes indemnitaires, **hors ministère de l’Économie et ministère du Budget**. Cette politique, qui se poursuivra en 2011, vise à la mise en œuvre d’un régime indemnitaire comparable à celui d’autres ministères, d’un niveau permettant de maintenir l’attractivité du ministère de l’Intérieur et d’éviter que de trop fortes disparités des politiques indemnitaires ne nuisent à la mobilité interministérielle que le ministère s’attache par ailleurs à promouvoir.

Le Rapporteur spécial s’indigne de ce que la moyenne interministérielle indemnitaire « estimée », prise en compte dans le cadre de la politique de rattrapage, n’inclut pas les primes versées aux fonctionnaires employés par le ministère de l’Économie, de l’industrie et de l’emploi ni à ceux travaillant pour le ministère du Budget, des comptes publics de la fonction publique et de la réforme de l’État. **Cette situation accredit l’idée selon laquelle les fonctionnaires d’État ne seraient pas traités sur un pied d’égalité** ; les agents du ministère de l’Intérieur ne sont pourtant pas moins méritants ni moins utiles que ceux de Bercy.

3.– Le différentiel entre l’Île-de-France et la province reste incompréhensible

Le ministère de l’Intérieur se félicite de ce que l’alignement du régime indemnitaire des agents affectés dans les préfectures de la région d’Île de France sur celui de l’administration centrale est désormais « *pleinement réalisé* ».

Pour autant, **le décalage indemnitaire constaté au sein d’un même corps entre les personnels issus de l’administration centrale et ceux issus de l’administration déconcentrée (hors Île-de-France) ne se résorbe pas**. Admis lorsqu’il porte sur l’indemnité de résidence car il se justifie alors pleinement, ce décalage l’est beaucoup moins lorsqu’il porte sur d’autres indemnités.

Si le régime indemnitaire des fonctionnaires de l’administration centrale et celui de l’administration déconcentrée évolue désormais au même rythme, ce n’est pas le cas du régime indemnitaire des fonctionnaires de l’administration

préfecturale affectée en Île-de-France dont les rémunérations ont fortement augmenté ces deux dernières années pour rattraper le différentiel creusé avec leurs homologues de l'administration centrale.

Le régime indemnitaire des fonctionnaires du programme *Administration territoriale* a été déféré devant la justice administrative qui, a plusieurs reprises, a donné raison aux requérants. L'arrêt du Conseil d'État n° 309 925 du 3 juillet 2009 a annulé plusieurs circulaires prises par le ministre de l'Intérieur le 3 août 2007 sur ce sujet. En 2007, lorsque l'affaire a été portée devant le Conseil d'État, la différence entre les indemnités versées à un attaché du ministère de l'Intérieur en poste dans une des préfectures de la région parisienne et celles qui sont versées à un attaché du même ministère affecté en préfecture du Nord était évaluée à 686 euros.

**Le discutable abandon d'un principe républicain :
Le recrutement sur concours**

Parmi les vingt mesures pour la filière administrative qu'il entend mettre en œuvre entre 2010 et 2014, le secrétariat général pour l'administration du ministère de l'Intérieur annonce l'unification des modalités de recrutement en catégorie C dès 2011 : « *En catégorie C, l'ensemble du recrutement sera désormais effectué sans concours, dans le premier grade. Il est mis fin aux concours d'accès au grade d'adjoint administratif de 1^{ère} classe, le passage au second grade se faisant uniquement au choix.* »

En 2011, 170 postes seront ouverts au recrutement sans concours, dont 20 en administration centrale, 146 dans les services déconcentrés et 4 dans les juridictions administratives parisiennes.

Sans doute la procédure de recrutement par concours est-elle lourde et coûteuse. Elle favorise également l'embauche de candidats surdiplômés pour des postes d'exécution. Toutefois, ce sain principe républicain est garant d'un recrutement neutre, basé sur le seul critère des talents et des compétences des candidats. **Sans en mésestimer les inconvénients du recrutement sur concours, le Rapporteur spécial regrette son abandon systématique pour toute une catégorie de fonctionnaires certes subalternes mais susceptibles d'être ultérieurement promus à des postes plus élevés.**

CHAPITRE II : L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

I.- LE PROJET DE BUDGET POUR 2011

Malgré une baisse marquée de ses crédits, le programme *Administration territoriale* poursuivra en 2011 la modernisation entreprise lors des années précédentes en matière de délivrance de titres : après les passeports biométriques et les nouvelles cartes grises distribuées depuis 2009, ce sont les titres de séjours électroniques et les cartes d'identité à puce qui devraient être proposées.

A.- UN BUDGET QUI CONTINUE D'ÉVOLUER À LA BAISSSE

1.- Toutes les actions du programme sont touchées, à des degrés variables

Les crédits du programme *Administration territoriale* s'élèveront en 2011 à 1 680 millions d'euros en autorisation d'engagement et à 1 654 millions d'euros en crédits de paiement. Ces chiffres traduisent des baisses respectives de 53 et 79 millions d'euros par rapport à 2010, soit - 3,1 % et - 4,6 % ce qui, compte tenu de l'inflation, témoigne d'une réduction nette des moyens accordés à ce programme.

ÉVOLUTION DU BUDGET DU PROGRAMME *ADMINISTRATION TERRITORIALE* (CRÉDITS DE PAIEMENT)

Actions	2010 (Loi de finances initiale)	2011 (Projet de loi de finances)	PLF 2011/LFI 2010 (en %)
1. Coordination de la sécurité des personnes et des biens	256 566 899	252 716 401	- 1,5
2. Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres	669 336 439	640 338 394	- 4,3
3. Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	199 569 224	188 449 094	- 5,6
4. Pilotage territorial des politiques gouvernementales	483 259 696	461 992 964	- 4,4
5. Animation du réseau soutien au service des préfetures et gestion des Hauts-commissariats et représentations de l'État à l'Outre-mer	124 795 151	110 593 065	- 11,4
Total programme	1 733 527 409	1 654 089 918	- 4,6

Ces évolutions divergentes traduisent une forte baisse des crédits de fonctionnement (- 7,3 %) alors que les dépenses de personnel commencent enfin à diminuer, mais de manière modérée : - 0,8 % contre + 0,9 en 2010.

Cette baisse des crédits de fonctionnement, qui survient après des baisses encore plus importante en 2009 (- 28 %) et 2010 (- 17 %), renforce les inquiétudes du Rapporteur spécial qui rappelle que l'administration territoriale a

été la première à disposer d'un budget globalisé, dans le cadre de la LOLF, ce qui supposait implicitement qu'une bonne gestion financière ne serait pas systématiquement sanctionnée par une réduction des crédits.

2.- En 2009 comme en 2008 aucune fongibilité asymétrique

Contrairement à l'année 2008 pour laquelle les crédits de titre 2 avaient été calculés de manière trop juste, les moyens alloués aux préfetures et représentations de l'État outre-mer ont permis d'assurer un niveau d'emploi de 29 436 ETPT, conforme aux dispositions de la loi de finances initiale pour 2009.

La vacance moyenne d'emplois constatée sur l'exercice s'est élevée à 402 postes, ce qui a permis de constater en fin d'exercice un reliquat correspondant à 0,36 % des crédits ouverts. Les crédits hors titre 2 ont subi depuis 2008 une réduction de près de 12 % qui fait peser sur les préfetures une tension forte que les ajustements opérés en cours de gestion ont contribué à atténuer.

Au bilan, les crédits disponibles en fin d'exercice, trop réduits, n'ont fait l'objet d'aucun mouvement de fongibilité, compte tenu des tensions sur la masse salariale. Depuis 2008, la fongibilité asymétrique qui permettait d'utiliser en investissement des moyens non dépensés en fonctionnement, n'est malheureusement plus pratiquée au sein de la mission. Le Rapporteur spécial le regrette d'autant plus que ce mécanisme, permis par la LOLF depuis 2006 mais utilisé de fait en 2007 seulement, récompensait les économies réalisées par les personnels sur le fonctionnement courant par une réaffectation des moyens permettant de réaliser, par exemple des travaux, confortant le patrimoine des préfetures ou améliorant le cadre de travail des agents.

B.- UNE FORTE RÉDUCTION DES EFFECTIFS

L'administration territoriale de l'État connaîtra, en 2011, une baisse de ses effectifs de 764 postes. Cette réduction, qui fait suite à des diminutions similaires intervenues au cours des deux exercices précédents, se traduira en 2011 par les mouvements suivants :

- 718 postes correspondent à la réduction du schéma d'emploi ;

- 46 emplois sont liés aux transferts suivants :

- le programme *Administration territoriale* va accueillir 42 emplois correspond à la récupération d'agents de l'Office français de l'immigration et de l'intégration, dans le cadre de la procédure des naturalisations par mariage, désormais de la compétence des préfetures ;

- le programme va perdre divers emplois au profit des services du Premier ministre, du ministère des Finances et de celui chargé de l'Écologie.

Le plafond d'emploi de ce programme passera, en conséquence, de 29 029 ETPT à 28 265 ETPT en 2011, soit 587 hauts fonctionnaires (+ 5), 22 660 personnels administratifs (- 619) et 5 018 personnels techniques (- 150). À périmètre constant, le ministère de l'Intérieur fait remarquer que la baisse du nombre d'emplois n'est que de 699 postes.

La réduction continue des effectifs n'empêchera pas la mission de recruter en 2011. En effet, 3 232 départs (dont 866 en retraite et de nombreuses fins de contrats) sont prévus sur l'ensemble de l'exercice, ce qui signifie que 2 533 nouveaux agents, fonctionnaires ou contractuels, devraient être recrutés dans le cadre du programme *Administration territoriale*.

Avec 699 emplois supprimés pour 866 départs en retraite, l'administration préfectorale détient probablement le record du taux de non remplacement : 80,7 % des départs en retraite ne sont pas remplacés, autrement dit, **seul un départ à la retraite sur 5,2 est remplacé !**

Le Rapporteur spécial tient à souligner **l'abnégation et le dévouement des personnels des préfectures qui se dépensent sans compter pour assurer les missions de service public qui incombent à l'administration préfectorale**, notamment en cette période de réforme en matière de titres et de mise en place difficile du logiciel Chorus. Le haut niveau du nombre d'heures supplémentaires en est une preuve.

II.- L'ÉVOLUTION DU RÔLE DE L'ADMINISTRATION PRÉFECTORALE

A.- DES EFFECTIFS RÉPARTIS DE MANIÈRE INÉQUITABLE

1.- Le ministère modifie la répartition des effectifs au bénéfice de quatre régions identifiées

Le tableau ci-après compare la population des différents départements, les effectifs de leurs préfectures et la densité des agents rapportée à la population. Et pour la première fois, le Rapporteur spécial publie une carte de la densité des agents de préfecture par département. Ces indicateurs permettent de constater, ainsi qu'il le dénonce depuis des années, que la répartition des agents n'est toujours pas équitable.

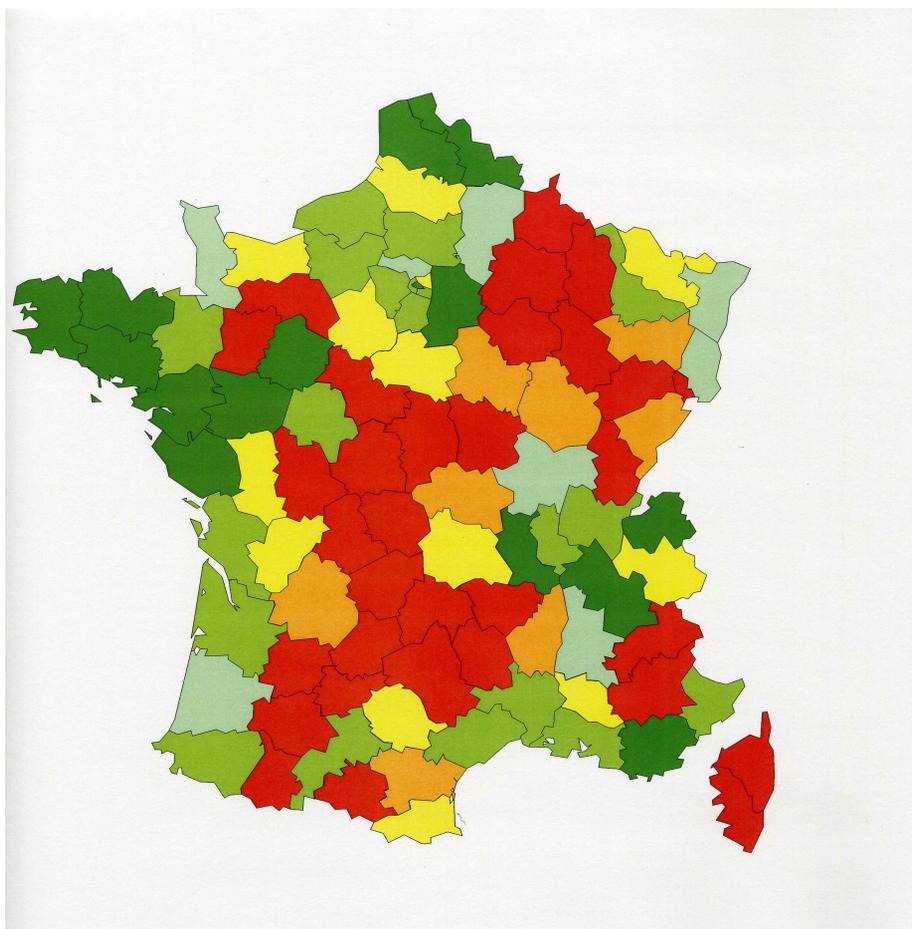
Si l'on peut comprendre que des départements atypiques – insulaires, peu peuplés – bénéficient d'une densité d'agents supérieure à la moyenne, il ne s'explique toujours pas certains écarts constatés dans des départements métropolitains similaires. Les départements de Bretagne, du Nord – Pas-de-Calais et de la petite couronne parisienne sont de toute évidence défavorisés.

Le ministère de l'Intérieur considère que le critère de la densité d'agents préfectoraux n'est pas le seul pertinent et que doivent en outre être pris en compte le nombre de communes et d'établissements publics intercommunaux dans le

département. **Malgré ces arguments, le ministère reconnaît implicitement l'iniquité de la répartition des effectifs puisque le responsable du programme a pris l'initiative d'atténuer les réductions d'effectifs opérées des 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.** Au regard des effectifs fournis par le ministère, le choix de ces quatre régions est fondé.

Dans ces régions en 2011, l'effort sur le titre 2 sera plus faible qu'en moyenne nationale : les crédits alloués aux rémunérations et charges sociales ne seront réduits que de 1,5 % contre 3 % en moyenne. En contrepartie, les autres régions se verront appliquer une décroissance encore plus forte de leurs crédits de titre 2, de manière à ce que le résultat national de – 3 % soit atteint.

DENSITÉ DES EFFECTIFS DES PRÉFECTURES



Cette carte est disponible en couleur à l'adresse suivante :

<http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2011/b2857-tIII-a2.asp>

LÉGENDE

La population de la France métropolitaine, telle qu'indiquée par le ministère de l'Intérieur, s'élevait, en 2010, à 63 201 783 habitants, celle des départements d'outre-mer à 1 873 909 habitants et celle des collectivités d'outre-mer à 702 798 habitants, soit un total de 65 778 489 personnes.

Le nombre d'emplois ouverts pour le programme *Administration territoriale* s'élevait à 29 029 pour la même année, ce qui conduit à une moyenne de 4,41 agents de l'administration préfectorale pour 10 000 habitants en moyenne nationale, outre-mer inclus. Le rapport spécial a attribué des couleurs aux départements en fonction de la densité d'agents préfectoraux :

Les départements « sous-administrés » sont classés en trois strates :

- moins de 3,61 agents pour 10 000 habitants	
- entre 3,61 et 4,01 agents pour 10 000 habitants	
- entre 4,01 et 4,41 agents pour 10 000 habitants	

Les départements « sur-administrés » sont classés de la manière suivante :

- entre 4,41 et 4,81 agents pour 10 000 habitants	
- entre 4,81 et 5,21 agents pour 10 000 habitants	
- plus de 5,21 agents pour 10 000 habitants	

Les départements et collectivités d'outre-mer, qui ne figurent pas sur la carte, se classent ainsi :

Guadeloupe	
Guyane	
Martinique	
La Réunion	
Saint-Pierre-et-Miquelon	
Mayotte	
Nouvelle-Calédonie	
Polynésie française	
Wallis et Futuna	

TABLEAU DES EFFECTIFS ET DOTATIONS DES PRÉFECTURES

Régions	Départements		Nombre d'habitants (source INSEE)	Plafond d'emplois 2010	Nombre d'agents de préfecture pour 10 000 habitants	Dotations initiales en crédits de paiement (en euros)	dotation par habitant (en euros)
	67	Bas-Rhin	1 102 584	442,5	4,01		
	68	Haut-Rhin	756 974	310,5	4,10		
Alsace			1 859 558	753	4,05	40 218 066	21,63
	24	Dordogne	419 494	205,76	4,90		
	33	Gironde	1 437 863	522,93	3,64		
	40	Landes	380 538	165,86	4,36		
	47	Lot-et-Garonne	335 658	181,78	5,42		
	64	Pyrénées-Atlantiques	664 147	240,67	3,62		
Aquitaine			3 237 700	1 317	4,07	72 076 040	22,26
	3	Allier	353 845	178,81	5,05		
	15	Cantal	155 211	128,12	8,25		
	43	Haute-Loire	228 632	139,87	6,12		
	63	Puy-de-Dôme	643 941	306,2	4,76		
	63R	enveloppe mutualisée		6			
Auvergne			1 381 629	759	5,49	39 834 796	28,83
	14	Calvados	689 551	306	4,44		
	50	Manche	513 422	208	4,05		
	61	Orne	302 554	167	5,52		
Basse-Normandie			1 505 527	681	4,52	35 127 445	23,33
	21	Côte-d'Or	532 948	268,9	5,05		
	58	Nièvre	228 969	150,3	6,56		
	71	Saône-et-Loire	571 193	240,4	4,21		
	89	Yonne	352 585	174,4	4,95		
	21R	enveloppe mutualisée		5			
Bourgogne			1 685 695	839	4,98	44 304 522	26,28
	22	Côtes-d'Armor	597 021	214,2	3,59		
	29	Finistère	916 543	289,55	3,16		
	35	Ille-et-Vilaine	980 668	372,3	3,80		
	56	Morbihan	725 366	239,95	3,31		
	35R	enveloppe mutualisée		10			
Bretagne			3 219 598	1 126	3,50	60 571 599	18,81
	18	Cher	323 326	173	5,35		
	28	Eure-et-Loir	433 953	206	4,75		
	36	Indre	240 357	155	6,45		
	37	Indre-et-Loire	597 724	232	3,88		
	41	Loir-et-Cher	337 021	176	5,22		
	45	Loiret	665 670	313	4,70		
Centre			2 598 051	1 255	4,83	66 112 793	25,45

Régions	Départements	Nombre d'habitants (source INSEE)	Plafond d'emplois 2010	Nombre d'agents de préfecture pour 10 000 habitants	Dotations initiales en crédits de paiement (en euros)	dotation par habitant (en euros)
	8 Ardennes	293 513	173	5,89		
	10 Aube	309 396	167	5,40		
	51 Marne	580 762	303	5,22		
	52 Haute-Marne	194 326	146	7,51		
Champagne-Ardenne		1 377 997	789	5,73	39 993 603	29,02
	2A Corse-du-Sud	141 927	179	12,61		
	2B Haute-Corse	162 573	155	9,53		
Corse		304 500	334	10,97	18 570 878	60,99
	25 Doubs	535 293	258,2	4,82		
	39 Jura	269 401	159	5,90		
	70 Haute-Saône	244 674	140,1	5,73		
	90 Territoire de Belfort	145 876	114,2	7,83		
	25R enveloppe mutualisée		28,5			
Franche-Comté		1 195 244	700	5,86	36 718 922	30,72
	27 Eure	587 845	215	3,66		
	76 Seine-Maritime	1 269 843	479	3,77		
Haute-Normandie		1 857 688	694	3,74	35 472 105	19,09
	75 Paris	2 215 197	457	2,06		
	77 Seine-et-Marne	1 310 646	467	3,56		
	78 Yvelines	1 429 610	524	3,67		
	91 Essonne	1 217 716	450	3,70		
	92 Hauts-de-Seine	1 561 261	609	3,90		
	93 Seine-Saint-Denis	1 513 963	684	4,52		
	94 Val-de-Marne	1 315 279	509	3,87		
	95 Val-d'Oise	1 176 466	474	4,03		
Île-de-France		11 740 138	4 174	3,56	230 450 694	19,63
	11 Aude	354 751	179,49	5,06		
	30 Gard	705 280	272,11	3,86		
	34 Hérault	1 029 197	404,12	3,93		
	48 Lozère	80 995	115,55	14,27		
	66 Pyrénées-Orientales	445 877	210,72	4,73		
Languedoc-Roussillon		2 616 100	1 182	4,52	63 049 224	24,10
	19 Corrèze	250 589	157,15	6,27		
	23 Creuse	128 923	114,75	8,90		
	87 Haute-Vienne	379 902	224,1	5,90		
	87R enveloppe mutualisée		1			
Limousin		759 414	497	6,54	26 483 505	34,87

Régions	Départements	Nombre d'habitants (source INSEE)	Plafond d'emplois 2010	Nombre d'agents de préfecture pour 10 000 habitants	Dotations initiales en crédits de paiement (en euros)	dotation par habitant (en euros)
	54 Meurthe-et-Moselle	739 839	287	3,88		
	55 Meuse	200 290	152	7,59		
	57 Moselle	1 060 339	481	4,54		
	88 Vosges	394 100	190	4,82		
Lorraine		2 394 568	1 110	4,64	59 131 801	24,69
	9 Ariège	153 867	129,5	8,42		
	12 Aveyron	286 186	149,64	5,23		
	31 Haute-Garonne	1 224 799	490,18	4,00		
	32 Gers	190 776	139,5	7,31		
	46 Lot	177 672	139,43	7,85		
	65 Hautes-Pyrénées	237 127	158,29	6,68		
	81 Tarn	381 165	172,02	4,51		
	82 Tarn-et-Garonne	238 213	140,44	5,90		
Midi-Pyrénées		2 889 805	1 519	5,26	83 864 768	29,02
	59 Nord	2 606 462	827	3,17		
	62 Pas-de-Calais	1 484 667	456	3,07		
Nord-Pas-de-Calais		4 091 129	1 283	3,14	68 334 158	16,70
	44 Loire-Atlantique	1 281 031	448,08	3,50		
	49 Maine-et-Loire	794 497	264,86	3,33		
	53 Mayenne	310 698	166	5,34		
	72 Sarthe	572 034	205,42	3,59		
	85 Vendée	626 588	208,64	3,33		
Pays-de-Loire		3 584 848	1 293	3,61	68 131 312	19,01
	2 Aisne	552 844	243	4,40		
	60 Oise	816 142	320	3,92		
	80 Somme	578 978	277	4,78		
Picardie		1 947 964	840	4,31	42 950 171	22,05
	16 Charente	362 528	171,98	4,74		
	17 Charente-Maritime	623 201	245,28	3,94		
	79 Deux-Sèvres	374 690	171,89	4,59		
	86 Vienne	433 523	242,85	5,60		
	86R enveloppe mutualisée		1			
Poitou-Charentes		1 793 942	833	4,64	43 924 882	24,49

Régions	Départements	Nombre d'habitants (source INSEE)	Plafond d'emplois 2010	Nombre d'agents de préfecture pour 10 000 habitants	Dotations initiales en crédits de paiement (en euros)	dotation par habitant (en euros)
	4 Alpes-de-Hte-Provence	161 054	134	8,32		
	5 Hautes-Alpes	137 528	120,5	8,76		
	6 Alpes-Maritimes	1 097 046	425	3,87		
	13 Bouches-du-Rhône	1 985 193	756	3,81		
	83 Var	1 013 458	335	3,31		
	84 Vaucluse	550 568	244	4,43		
	13R enveloppe mutualisée		17,5			
Provence-Alpes-Côte-d'Azur		4 944 847	2 032	4,11	106 865 017	21,61
	1 Ain	591 151	227,66	3,85		
	7 Ardèche	319 305	163,28	5,11		
	26 Drôme	487 881	204,88	4,20		
	38 Isère	1 204 924	375,43	3,12		
	42 Loire	758 529	260,04	3,43		
	69 Rhône	1 707 084	642,91	3,77		
	73 Savoie	418 765	189,34	4,52		
	74 Haute-Savoie	728 201	260,46	3,58		
Rhône-Alpes		6 215 840	2 324	3,74	121 257 919	19,51
Guadeloupe		452 192	313	6,92	18 448 151	40,80
Guyane		215 036	234	10,88	14 192 597	66,00
Martinique		403 688	296	7,33	17 277 737	42,80
La Réunion		802 993	353	4,40	22 715 593	28,29
Saint-Pierre-et-Miquelon		6 318	53	83,89	3 798 946	601,29
Mayotte		186 729	226	12,10	10 147 215	54,34
Nouvelle-Calédonie		230 784	233	10,10	18 136 161	78,59
Polynésie Française		264 736	300	11,33	22 918 292	86,57
TAAF		sans objet	25	sans objet	2 136 592	Sans objet
Wallis et Futuna		14 231	42	29,51	4 723 139	331,89

**ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DES PRÉFECTURES
PAR DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS ENTRE 2009 ET 2010**

Régions	Départements	2009	2010	%	Régions	Départements	2009	2010	%
	67 Bas-Rhin	453	442,5	-2,32		8 Ardennes	179	173	-3,35
	68 Haut-Rhin	321	310,5	-3,27		10 Aube	172	167	-2,91
Alsace		774	753	-2,71		51 Marne	312	303	-2,88
	24 Dordogne	211	205,76	-2,48		52 Haute-Marne	150	146	-2,67
	33 Gironde	542	522,93	-3,52	Champagne-Ardenne		813	789	-2,95
	40 Landes	169	165,86	-1,86		2A Corse-du-Sud	184	179	-2,72
	47 Lot-et-Garonne	187	181,78	-2,79		2B Haute-Corse	160	155	-3,13
	64 Pyrénées-Atlantiques	248	240,67	-2,96	Corse		344	334	-2,91
Aquitaine		1 357	1 317	-2,95		25 Doubs	273,5	258,2	-5,59
	3 Allier	186	178,81	-3,87		39 Jura	167,8	159	-5,24
	15 Cantal	134	128,12	-4,39		70 Haute-Saône	149,6	140,1	-6,35
	43 Haute-Loire	145	139,87	-3,54		90 Territoire de Belfort	121,1	114,2	-5,70
	63 Puy-de-Dôme	316	306,2	-3,10		25R enveloppe mutualisée	10	28,5	185
	63 enveloppe mutualisée R	4	6	+50	Franche-Comté		722	700	-3,05
Auvergne		785	759	-3,31		27 Eure	227	215	-5,29
	14 Calvados	312	306	-1,92		76 Seine-Maritime	487	479	-1,64
	50 Manche	215	208	-3,26	Haute-Normandie		714	694	-2,80
	61 Orne	176	167	-5,11		75 Paris	479	457	-4,59
Basse-Normandie		703	681	-3,13		77 Seine-et-Marne	479	467	-2,51
	21 Côte-d'Or	279	268,9	-3,62		78 Yvelines	538	524	-2,60
	58 Nièvre	156	150,3	-3,65		91 Essonne	466	450	-3,43
	71 Saône-et-Loire	250	240,4	-3,84		92 Hauts-de-Seine	626	609	-2,72
	89 Yonne	181	174,4	-3,65		93 Seine-Saint-Denis	695	684	-1,58
	21 enveloppe mutualisée R	1	5	+400		94 Val-de-Marne	525	509	-3,05
Bourgogne		867	839	-3,23		95 Val-d'Oise	486	474	-2,4
	22 Côtes-d'Armor	219,25	214,2	-2,30	Île-de-France		4 294	4 174	-2,79
	29 Finistère	299,75	289,55	-3,40		11 Aude	191	179,49	-6,03
	35 Ille-et-Vilaine	378	372,3	-1,51		30 Gard	272	272,11	0,04
	56 Morbihan	250	239,95	-4,02		34 Hérault	418	404,12	-3,32
	35 enveloppe mutualisée R	8	10	+25		48 Lozère	119	115,55	-2,90
Bretagne		1 155	1 126	-2,51		66 Pyrénées-Orientales	215	210,72	-1,99
	18 Cher	175	173	-1,14	Languedoc-Roussillon		1 215	1 182	-2,72
	28 Eure-et-Loir	214	206	-3,74					
	36 Indre	165	155	-6,06					
	37 Indre-et-Loire	242	232	-4,13					
	41 Loir-et-Cher	184	176	-4,35					
	45 Loiret	317	313	-1,26					
Centre		1 297	1 255	-3,24					

	Départements	2009	2010	%	Régions	Départements	2009	2010	%
	19 Corrèze	163,6	157,15	-3,94		16 Charente	181,05	171,98	-5,01
	23 Creuse	122	114,75	-5,94		17 Charente-Maritime	251,85	245,28	-2,61
	87 Haute-Vienne	227,4	224,1	-1,45		79 Deux-Sèvres	180	171,89	-4,51
	87R enveloppe mutualisée	1	1	0		86 Vienne	236,9	242,85	2,51
Limousin		514	497	-3,31		86R enveloppe mutualisée	9,2	1	-89,13
	54 Meurthe-et-Moselle	300	287	-4,33	Poitou-Charentes		859	833	-3,03
	55 Meuse	158	152	-3,80		4 Alpes-de-Haute-Provence	142	134	-5,63
	57 Moselle	486	481	-1,03		5 Hautes-Alpes	128	120,5	-5,86
	88 Vosges	195	190	-2,56		6 Alpes-Maritimes	441	425	-3,63
Lorraine		1 139	1 110	-2,55		13 Bouches-du-Rhône	773	756	-2,20
	9 Ariège	134,8	129,5	-3,93		83 Var	348	335	-3,74
	12 Aveyron	157,5	149,64	-4,99		84 Vaucluse	246	244	-0,81
	31 Haute-Garonne	500	490,18	-1,96		13R enveloppe mutualisée	18	17,5	-2,78
	32 Gers	145,8	139,5	-4,32	Provence-Alpes-Côte-d'Azur		2 096	2 032	-3,05
	46 Lot	141,8	139,43	-1,67		1 Ain	237,5	227,66	-4,14
	65 Hautes-Pyrénées	161,5	158,29	-1,99		7 Ardèche	170	163,28	-3,95
	81 Tarn	177,6	172,02	-3,14		26 Drôme	212,1	204,88	-3,40
	82 Tarn-et-Garonne	148	140,44	-5,11		38 Isère	387,4	375,43	-3,09
Midi-Pyrénées		1 567	1 519	-3,06		42 Loire	273,1	260,04	-4,78
	59 Nord	852	827	-2,93		69 Rhône	648,7	642,91	-0,89
	62 Pas-de-Calais	470	456	-2,98		73 Savoie	196,5	189,34	-3,64
Nord-Pas-de-Calais		1 322	1 283	-2,95		74 Haute-Savoie	271,7	260,46	-4,14
	44 Loire-Atlantique	450,66	448,08	-0,57	Rhône-Alpes		2 397	2 324	-3,05
	49 Maine-et-Loire	271,96	264,86	-2,61		Guadeloupe	323	313	-3,10
	53 Mayenne	171,06	166	-2,96		Guyane	236	234	-0,85
	72 Sarthe	218,14	205,42	-5,83		Martinique	307	296	-3,58
	85 Vendée	216,18	208,64	-3,49		La Réunion	358	353	-1,40
Pays-de-Loire		1 328	1 293	-2,63		Saint-Pierre-et-Miquelon	54	53	-1,85
	2 Aisne	248	243	-2,02		TAAF	25	25	0
	60 Oise	332	320	-3,61		Wallis et Futuna	42	42	0
	80 Somme	288	277	-3,82		Polynésie Française	308	300	-2,60
Picardie		868	840	-3,23		Nouvelle-Calédonie	236	233	-1,27
						Mayotte	228	226	-0,88

2.- Le cas spécifique des départements d'outre-mer

Le Rapporteur spécial s'étonne de la très forte densité d'agents employés outre-mer : 7 pour 10 000 habitants en Guadeloupe et en Martinique, entre 10 et 12 en Nouvelle-Calédonie, Polynésie ou à Mayotte... Avec 215 036 habitants, la

Guyane compte 234 agents, soit 10,88 pour 10 000 habitants ! La Haute-Saône, avec une population supérieure (244 674 habitants), compte 94 agents de moins : seulement 140, soit 5,73 pour 10 000 habitants.

Cette iniquité de répartition des effectifs entre départements métropolitains et départements ou territoires ultramarins est d'autant plus troublante que, malgré leurs effectifs généreux, la Guadeloupe et la Guyane ne sont pas du tout performantes en matière, par exemple, de délivrance de titres. Pour ce qui concerne le passeport biométrique, ces deux départements se partagent la dernière place du classement avec un délai d'attente de 41 jours ! Avec des effectifs largement moins nombreux, la Haute-Saône délivre le même document en 5 jours.

Satisfait de constater que la réflexion qu'il a lancée sur la répartition des effectifs commence à porter des résultats, le Rapporteur spécial souhaite que cette réflexion soit étendue aux collectivités ultramarines, parties constitutives à part entière de l'élément national.

B.- L'ÉVOLUTION DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS

Le contrôle de la légalité des actes des collectivités territoriales, mission traditionnelle de l'État dans les départements et régions, a vu son périmètre évoluer considérablement ces dernières années. Le Rapporteur spécial regrette par ailleurs la trop lente montée en puissance de l'application informatique ACTES de télétransmission des actes des collectivités vers les préfetures.

1.- La restriction du périmètre du contrôle de légalité

Trois textes fondamentaux ont contribué ces dernières années à réduire le nombre d'actes dont la transmission en préfecture par les collectivités locales est obligatoire :

– la loi « libertés et responsabilités locales » n° 2004-809 du 13 août 2004 ;

– la loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 de simplification et de clarification du droit ;

– l'ordonnance n° 2009-1401 du 17 novembre 2009 portant simplification de l'exercice du contrôle de légalité.

L'incidence de ce dernier texte, applicable depuis le 1^{er} janvier 2010, ne peut encore être évaluée. Toutefois, pour la période 2004-2009, le ministère de l'Intérieur dresse le bilan suivant :

– le nombre d'actes transmis est passé de 8 311 681 à 5 567 069, soit une diminution de l'ordre de 33 % ;

– le nombre d'actes ayant fait l'objet d'une lettre d'observations valant recours gracieux est passé de 99 370 à 46 498, soit une baisse de 53,2 % ;

– le nombre d’actes déferés au tribunal administratif est passé de 1 424 à 1 034, soit une réduction de 27,4 %.

La modernisation du contrôle de légalité entreprise dans le cadre de la révision générale des politiques publiques repose notamment sur la recherche d’une meilleure organisation des services chargés, sous l’autorité du préfet, du contrôle de légalité (préfectures, sous-préfectures et services déconcentrés) afin d’en renforcer l’efficacité. Dans ce cadre, le ministre de l’Intérieur a défini, dans une circulaire du 23 juillet 2009, les principes conduisant à une centralisation du contrôle de légalité au sein des préfectures.

Plus des quatre cinquièmes des préfectures ont, à ce jour, procédé à la centralisation du contrôle de légalité. Cette démarche s’est accompagnée, dans 52 départements, d’une intégration des agents des directions départementales du territoire en charge du contrôle de légalité des documents et actes d’urbanisme. Le sous-préfet reste néanmoins juridiquement responsable : c’est lui qui est signataire des recours gracieux adressés aux maires de son arrondissement. La modification de la méthode de contrôle est une affaire interne aux services préfectoraux, censée être invisible aux yeux des élus locaux.

Cette réorganisation a permis la restitution, à l’échelle de l’ensemble du pays, de 244 emplois en 2009, sans porter atteinte à la qualité et à l’efficacité du contrôle. Les sous-préfectures conservent toutefois leur rôle de conseil auprès des collectivités territoriales et procèdent toujours au tri et à la première orientation des actes qu’elles réceptionnent.

Certaines préfectures ciblent désormais avec une particulière attention les actes à contrôler. C’est ainsi que la préfecture des Ardennes, dans laquelle s’est rendu le Rapporteur spécial, ne contrôle plus que 10 % des actes qui lui sont transmis. Mais ces actes ne sont pas pris au hasard : ils sont choisis en fonction du risque de non-conformité statistiquement observé. Ainsi, font l’objet d’une attention particulière les actes budgétaires ou ceux liés à l’urbanisme. Avec cette méthode, 11 % des actes contrôlés font l’objet d’une demande gracieuse de réforme adressée à la collectivité concernée. Lorsque tous les actes étaient contrôlés, le taux de recours gracieux était de 3 %, preuve que malgré la réduction du champ du contrôle, l’essentiel des actes non conformes continue à être repéré. **Le Rapporteur spécial note que, dans ce département où les élus sont particulièrement respectueux de la loi républicaine, tous les recours gracieux déposés par l’administration préfectorale sont suivis d’effet et les procédures engagées devant le tribunal administratif inexistantes.**

2.– Le lent développement de la procédure informatisée ACTES

L’article 139 de la loi du 13 août 2004 ouvre aux collectivités territoriales et aux établissements publics locaux la possibilité de transmettre des actes au contrôle de légalité du représentant de l’État dans le département par voie électronique. Concrètement, le déploiement de l’application ACTES a commencé au début de l’année 2008.

En 2009, le total des actes soumis au contrôle de légalité s'élevait à 5,5 millions. Sur ce total, le nombre d'actes télétransmis via l'application ACTES s'est élevé à 599 921, soit 10,9 % de l'ensemble des documents soumis au contrôle de légalité. En 2008, 5,2 % des actes avaient été télétransmis et, en 2007, cette proportion n'était que de 2,5 %.

La tendance à l'augmentation, réelle, se poursuit en 2010 : le ministère de l'Intérieur note d'ores et déjà une progression de 48 % du nombre d'actes télétransmis au premier semestre. La prévision pour l'année 2010 est de 13 à 14 % d'actes télétransmis via l'application, alors que l'objectif s'établissait à 12 % seulement. En conséquence, l'objectif de 20 % de documents télétransmis en 2011 a toutes les chances d'être atteint d'autant que des incitations à télétransmettre ont été mises en place.

Ainsi, l'architecture technique de l'application est en cours de modification afin de diminuer les temps de saisie et de réponse aux interrogations des agents. Un important travail destiné à accroître la fiabilité de l'application a également été engagé.

En outre, une application spécifique aux documents budgétaires, « ACTES budgétaire », va être déployée au cours du premier trimestre 2011 dans cinq préfectures pilotes. Cette application sera progressivement étendue à l'ensemble des préfectures au cours du second semestre 2011.

Tous ces aménagements constituent le préalable à une refonte globale de l'application sous ses divers aspects d'architecture logicielle et de fonctionnalités qui devrait être engagée avant la fin de l'année 2011 mais dont les effets ne se feront pas sentir avant 2012.

Le Rapporteur spécial se réjouit des progrès réalisés en matière de télétransmission, même s'il continue à trouver l'évolution bien lente. Lorsque la nouvelle version du logiciel aura été mise en service en 2012, plus rien ne s'opposera à ce que la quasi-totalité des actes soumis au contrôle de légalité soit envoyée en préfecture en temps réel, par télétransmission.

3.– Les tâches confiées aux préfectures doivent évoluer

On ne fera pas l'économie d'une réflexion sur l'évolution des tâches de l'administration préfectorale. Si les réductions des effectifs se poursuivent, dans le but louable d'assainir les finances publiques, les préfectures ne pourront plus continuer à assumer la totalité de leurs tâches actuelles d'autant que certaines pourraient être déléguées à d'autres organismes.

À titre d'exemple, le Rapporteur spécial considère que la classification des établissements hôteliers et la distribution des étoiles n'est pas une mission régaliennne et pourrait être réalisée par les organisations professionnelles compétentes qui sont d'ailleurs demandeuses.

Cet allègement a déjà commencé – les préfetures ont perdu leur compétence en matière de pigeons voyageurs... – et devra être amplifié dans la mesure où d'autres tâches se développent en parallèle. La forte augmentation des professions de sécurité privées conduit à une hausse vertigineuse, dans certains départements urbanisés, du nombre d'agrément demandés. Or, pour chaque demande, une enquête approfondie est réalisée par les fonctionnaires préfectoraux (enquête de moralité des candidats, consultation de fichiers, etc).

Il faudra également s'interroger sur les missions inutiles demandées aux agents préfectoraux : l'obligation faite aux maires de prendre puis de transmettre aux préfetures des arrêtés municipaux recensant les chiens dangereux part d'une bonne intention. Mais comme aucune déclaration n'est prévue lorsque meurt un chien, les chiffres collationnés perdent vite de leur valeur...

Les trois soucis majeurs des agents des préfetures

Les fonctionnaires des préfetures que le Rapporteur spécial a rencontrés pointent trois difficultés principales qui rejaillissent dans leur activité :

– la réduction drastique des effectifs, dont le principe est admis au nom de l'assainissement des comptes publics, mais dont les modalités et la sévérité, comparée à ce qui se fait dans d'autres administrations, laisse souvent un goût amer. Du point de vue des effectifs – mais on pourrait aussi évoquer les primes – le décalage entre l'État et les collectivités territoriales devient intolérable ;

– la mise en œuvre de plus en plus systématique de logiciels inachevés, inaboutis, insuffisamment testés qui, dans un premier temps au moins, « plombent » l'activité des services au lieu de l'améliorer. C'est le cas de Chorus dont les débuts ont été catastrophiques, mais aussi du SIV trop complexe et trop lent lors de sa mise en œuvre, du passeport biométrique qui comportait quelques bugs dans sa version d'origine, du logiciel ACTES si peu ergonomique qu'une seconde version doit remplacer la première dans quelques mois...

– la trop grande succession de lois, jugées trop compliquées et trop changeantes, et qu'il devient difficile de faire appliquer rigoureusement : trop de droit tue le droit.

C.– UNE ÉVOLUTION DE LA GESTION DES SOUS-PRÉFETURES

1.– Deux sous-préfetures sont dirigées par des conseillers d'administration

L'emploi de conseiller d'administration de l'intérieur et de l'outre-mer (CAIOM) a été créé par le décret du 17 octobre 2007. Il est destiné à constituer un débouché pour les attachés principaux du ministère, permettant de valoriser leur parcours de carrière, d'accroître leurs responsabilités et d'améliorer leur rémunération. Les agents justifiant de 13 ans d'ancienneté en catégorie A dont 4 années dans le grade d'avancement peuvent poser leur candidature sur l'un de ces postes. Les CAIOM peuvent exercer des responsabilités préfectorales. Ainsi,

dans les départements de moins de 300 000 habitants, les fonctions de directeur de cabinet du préfet sont exercées par des CAIOM, directeurs des services du cabinet. C'est le cas du département des Ardennes dans lequel s'est rendu le Rapporteur spécial.

Le Rapporteur spécial se faisait l'écho, dans ses précédents rapports spéciaux, des inquiétudes suscitées par l'arrêté du 20 mai 2008 fixant la liste de cent quinze sous-préfectures à la tête desquelles pourra être nommé un conseiller d'administration. Certains y ont vu un premier pas vers la fermeture de ces sous-préfectures, ce que le ministère de l'Intérieur réfute, même s'il admet que le maintien du réseau des sous-préfectures n'interdit pas des ajustements ponctuels.

L'arrêté en question répertorie la liste globale des 115 arrondissements de deuxième catégorie dans lesquels sont susceptibles d'être nommés des conseillers d'administration pour occuper un emploi de chargé des fonctions de sous-préfet. Le nombre total de ces emplois a été fixé à 15. A ce jour, sur les 15 postes de sous-préfet pouvant être occupés par un conseiller d'administration, 3 postes ont été pourvus : Montdidier dans la Somme, Boulay-Moselle dans la Moselle et Saint-Pierre en Martinique. Mais l'un des trois conseillers ayant été promu au grade de sous-préfet, il n'y a plus que deux sous-préfectures qui ne sont pas dirigées par un sous-préfet.

Le Rapporteur spécial regrette que, pour deux postes pourvus par des conseillers d'administration, le ministère ait réussi à affoler les élus et habitants de 115 sous-préfectures. Il convient de mettre fin à cette idée contreproductive.

2.– Beaucoup d'inconvénients pour assez peu d'économies

N'étant pas astreints, comme les sous-préfets, à une obligation de permanence, les conseillers d'administration ne seront pas logés comme le sont les sous-préfets. Ils ne bénéficieront pas, non plus, d'un véhicule de fonction et ne porteront pas l'uniforme.

En contrepartie, le coût politique de cette réforme sera dévastateur : même s'ils sont compétents, les conseillers d'administration, parce qu'ils n'appartiennent pas au corps préfectoral, n'auront pas l'autorité requise pour s'adresser à des élus qui pourraient s'estimer dénigrés et chercher à entrer directement en contact avec le préfet. Les relations avec les élus, essentielles à la bonne administration des territoires, risquent de pâtir sérieusement de cette évolution à laquelle l'association des membres du corps préfectoral ainsi que les syndicats des personnels de préfecture sont vivement opposés. D'autant que les économies financières attendues semblent, pour l'instant, maigres et, de l'aveu même du ministère de l'Intérieur, difficile à chiffrer.

Comme il le soulignait déjà l'an dernier, le Rapporteur spécial regrette ce lent délitement du réseau de nos sous-préfectures qui se produit après la disparition de nombreux tribunaux, d'hôpitaux et de régiments en zone rurale. Il considère, au contraire, qu'il est temps pour le ministère de l'Intérieur de définir une vraie politique à l'égard des sous-préfectures.

3.— Attribuer des missions transversales aux sous-préfets d'arrondissement

La vraie question n'est pas celle portant sur le nombre des sous-préfectures, mais sur ce que l'on attend d'elles. Pour légitime qu'il soit, le débat sur le rôle du sous-préfet d'arrondissement et de son éventuel remplacement ne doit pas occulter la question du rôle que jouent les sous-préfectures comme entités administratives. Que restera-t-il de leurs attributions à terme ?

Le contrôle de légalité, qui occupait une partie non négligeable de leur personnel, a été transféré aux préfectures depuis quelques années. La compétence relative aux titres d'identités et aux cartes grises est également en cours de transfert. À l'exception des permis de chasser et de quelques rares actes de proximité, la mission principale des sous-préfectures risque de se résumer à un contact et un conseil délivré aux élus locaux. Ne risquent-elles pas de devenir des coquilles vides ? Comment imaginer une administration qui n'est plus un point de passage obligé ?

Le Rapporteur spécial, lors de sa visite dans les Ardennes, a pu constater avec grand intérêt que des missions transversales avaient été confiées aux trois sous-préfets d'arrondissement. Ainsi, le sous-préfet de Vouziers s'est vu confier une mission sur l'intercommunalité, ainsi que la mise en place du pôle juridique interministériel ; la sous-préfète de Sedan est en charge de la politique de la ville pour l'ensemble du département ; enfin, la sous-préfète de Rethel est chargée d'élaborer le schéma départemental des énergies renouvelables et d'animer un groupe de travail sur l'éco responsabilité. **Cette organisation, qui valorise le rôle des sous-préfets, mérite d'être généralisée.**

4.— S'adapter aux différents territoires

Interrogé sur l'avenir des sous-préfets, M. Daniel Canepa, préfet de la région Île-de-France et président de l'association des membres du corps préfectoral souligne l'importance des sous-préfets, véritables *« palpeurs du territoire, capables de faire remonter l'information et de réagir au plus près du terrain en cas de crise »*. Leur rôle est irremplaçable : *« ils attestent d'une présence humaine de l'État sur l'ensemble des territoires »*, ont une bonne connaissance des personnalités et des entreprises locales ainsi que des procédures. Ils répondent à un vrai besoin de conseil à l'égard des élus locaux.

Mais les fonctions de sous-préfets ne sont évidemment pas les mêmes en zone rurale ou en région parisienne. L'organisation du maillage territorial de l'État doit faire preuve de souplesse et d'adaptabilité. C'est ainsi qu'en proche banlieue

parisienne, certaines sous-préfectures (Saint-Denis, Boulogne-Billancourt) s'apparentent davantage à des annexes destinées à désengorger des préfectures saturées par un public très nombreux. Selon le ministère de l'Intérieur, cette évolution *« apparaît pertinente dans les grandes agglomérations où les fonctions d'accueil, en particuliers de ressortissants étrangers, gardent une importance particulière et où la présence permanente d'un haut fonctionnaire en revanche n'apparaît pas indispensable »*.

L'administration évoque d'autres pistes : le jumelage de deux sous-préfectures proches, par exemple. Ainsi en Haute-Vienne, un même sous-préfet assure la représentation de l'État dans les deux arrondissements de Bellac et Rochechouart, avec maintien des sous-préfectures et mutualisation de certaines fonctions (service de la résidence, conducteurs, spécialisation départementale des équipes sur des matières afférentes au contrôle de légalité). À territoires différents, organisation différente.

III.- UNE ADMINISTRATION AU CONTACT DES CITOYENS

L'administration préfectorale s'est lancée il y a quelques années dans un vaste plan d'amélioration de la qualité de ses services et de l'accueil du public qui est positif, car elle motive les personnels, mais qui a, malheureusement donné des résultats décevants. La multiplication des certifications (ISO 9001, Qualipref, label Marianne, ...) tend à nuire à la lisibilité de la démarche.

A.- LE MANQUE DE LISIBILITÉ DE LA DÉMARCHE QUALITÉ DES PRÉFECTURES

Parmi les démarches de certification mises en œuvre par les préfectures dès 2002, celles visant à obtenir la norme ISO 9001 et celles basées sur les référentiels d'engagements de services tels que QualiPref coexistent. Ce dispositif est complété depuis la fin 2006 par les démarches de labellisation Marianne lancées par la direction générale de la modernisation de l'État (DGME).

1.- La norme ISO 9001

Vingt-trois préfectures ou sous-préfectures lancées dans une démarche de qualité ont, à ce jour, obtenu une certification (au titre de QualiPref ou de ISO 9001) tandis que huit préfectures, quatre sous-préfectures et une direction de préfecture ont été labellisées Marianne en 2007. Ce chiffre, très faible, reste inchangé depuis deux ans.

Cinq préfectures ont obtenu une certification ISO 9001 sur des fonctions diverses et ciblées : les cartes grises (Drôme) ; les cartes nationales d'identité et les passeports (Rhône) ; l'instruction des dossiers d'installations classées (Hauts de Seine) ; l'accueil téléphonique (Haute Vienne) ; la gestion des fonds européens (région Franche-Comté). En outre, une sous-préfecture est certifiée ISO 9001 pour l'ensemble de ses missions (Villefranche-sur-Saône).

2.– Le référentiel QualiPref

Publié au Journal officiel le 19 février 2006 et révisé en octobre 2008, ce référentiel doit permettre une généralisation progressive de la démarche qualité dans un cadre unifié. Construit sur la base de deux modules obligatoires et de six modules optionnels, le référentiel QualiPref couvre la diversité des missions des préfetures et peut évoluer dans le même temps.

À ce jour, onze préfetures et cinq sous-préfetures ont obtenu la certification de leurs engagements, il s'agit des préfetures de l'Ain, de l'Aisne, de l'Aube, de la Creuse, des Côtes d'Armor, du territoire de Belfort, de la Dordogne, du Val d'Oise, du Var, de l'Oise, du Loir-et-Cher, et des sous-préfetures de Sarcelles, d'Argenteuil, de Pontoise, de Pithiviers, d'Épernay.

3.– Le label Marianne

Ce référentiel, élaboré par la direction générale de la modernisation de l'État, comprend des engagements plus précis mais moins nombreux que la charte Marianne et un périmètre d'application étendu. Il concerne essentiellement l'accueil du public.

Le référentiel Marianne est voulu comme un premier niveau de démarche qualité pour les préfetures ne souhaitant pas s'engager d'emblée dans une démarche de certification plus contraignante.

La mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) a marqué un tournant dans le projet de déploiement du référentiel Marianne : jusque-là facultatif, il est devenu obligatoire le 12 décembre 2007. Le plan d'action élaboré à ce titre par le ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales est en cours de déploiement.

Le Rapporteur spécial regrette le caractère inabouti et incomplet de la démarche qualité des préfetures : vingt-trois préfetures ou sous préfetures lancées dans une démarche qualité (une de plus qu'en 2009) sur un ensemble de 100 préfetures et 240 sous-préfetures, cela représente seulement 6,7 % des institutions lancées dans une démarche qualité. Et au rythme d'augmentation enregistré en 2010, il faudra plus de trois siècles pour que toutes nos préfetures et sous-préfetures adhèrent à la démarche. En outre, la superposition des certifications et référentiels, qui peuvent être complets ou partiels, ne facilite pas la compréhension de la démarche, comprise par le personnel mais pas par les usagers.

Le ministère de l'Intérieur a abouti au même constat que le Rapporteur spécial puisque, le 15 juillet 2010, le secrétaire général du ministère a adressé une circulaire à l'ensemble des Préfets, leur demandant de s'engager résolument dans ces démarches en privilégiant Qualipref : ce référentiel traite en effet de l'accueil (et va bientôt intégrer des éléments du label Marianne) et des processus métier. Le ministère de l'Intérieur indique que cette circulaire a d'ores et déjà suscité de

nombreuses initiatives dans les préfetures tandis que l'administration centrale a commencé à former des responsables qualité pour les administrations déconcentrées. Le ministère devra également motiver ses personnels, bien qu'il ne soit pas facile de se lancer dans une démarche qualité en période de forte baisse des effectifs.

B.- LA DÉLIVRANCE DES TITRES EN PRÉFECTURE

1.- Les départements ruraux plus efficaces que les urbains

Comme les années précédentes, le Rapporteur spécial publie en annexe au présent rapport la liste de l'ensemble des préfetures par ordre d'efficacité en matière de délivrance de cinq documents usuels : la carte grise en temps réel (au guichet), la carte grise en temps différé (par courrier), carte nationale d'identité, le permis de conduire et le passeport. Sur la base de ces chiffres, il calcule un classement en additionnant les places obtenues par les préfetures dans chacun des cinq tableaux relatifs à la délivrance des différents titres d'identité. Les scores les plus faibles révèlent les préfetures qui occupent le plus souvent les meilleures places de ces tableaux quand les chiffres les plus élevés signalent celles habituées aux profondeurs des classements.

Plus qu'un classement, cette étude aboutit à un comparatif à l'attention des usagers. **Ce « palmarès », très attendu dans les préfetures, a pour but de susciter une saine émulation entre préfetures, d'autant qu'il est désormais possible aux administrés de déposer des demandes de passeports ou de cartes grises dans le département de leur choix.**

La Lozère, le Cantal et le Territoire de Belfort, qui obtiennent les meilleurs résultats en 2009, étaient déjà bien classés l'an dernier puisque deux d'entre eux étaient déjà sur le podium l'an dernier, signe que les meilleures préfetures déploient des efforts pour conserver leur position. Paris, classé en vingt-deuxième position constitue un cas particulier dans la mesure où les effectifs du cadre national des préfetures reçoivent le soutien de nombreux agents de la ville de Paris.

À l'opposé, la Guadeloupe, les Bouches-du-Rhône et l'Essonne sont les départements pour lesquels les services préfectoraux sont les moins rapides en matière de délivrance de titres. Habituee des dernières places, la préfecture des Bouches-du-Rhône a quelques excuses : des locaux dispersés et inadaptés ainsi qu'une importante population étrangère à gérer avec des effectifs loin d'être pléthoriques. En revanche, la situation de la Guadeloupe, qui dispose d'effectifs bien supérieurs à la moyenne, est plus difficile à comprendre.

Le rapporteur spécial tient par ailleurs à saluer les progrès réalisés par les préfetures du Gard, du Var et du Vaucluse, longtemps abonnés aux dernières places et qui, cette année, n'apparaissent plus en fin de tableau.

**PALMARÈS D'EFFICACITÉ DES PRÉFECTURES
EN MATIÈRE DE DÉLIVRANCE DE TITRES EN 2009**

1	Lozère	74	49	Jura	235
2	Cantal	77	53	Saône et Loire	240
3	Territoire de Belfort	82	54	Hautes Pyrénées	241
4	Nièvre	91	54	Haute Loire	241
5	Orne	93	56	Haute-Corse	242
6	Aude	97	57	Var	243
6	Vosges	97	58	Dordogne	245
8	Allier	109	59	Cher	251
9	Moselle	114	60	Indre	256
10	Landes	115	61	Mayotte	258
11	Gers	116	62	Pas de Calais	262
12	Lot	124	63	Morbihan	263
13	Alpes de Haute Provence	129	64	Seine Maritime	265
14	Charente	132	65	Vendée	269
15	Meuse	133	66	Isère	272
16	Corrèze	139	67	Ain	273
17	Haute Marne	141	68	Haut Rhin	276
18	Creuse	143	69	Aveyron	281
19	Loir et Cher	147	70	La Réunion	286
20	Corse du sud	154	71	Val d'Oise	293
21	Hauts de Seine	163	72	Vaucluse	295
22	Paris	166	73	Haute Savoie	298
23	Côtes d'Armor	172	73	Seine Saint Denis	298
23	Tarn et Garonne	172	75	Pyrénées Orientales	302
25	Tarn	178	76	Aisne	311
26	Yonne	181	77	Seine et Marne	312
27	Ardennes	186	78	Eure	314
27	Aube	186	79	Cote d'Or	320
29	Ardèche	187	80	Doubs	324
30	Finistère	191	81	Yvelines	326
30	Loiret	191	82	Manche	327
32	Mayenne	197	83	Bas Rhin	330
33	Hautes Alpes	201	84	Haute Garonne	333
34	Sarthe	206	85	Savoie	340
35	Somme	207	86	Oise	344
36	Martinique	208	87	Gard	352
37	Meurthe et Moselle	214	87	Calvados	352
37	Charente-Maritime	214	89	Puy de Dôme	358
37	Marne	214	90	Nord	376
40	Haute Vienne	219	91	Indre et Loire	380
41	Ariège	221	92	Rhône	389
41	Loire	221	93	Loire-Atlantique	398
43	Lot et Garonne	223	94	Drôme	402
43	Haute Saône	223	95	Hérault	420
45	Eure et Loir	225	96	Gironde	425
46	Vienne	228	97	Ille et Vilaine	450
46	Pyrénées Atlantiques	228	98	Val de Marne	456
48	Maine et Loire	230	99	Essonne	460
49	Alpes Maritimes	235	100	Bouches du Rhône	464
49	Deux-Sèvres	235	101	Guadeloupe	474
49	Guyane	235			

Ces résultats qui ne sont pas corrélés avec les effectifs dont disposent les préfets font la démonstration qu'au-delà des moyens, l'efficacité est aussi fonction de la qualité de l'organisation, du degré de motivation des agents et de l'engagement des supérieurs hiérarchiques.

2.– Un phénomène en expansion : les échanges de permis de conduire

L'échange des permis de conduire est un phénomène qui préoccupe les services préfectoraux. Les étrangers en situation régulière résidant en France peuvent, durant les douze premiers mois de leur séjour, demander à échanger leur permis de conduire national contre un permis de conduire français, lorsqu'une convention a été signée entre leur pays et le nôtre. Malheureusement, une grande proportion des permis présentés s'avère être des faux que les agents des préfectures sont chargés de traquer.

Ainsi, la préfecture de Seine-Saint-Denis que le Rapporteur spécial a visitée le 22 septembre, est surchargée de demandes et la file d'attente des étrangers désireux de procéder à l'échange est de loin la plus longue. Ayant à traiter un stock de 4 500 dossiers en attente, elle a fait expertiser, en 2010, 750 permis de conduire étrangers parmi les milliers qu'elle traite chaque année. Sur ce nombre, 73 étaient des faux, soit près de 10 %. Pour renforcer la vigilance de leurs personnels, les services préfectoraux ont établi un « palmarès » des pays dont les ressortissants présentent la plus forte proportion de faux permis de conduire :

- 1. Le Sri Lanka ;
- 2. L'Algérie ;
- 3. Le Mali ;
- 4. La Turquie.

Quant aux vrais permis étrangers présentés en préfecture, rien ne permet de vérifier qu'ils n'ont pas été acquis de manière frauduleuse ou simplement achetés.

Au cours de ses dernières années, la France a généreusement signé environ 90 conventions pour permettre les échanges internationaux de permis de conduire. Dans certains pays à structure fédérale comme les États-Unis, le Canada ou le Brésil, notre pays a signé des accords avec certains États fédérés, mais pas avec tous. À titre anecdotique, un habitant de Caroline du sud régulièrement installé en France peut échanger son permis de conduire américain contre un permis de conduire français, mais pas son homologue de Caroline du nord... Les voisins de la France ont été plus prudents, ne signant qu'un nombre réduit de conventions, dix à douze pour le Royaume-Uni, l'Italie ou l'Allemagne.

Les autorités réfléchissent désormais à la possibilité de dénoncer un certain nombre de ces conventions, surtout celles concernant des pays où la fraude est particulièrement répandue. Mais la procédure est compliquée, car elle fait intervenir deux autres ministères : celui des Affaires étrangères et européennes ainsi que le secrétariat d'États chargé des transports.

Des règles dérogatoires surprenantes pour les réfugiés

Les décisions de justice ne doivent pas être commentées ; pourtant, elles laissent parfois songeurs : dans une des préfectures qu'il a visitées, le Rapporteur spécial a été informé du cas d'un réfugié azerbaïdjanais désireux d'échanger son permis de conduire contre un permis français. Les agents préfectoraux sollicités soupçonnent qu'il s'agit d'un faux document. Les services de police français, interrogés, partagent les mêmes inquiétudes.

Les autorités azerbaïdjanaises, consultées à leur tour, affirment au regard du numéro du document, n'avoir jamais délivré le permis de conduire en question. Peu importe, la jurisprudence est claire : s'agissant d'un réfugié politique, les autorités françaises ne sont pas autorisées à interroger le pays d'origine et doivent procéder à l'échange du document sous peine d'être condamnées par la justice. L'intéressé a donc reçu un permis français...

C.– LA DÉCONCENTRATION DES PROCÉDURES DE NATURALISATION

La réforme des procédures de naturalisation a pour objectif de mettre un terme à la double instruction qui prévalait, à la fois à l'échelon déconcentré et en administration centrale. Les délais de décisions devraient s'en trouver réduits tout en préservant l'égalité de traitement pour les usagers.

1.– Une expérimentation menée dans vingt et une préfectures

Une expérimentation de déconcentration de la procédure de naturalisation par décret a été menée du 1^{er} janvier au 30 juin 2010 dans 21 départements parmi les plus peuplés du pays : Paris, 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. Ces 21 départements concentrent environ 60 % du volume de dossiers traités sur l'ensemble du territoire.

Un premier rapport d'évaluation concernant l'expérimentation a porté notamment sur la résorption des stocks par les préfectures expérimentatrices, l'impact des mesures d'organisation dans leurs services, les modalités de contrôle, par le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, chargé des naturalisations, des décisions des préfectures prises selon la nouvelle procédure expérimentale déconcentrée et les premiers résultats observés tant en termes de réduction des délais d'instruction des dossiers par les préfectures que du maintien de la qualité de leurs décisions. Ces observations ont été complétées par les résultats des préfectures constatés fin avril.

Pendant l'expérimentation de la réforme, le délai moyen constaté dans les vingt et une préfectures expérimentales s'est élevé à quatre mois pour les décisions défavorables, contre dix mois en 2009 pour les mêmes décisions, et cinq mois pour les décisions favorables, contre douze mois en 2009 pour les mêmes décisions. Le délai de traitement par l'administration centrale du ministère (sous-direction de l'accès à la nationalité française) est désormais en moyenne de quinze jours - contre cinq mois en 2009.

La suppression de la double instruction des demandes a donc sensiblement réduit les délais de traitement, au grand bénéfice des postulants à la naturalisation. Les stocks antérieurs de demandes, relevant toujours du dispositif centralisé et transmis au ministère pour décision, n'ont pas encore été résorbés, mais l'administration centrale fournit des efforts importants pour les réduire au plus vite.

C'est ainsi que, entre le 1^{er} janvier 2009 et le 30 juin 2010, les stocks de demandes de naturalisation en instance de traitement ont été réduits de plus de 30 % pour les préfetures, toutes procédures confondues, et de 41,7 % pour la sous-direction de l'accès à la nationalité française.

2.- L'égalité de traitement entre préfetures considérée comme respectée

La déconcentration des procédures de naturalisation comportait un risque d'hétérogénéité des résultats, les taux d'acceptation des demandes étant déjà très différents d'un département à l'autre.

Le ministère chargé des naturalisations s'est donc efforcé d'assurer la préservation de l'égalité de traitement des postulants, afin de maintenir des critères harmonisés pour l'octroi ou le rejet des demandes de naturalisation, ceci par différents moyens :

– l'adaptation du système d'information Prénat qui est le support des relations entre les préfetures et le ministère ;

– l'évolution de la structure de la sous- direction de l'accès à la nationalité pour qu'elle assume pleinement ses nouvelles missions de pilotage, de contrôle et de conseil des préfetures ;

– la formation des agents des préfetures ;

– le suivi en temps réel de l'activité des préfetures : des agents référents de la sous-direction de l'accès à la nationalité française surveillent l'activité de l'ensemble des préfetures, par zone géographique, et effectuent un contrôle qualité des décisions défavorables ;

– le traitement des recours administratifs préalables obligatoires dans le cadre des recours contentieux contre les décisions défavorables.

Au vu des enseignements de l'expérimentation de la réforme, le ministre de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire a considéré que l'égalité de traitement était respectée puisqu'il a autorisé, par le décret n° 2010-725 du 29 juin 2010, l'extension de la phase expérimentale à l'ensemble des préfetures françaises. Le Rapporteur spécial se montre un peu plus dubitatif au regard des chiffres fournis par le tableau ci-après qui montre des différences importantes selon les préfetures : ainsi, il apparaît bien que des départements comme l'Isère (74 à 82 % d'acceptation), Paris (71 à 73 %), le Pas-de-Calais (75 %) ou le Nord (79 à 73 %) sont beaucoup plus laxistes que d'autres.

3.– Une stabilité globale des taux d'acceptation et de refus

Lors du premier semestre 2010, le taux de décisions favorables dans les préfectures expérimentatrices s'est avéré globalement stable par rapport à l'année 2009. Les évolutions importantes ont fait l'objet d'échanges entre les préfectures et la sous-direction de l'accès à la nationalité française pour vérifier s'il s'agissait d'aléas statistiques ou d'une mauvaise compréhension de certaines prescriptions. La mise en place, dans cette sous-direction, de cellules référentes par groupes de départements a permis de développer cette démarche pédagogique et de contrôle.

Le tableau ci après retrace les taux de propositions d'acceptation des demandes de naturalisation dans les vingt-un départements participant à l'expérimentation entre le 1^{er} janvier le 30 juin 2010.

ÉVOLUTION DU TAUX D'ACCEPTATION DES DEMANDES DE NATURALISATION PAR DÉPARTEMENT EXPÉRIMENTAL

(en %)

Départements	2009	Premier semestre 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	+ 0,02
Total	69,84	66,23	- 3,61

Les naturalisations par mariage sont désormais de la compétence des préfets

Il existe deux procédures de naturalisation : la plus fréquente (90 %) est celle qui est proposée aux étrangers à raison de leur installation ancienne sur le territoire de la République et de leur intégration. C'est celle qui est évoquée dans la présente partie du rapport, de longue date confiée au ministère de l'Intérieur et déconcentrée en préfecture depuis 2010.

Une autre procédure, moins répandue (10 %), est moins connue : la naturalisation à raison du mariage avec un ressortissant français. La durée de stage requise sur le territoire est plus brève et la procédure administrative allégée. Jusqu'en 2010, cette procédure était du ressort du juge d'instance. Depuis cette année, ce sont les préfetures qui, sans la moindre création de poste – bien au contraire – sont chargées de gérer ces naturalisations qui concernent près d'une dizaine de milliers de personnes par an.

Le Rapporteur spécial souligne la discrétion avec laquelle s'est déroulé ce transfert de compétence par lequel la mission *AGTE* a offert un nombre d'emplois – non chiffré – à la mission *Justice*.

D.– LES INSTALLATIONS CLASSÉES

1.– Des délais d'instruction très variables

L'instruction d'un dossier d'installation classée est une démarche toujours trop longue du point de vue du demandeur. Mais il existe un phénomène plus surprenant, auquel l'administration n'oppose pas de réponse convaincante : ce sont les importantes disparités qui se dessinent entre les départements.

Le Rapporteur spécial, qui publie la liste des départements avec l'indication du délai d'instruction des dossiers d'installations classées soumises à autorisation, souligne les améliorations enregistrées dans certains départements tels que les Alpes-maritimes, passées de 749 jours d'instruction (plus de deux ans) en 2008 à 346 jours en 2009 ou le Nord passé de 505 jours à 321. Comme l'an dernier, il s'interroge sur des différences de délais importantes entre des départements présentant *a priori* des caractéristiques proches : 165 jours de délai d'instruction moyen pour la préfecture d'Indre-et-Loire qui a traité 69 dossiers en 2009 contre 501 jours d'instruction en moyenne dans le département du Cher qui n'a pourtant dû traiter que 16 demandes...

Les délais affichés par la préfecture de la Vienne (622 jours d'instruction en moyenne pour 22 dossiers) ou de la Nièvre (546 jours pour 9 dossiers) sont tout aussi incompréhensibles.

2.– Un effort à consentir

La priorité de notre pays est l'emploi. Or, que constate-t-on ? Même si une légère amélioration semble se dessiner en 2009, les délais d'instructions des demandes sont rarement inférieurs à six mois et atteignent plus de d'un an et demi dans plusieurs départements.

DÉLAI MOYEN D'INSTRUCTION DES DOSSIERS D'INSTALLATIONS CLASSÉES, EN 2009

		Nombre de jours	Nombre de dossiers	dont dossiers agricoles			Nombre de jours	Nombre de dossiers	dont dossiers agricoles
01	Ain	334	29	5	52	Haute-Marne	480	16	1
02	Aisne	286	389	67	53	Mayenne	322	22	10
03	Allier	350	11	2	54	Meurthe-et-Moselle	425	15	2
04	Alpes-de-Haute-Provence	322	16	3	55	Meuse	305	11	2
05	Hautes-Alpes	212	5	4	56	Morbihan	324	68	48
06	Alpes-Maritimes	346	6	0	57	Moselle	314	18	0
07	Ardèche	300	95	37	58	Nièvre	546	9	0
08	Ardennes	308	15	4	59	Nord	321	62	6
09	Ariège	568	17	0	60	Oise	357	21	1
10	Aube	320	16	1	61	Orne	395	15	6
11	Aude	228	10	0	62	Pas-de-Calais	358	57	12
12	Aveyron	330	10	3	63	Puy-de-Dôme	328	23	17
13	Bouches-du-Rhône	347	17	1	64	Pyrénées-Atlantiques	231	64	6
14	Calvados	340	60	48	65	Hautes-Pyrénées	275	10	1
15	Cantal	275	8	3	66	Pyrénées-Orientales	253	4	0
16	Charente	297	18	2	67	Bas-Rhin	344	16	3
17	Charente-Maritime	250	87	2	68	Haut-Rhin	278	20	0
18	Cher	501	16	0	69	Rhône	586	36	11
19	Corrèze	253	250	130	70	Haute-Saône	347	15	3
21	Côte d'Or	186	12	0	71	Saône-et-Loire	317	26	3
22	Côtes-d'Armor	240	111	43	72	Sarthe	335	17	9
23	Creuse	273	4	0	73	Savoie	303	9	3
24	Dordogne	281	44	23	74	Haute-Savoie	326	21	2
25	Doubs	491	8	2	76	Seine-Maritime	394	84	9
26	Drome	319	3	9	77	Seine-et-Marne	380	61	1
27	Eure	318	15	4	78	Yvelines	404	13	0
28	Eure-et-Loir	184	17	1	79	Deux-Sèvres	270	10	4
29	Finistère	419	250	177	80	Somme	340	5	2
30	Gard	290	108	16	81	Tarn	330	11	4
31	Haute-Garonne	351	23	2	82	Tarn-et-Garonne	345	5	0
32	Gers	305	10	1	83	Var	286	20	1
33	Gironde	346	35	4	84	Vaucluse	352	110	37
34	Hérault	237	10	0	85	Vendée	292	37	17
35	Ille-et-Vilaine	270	265	191	86	Vienne	622	20	3
36	Indre	254	3	0	87	Haute-Vienne	265	38	6
37	Indre-et-Loire	165	69	12	88	Vosges	250	14	5
38	Isère	387	31	1	89	Yonne	298	9	2
39	Jura	231	8	1	90	Territoire de Belfort	182	1	1
40	Landes	411	21	5	91	Essonne	400	12	0
41	Loir-et-Cher	330	24	7	92	Hauts-de-Seine	309	11	0
42	Loire	442	8	3	93	Seine-Saint-Denis	333	16	0
43	Haute-Loire	257	6	1	94	Val-de-Marne	357	551	0
44	Loire-Atlantique	374	33	13	95	Val-d'Oise	301	20	2
45	Loiret	217	111	14	971	Guadeloupe	319	31	16
46	Lot	347	7	0	972	Martinique	186		
47	Lot-et-Garonne	338	12	2	973	Guyane	294	3	0
48	Lozère	365	48	11	974	La Réunion	180	4	1
49	Maine-et-Loire	322	41	21	975	St-Pierre et Miquelon	nc	0	0
50	Manche	270	29	21	2A	Corse-du-Sud	476	6	0
51	Marne	402	40	7	2B	Haute-Corse	408	3	0

Il est temps que l'administration se mette à la vitesse de l'entreprise : le temps qui pourrait être gagné sur l'instruction des dossiers permettrait aux chantiers de démarrer plus rapidement, ce qui générerait plus vite des emplois

supplémentaires et un surcroît d'activité. Le législateur pourrait aussi s'interroger sur la pertinence d'exiger des autorisations pour certaines installations classées alors qu'une simple déclaration pourrait suffire dans bien des cas.

Depuis 2008 a été retenu dans le projet annuel de performances un indicateur relatif au « *délai d'instruction des dossiers d'installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et la loi sur l'eau* ». Cet indicateur témoigne d'une légère baisse de ce délai : 341 jours en 2007, 339 en 2008, 329 en 2009. L'objectif a été fixé à 330 jours en 2010, l'idée étant de ramener ce délai à 300 jours à l'horizon 2012.

IV.- L'AGENCE NATIONALE DES TITRES SÉCURISÉS (ANTS)

L'Agence nationale des titres sécurisés a pour objectif la sécurisation des titres officiels, dans le but de lutter contre une fraude insupportable et terriblement onéreuse. Après la mise en place du passeport biométrique et du système d'immatriculation à vie en 2009, l'agence a vocation à gérer la plupart des autres titres délivrés par l'administration.

A.- UNE ADMINISTRATION RÉCENTE CRÉÉE DANS LES ARDENNES

1.- Un choix assumé d'aménagement du territoire

L'Agence nationale des titres sécurisée compte 128 agents dont 110 sont installés à Charleville-Mézières, dans les Ardennes tandis qu'un peu moins d'une vingtaine de cadres ont encore leurs bureaux à Paris en raison des nécessaires liens à entretenir avec les administrations qui confient la sécurisation des titres à cette agence. À terme, lorsque tous les titres auront été transférés à l'ANTS et lorsque la phase transitoire de mise en place sera terminée, un regroupement de l'ensemble du personnel dans les Ardennes sera envisageable.

Environ 20 % des agents de l'ANTS sont des fonctionnaires de catégories A, B ou C tandis que 80 % sont des contractuels recrutés pour pallier les difficultés à faire venir dans les Ardennes des fonctionnaires issus d'autres départements. Les contractuels sont rémunérés au même niveau que les fonctionnaires de catégorie C. Une prime de performance individualisée qui peut atteindre jusqu'à 8 % du salaire annuel pour les meilleurs agents est versée de manière discriminée.

La décision politique de localiser l'agence à Charleville-Mézières a été prise en décembre 2006 par le ministre de l'Intérieur d'alors, futur président de la République, Nicolas Sarkozy. Le choix s'est porté sur cette ville en raison des difficultés économique qui frappent cette agglomération, longtemps tournée vers une industrie mécanique déclinante et dont le taux de chômage est régulièrement supérieur à la moyenne nationale. **Les modalités de création de l'ANTS constituent un modèle à renouveler.**

2.– Une agence devenue rapidement opérationnelle

Dès janvier 2007, l'Agence nationale des titres sécurisés a été juridiquement créée, les trois premiers fonctionnaires ayant été nommés quelques semaines plus tard. Son directeur, le préfet Raphaël Bartolt, a bénéficié d'un emplacement sécurisé loué par le conseil général au-dessus de la poste centrale de la ville.

Le 1^{er} juillet 2008 a marqué le début du fonctionnement officiel de l'agence et des premiers essais relatifs à la mise en place du passeport biométrique. À l'automne 2008, les premiers passeports sécurisés gérés par l'ANTS étaient remis aux administrés dans les préfectures choisies pour l'expérimentation. Conformément aux contraintes européennes, la procédure était généralisée le 28 juin 2009. Parallèlement, la distribution des cartes grises a commencé en avril 2009 pour les véhicules neufs et en octobre de la même année pour les véhicules d'occasion.

Après quelques difficultés techniques inévitables, lors de la mise en place de telles réformes, le rythme de croisière a maintenant été atteint et la délivrance des deux titres en question, qui en appelle d'autre, donne pleinement satisfaction.

3.– Un budget conséquent qui accompagne le développement de l'agence

En 2010, l'ANTS dispose de 128 agents, dont 12 mis à disposition par le ministère de l'Intérieur 116 dépendant directement de l'opérateur. En 2011, dans le cadre du plan triennal de réduction des effectifs des opérateurs de l'État, l'ANTS perdra 1 poste et ne comptera que 127 agents. Par ailleurs, trois agents mis à disposition seront transférés sous statut opérateur, ce qui portera à 118 le nombre d'emplois dépendant directement de l'opérateur auquel s'ajouteront 9 mis à disposition par le ministère.

En 2011, les ressources de l'ANTS s'élèveront à 200,9 millions d'euros :

- 12,5 millions d'euros de droit de timbre de la carte nationale d'identité ;
- 107,5 millions d'euros d'affectation de taxe passeport ;
- 43 millions d'euros de taxe sur les cartes grises (SIV) ;
- 26 millions d'euros de versements de la redevance SIV ;

– 11,9 millions d'euros de droits de timbre pour la délivrance des titres de séjour biométriques aux ressortissants étrangers et de taxe pour la délivrance des titres de voyage biométriques aux réfugiés et apatrides, ce dernier montant étant susceptible d'évoluer en fonction de la date d'entrée en vigueur du dispositif de délivrance des titres biométriques.

Les dépenses s'élèveront à 200,9 millions d'euros :

- 53 millions d'euros pour le passeport biométrique ;

- 2 millions d’euros pour les vignettes de visa ;
- 55,1 millions d’euros pour le SIV ;
- 10 millions d’euros pour le nouveau titre de séjour étranger (TSE) ;
- 7,9 millions d’euros pour le projet Faeton (permis de conduire) ;
- 3 millions d’euros pour les lecteurs de titres électroniques « 4 en 1 » ;
- 18,5 millions d’euros pour les autres projets ;
- 9,5 millions d’euros pour le marché « Titres électroniques sécurisés » ;
- 9,8 millions d’euros pour le fonctionnement de l’ANTS ;
- 32,1 millions d’euros pour les provisions d’investissement.

B.– LA MISE EN PLACE DU PASSEPORT BIOMÉTRIQUE

1.– La France a tenu les délais imposés par l’Union européenne

L’ANTS a achevé le déploiement du nouveau passeport biométrique le 29 juin 2009, conformément au règlement européen du 13 décembre 2004. Le projet a nécessité la mise en place de 3 500 stations d’enregistrement des données biométriques dans 2 081 communes (lesquelles représentent 70 % de la population et des demandes de titres au plan national). 212 stations équipent également les consulats français. Les demandes sont désormais déposées en mairies par les usagers, les préfectures se chargeant simplement de contrôler les dossiers.

Le premier passeport biométrique a été délivré le 31 octobre 2008 au terme d’un travail d’expérimentation, durant l’été 2008, avec 10 mairies situées dans cinq départements pilotes ainsi qu’avec les préfectures, naturellement parties prenantes de ces tests préalables. Un intense effort visant à améliorer l’ergonomie des dispositifs a ainsi pu être réalisé et s’est ensuite poursuivi puisque depuis le 15 octobre 2009, trois nouvelles versions ont été mises en place.

2.– Des améliorations pour accélérer encore les procédures

L’application est désormais stabilisée et le nombre d’incidents techniques est particulièrement faible. Désormais, les délais de maintenance et de réparation du système de télétransmission ne dépassent pas la journée, ce qui est un délai inférieur aux engagements prévus lors de la mise en place du programme.

Diverses actions ont été menées par l’ANTS sur l’ergonomie des logiciels et sur la formation complémentaire des agents en mairie et en préfecture. Elles se poursuivront activement jusqu’à la fin 2010 afin de s’assurer que la dernière version logicielle (V7), qui compte de nombreuses améliorations fonctionnelles, est bien maîtrisée par les utilisateurs. **Le Rapporteur spécial avait d’abord pu**

constater, lors de ses déplacements à Avignon et Marseille, la lenteur avec laquelle s’ouvraient les fenêtres de saisie du logiciel. Il a noté avec satisfaction que ce défaut était corrigé dans la dernière version, ce qui permet un gain de productivité substantiel pour les agents des préfectures, chargés de vérifier et contrôler les dossiers de demande.

Les corrections ont permis une diminution du temps moyen de traitement d'une demande de passeport : ainsi, par exemple, les opérations de recueil de la demande et de remise ne représentent-t-elles que moins de 11 minutes en moyenne, soit un peu plus de 9 minutes pour l’enregistrement de la demande par rapport à 2009. La remise du document se fait en moins de deux minutes.

Par ailleurs, les récentes mesures réglementaires de simplification de la procédure de délivrance et de renouvellement de la carte nationale d'identité et du passeport ont pour effet d’accélérer tant les opérations d’enregistrement en mairie que de contrôle en préfecture.

Des progrès ont également été enregistrés dans le travail de l’Imprimerie nationale, chargée d’émettre physiquement les passeports depuis son usine de Douai. C’est ainsi que le délai moyen de fabrication qui était de 4 à 5 jours en 2009 est durablement tombé à 2 jours en 2010. Par ailleurs, le niveau de « gâche », c’est-à-dire de passeports présentant un défaut et voués à la destruction, a été réduit, de 7 % en 2007 à 3,5 % en 2010.

3.– Une situation satisfaisante à quelques exceptions près

En 2009, l’engouement pour disposer du nouveau passeport, associé à une demande toujours élevée au début de l’été, avait conduit à des retards nombreux et importants dont la presse s’était fait l’écho. La situation est désormais satisfaisante puisque, à l’automne 2010, 56 départements affichent un délai de mise à disposition des passeports de sept jours et moins. 31 préfectures fournissent le précieux document dans des délais compris entre 8 et 15 jours et seule une dizaine de préfectures, en particuliers celles situées outre-mer, dépassent ces délais.

Le Rapporteur spécial renouvelle son étonnement au sujet des disparités constatées outre-mer : à effectifs comparables, alors que la préfecture de la Martinique délivre le passeport en moins de 10 jours, pourquoi celles de la Guadeloupe et de la Guyane ont-elles besoin de 41 jours ?

Le projet annuel de performances de la mission prévoit, pour 2011, un délai moyen de transmission des passeports biométriques – comme des cartes grises – de sept jours. Si quelques différences restent inévitables entre les préfectures, le Rapporteur spécial souhaite surtout qu’un effort vigoureux soit consenti pour réduire les disparités les plus évidentes.

DÉLAIS MOYENS DE MISE À DISPOSITION DU PASSEPORT BIOMÉTRIQUE AU 31 AOÛT 2010

Supérieur à 15 jours	Entre 11 et 15 jours	Entre 8 et 10 jours	7 jours	6 jours	5 jours
Métropole					
Aveyron (18j) Meurthe-et-Moselle (17j) Oise (17j) Ille-et-Vilaine (23j) Pyrénées-Atlantiques (26j) Bas-Rhin (16j) Essonne (32j) Val-de-Marne (39j) Manche (17j)	Bouches-du-Rhône Cher Doubs Jura Seine-Maritime Yonne Côte d'or	Aisne Hautes-Alpes Ariège Aude Charente-Maritime Corse-du-Sud Eure Gironde Loire-Atlantique Landes Puy-de-Dôme Haut-Rhin Rhône Saône-et-Loire Paris Vendée Vaucluse Hérault Lot-et-Garonne Mayenne Hauts-de-Seine Seine-Saint-Denis Drôme Seine-et-Marne	Alpes-Maritimes Haute-Corse Côtes d'Armor Haute-Garonne Haute-Savoie Dordogne Marne Indre Indre-et-Loire Isère Calvados	Ain Ardèche Ardennes Eure-et-Loir Finistère Gard Gers Haute-Loire Lozère Maine et Loire Orne Nord Hautes-Pyrénées Pyrénées-Orientales Savoie Somme Var Vosges Val-d'Oise Yvelines	Allier Alpes de Haute Provence Aube Charente Corrèze Cantal Creuse Loir-et-Cher Loire Loiret Haute-Marne Meuse Moselle Nièvre Pas-de-Calais Haute-Saône Deux-Sèvres Tarn Vienne Morbihan Sarthe Haute-Vienne Territoire de Belfort Tarn-et-Garonne Lot
Outre-mer					
Guadeloupe (41j) Guyane (41j) La Réunion (19j) Saint Martin (40j) Wallis et Futuna (23j) Polynésie (16j) Nouvelle Calédonie (20j)	Saint Pierre et Miquelon Saint-Barthélemy	Martinique Mayotte			

C.– LE SYSTÈME D'IMMATRICULATION À VIE S'EST VITE IMPOSÉ

1.– Un meilleur service rendu aux usagers

L'ANTS est compétente pour le Système d'immatriculation à vie des véhicules (SIV) qui a été mis en service le 15 avril 2009 pour les véhicules neufs et se substitue progressivement à l'ancien système d'immatriculation. Le SIV permet d'attribuer un numéro d'immatriculation dans une série nationale et pour toute la durée d'utilisation du véhicule, quel que soit son propriétaire. Ce nouveau système permet à tous les propriétaires de faire immatriculer leur véhicule directement chez les garagistes habilités ou bien en préfecture, alors que le système précédent ne permettait de le faire qu'en préfecture. L'élargissement du nombre de points de contact pour les demandes d'immatriculation s'accompagne d'une production centralisée des certificats d'immatriculation à l'Imprimerie nationale, avec des niveaux de sécurité plus élevés que l'ancienne carte grise, et d'une expédition des certificats d'immatriculation au domicile des particuliers.

Au total, le SIV est moins coûteux et plus fiable que l'ancien système et présente les avantages suivants :

– les plaques provisoires immatriculées en « WW » ne sont plus nécessaires ;

– un automobiliste qui achète un véhicule neuf sort de chez le concessionnaire avec une voiture déjà immatriculée de manière définitive ;

– lors de l'achat d'un véhicule d'occasion, il n'est plus nécessaire de changer d'immatriculation.

Lorsqu'un particulier signale son changement d'adresse, il reçoit à son domicile une étiquette de changement d'adresse à coller sur son certificat d'immatriculation. Le système a été étendu aux véhicules d'occasion le 15 octobre 2009.

Sur les quelque 20 000 demandes d'agrément déposées par les professionnels de l'automobile (concessionnaires, garagistes), 16 345 avaient obtenu un agrément au 6 septembre 2010, auxquels il convient d'ajouter 632 experts et 105 assureurs. Lors du lancement de la réforme, les responsables de l'Agence considéraient que l'adhésion de seulement 10 000 professionnels constituerait déjà un bon résultat...

Limiter les paiements en espèces aux guichets des préfectures

Même si la mise en place du SIV a fortement réduit les immatriculations dans les préfectures, certaines opérations continuent de s'y dérouler, notamment pour les transactions entre particuliers ou pour les immatriculations de voitures acquises à l'étranger. Or, il n'est pas rare que des administrés paient les malus et taxes afférentes aux cartes grises en argent liquide. Outre qu'elles augmentent le montant des sommes manipulées par les régies des préfectures – donc les risques de braquage – ces transactions en liquide contribuent de toute évidence à écouler des liquidités d'origine douteuse, s'agissant en particulier de grosses cylindrées pour lesquelles les taxes et malus peuvent s'élever à plusieurs milliers d'euros.

Le Rapporteur spécial, qui trouve paradoxal et malheureux que des voyous notoirement connus des services de police viennent blanchir de l'argent sale avec l'aide involontaire du ministère de l'Intérieur, propose que la limite autorisée pour les paiements en espèces, actuellement fixée à 3 000 euros, soit significativement réduite, s'agissant au moins des relations entre administrations et administrés.

2.– Une activité soutenue

À la date du 6 septembre 2010, 4 785 716 certificats d'immatriculation ont été délivrés pour les véhicules neufs et 7 091 420 pour les véhicules d'occasion. 95 % des opérations concernant les véhicules neufs ont été réalisés chez les professionnels de l'automobile et seulement 5 % en préfecture, certaines opérations n'étant en effet réalisables qu'en préfecture (voitures achetées à l'étranger, transactions entre particuliers). Pour les véhicules d'occasion, 30 % des transactions sont réalisées par l'intermédiaire d'un professionnel, contre 17 % en 2009. Toutefois 70 % des transactions d'occasion, menées entre particuliers, passent encore par les préfectures.

L'expédition des certificats d'immatriculation au domicile des particuliers se fait par lettre suivie remise contre une signature. L'expédition des étiquettes de changement d'adresse se fait de la même manière. Par ailleurs, dans le cas où un véhicule serait gravement endommagé et ne serait plus autorisé à circuler, une notification de suspension du droit à circuler est expédiée au domicile du propriétaire du véhicule en lettre recommandée avec avis de réception. Enfin, dans le cas où un véhicule serait économiquement irréparable et où le propriétaire du véhicule aurait refusé l'indemnisation de son assurance, une notification de l'interdiction de revendre le véhicule à un autre particulier est expédiée au domicile du propriétaire du véhicule en lettre prioritaire.

L'ANTS gère 40 000 à 45 000 immatriculations nouvelles par jour. Cela représente autant de numéros à attribuer et de courrier à expédier. Sur ce nombre, 2 % à 3 % des lettres ne parviennent pas aux destinataires et reviennent à l'ANTS qui doit donc gérer quotidiennement la non distribution de 1 200 à 1 300 courriers.

Il s'agit, dans 90 % des cas, d'adresses mal libellées ou d'erreurs de facteurs rapidement réparées. Il reste toutefois plus de 100 certificats d'immatriculation qui, quotidiennement ne parviennent pas à leurs destinataires. Ces derniers prennent conscience de l'irrégularité de leur situation le jour où ils sont contrôlés par des forces de l'ordre ou lorsqu'ils souhaitent revendre leur véhicule.

3.– Une plateforme téléphonique performante

En 2009, la plateforme téléphonique de Charleville-Mézières recevait en moyenne 2 000 appels téléphoniques quotidiens relatifs au SIV tandis que le site Internet (<http://www.ants.interieur.gouv.fr>) comptabilisait 6 000 consultations par jour. En 2010, ce sont 3 500 appels quotidiens qui sont gérés par l'ANTS tandis que le site recense 11 000 à 14 000 connexions quotidiennes.

Le Rapporteur spécial a été impressionné par la jeunesse des personnels de la plateforme téléphonique ainsi que par la qualité des réponses fournies aux préfetures, aux professionnels de l'automobile et aux usagers. Cette plateforme, qui est gérée selon des principes d'efficacité inspirés du secteur privé, **est ouverte de 5 heures du matin à 23 heures, du lundi au samedi.** Cette amplitude horaire, exceptionnelle de la part d'un service public, mérite d'être soulignée et témoigne de la volonté d'être à l'écoute des usagers et, notamment, de ceux de nos compatriotes des départements et territoires d'outre-mer, affectés par le décalage horaire.

Pour éviter les risques de dérive, seuls les professionnels de l'automobile peuvent immatriculer des véhicules

Un professionnel de l'automobile implanté dans la Vaucluse, habilité à enregistrer des demandes d'immatriculation SIV, avait cru pouvoir mandater un certain nombre de « points relais », notamment des buralistes, pour participer aux opérations d'immatriculation. Ces relais lui transmettaient par fax – après un contrôle qu'on imagine minimal – les pièces justificatives et recevaient en retour le certificat d'immatriculation.

Ce procédé ne correspond pas aux obligations de sécurité prévues par le SIV pour protéger aussi bien les intérêts de l'État que ceux des usagers. Aussi, le préfet de Vaucluse a suspendu pour deux mois l'habilitation accordée au professionnel en question.

Le Rapporteur spécial tient à souligner le rôle éminent du directeur de l'ANTS, le préfet Raphaël Bartolt, qui a su mener de front et avec succès les deux projets essentiels du passeport biométrique et de l'immatriculation à vie des véhicules. Aucun pays en Europe n'a réussi à mettre en œuvre une réforme d'une telle ampleur dans des délais aussi brefs, tout en préparant les suivantes : carte d'identité électronique, titres de séjour, permis de conduire...

D.– LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE AUX TITRES D'IDENTITÉ

1.– Un phénomène en augmentation et en mutation

Les tentatives connues d'obtention indue de documents administratifs français ont très nettement augmenté au cours de ces dernières années et plus particulièrement en 2009 (cf. tableau *infra*), en lien avec l'amélioration constante des sécurités documentaires, l'introduction progressive de la biométrie et les retombées des nombreuses formations spécifiques dispensées aux services de contrôle : ces actions ont en effet renforcé de manière significative la qualité de la détection, réduisant, de fait, les possibilités pour un migrant irrégulier de fournir impunément un document falsifié, usurpé ou contrefait.

Face à ces contraintes techniques, les fraudeurs se sont orientés vers l'obtention induite de documents authentiques délivrés en toute légalité par une administration. Les différents documents justificatifs sollicités pour la constitution d'un des dossiers de demande sont particulièrement faillibles, que ce soient les justificatifs de domicile (trop nombreux et non sécurisés), mais surtout les extraits d'acte de naissance.

En effet, selon le ministère de l'Intérieur, il semble aisé de se faire délivrer un tel extrait sous une identité d'emprunt ou de le contrefaire à une identité fictive. Ces faits sont nettement révélateurs dans l'observation de l'exercice 2009, avec la découverte de 460 faux actes de naissance, soit le double de ceux découverts pour toute l'année 2008. Il en est de même pour les passeports, dont 730 ont été délivrés indûment et découverts par les services de la police aux frontières (PAF) pour les huit premiers mois de 2009, soit déjà plus du double que le total des années 2007 et 2008. Le constat est quasiment identique pour les cartes nationales d'identités (CNI) avec 655 documents frauduleux découverts sur les huit premiers mois de 2009 contre 214, pour l'ensemble de l'année 2008.

Afin de réduire les risques de falsification de ces titres, des dispositions législatives sont à l'étude visant à sécuriser les documents d'identité en organisant la transmission des actes d'état-civil directement des officiers d'état-civil aux agents chargés du recueil ou de l'instruction des demandes de titres. Le ministère de l'Intérieur a annoncé la nomination d'un spécialiste de la fraude dans chaque préfecture. Or, il ne semble pas que tous les postes soient pourvus.

Notre pays s'impose parfois des contraintes discutables

Tout étranger qui se présente dans une préfecture pour une demande d'asile reçoit un titre de séjour provisoire en contrepartie d'une prise d'empreintes digitales. La Commission nationale informatique et liberté (CNIL) qui interdit tout recoupement de fichier, place le ministère de l'Intérieur dans l'impossibilité juridique de vérifier grâce aux empreintes si l'intéressé est recherché.

La France est le seul pays européen dans cette situation : partout ailleurs, les fichiers sont croisés avec parfois quelques résultats intéressants lorsqu'il s'avère, par exemple, qu'un demandeur d'asile est recherché pour terrorisme... Dans notre pays, de tels recoupements ne sont pas possibles, ce que regrette le Rapporteur spécial.

2.- La contrefaçon et les vols

Les titres administratifs français actuels (CNI, passeports et titres de séjour) disposent d'un degré de sécurité élevé. Leur contrefaçon est généralement facilement détectable, notamment du fait de l'impossibilité de reproduire correctement les filigranes.

La police aux frontières (PAF) n'a découvert que peu de documents français contrefaits :

– 122 passeports français contrefaits en 2007, 65 en 2008 et 22 pour les huit premiers mois de 2009 ;

– 80 CNI en 2007, 89 en 2008 et 55 pour les huit mois 2009 ;

– 866 titres de séjour en 2007, 449 en 2008 et 300 lors des huit premiers mois de 2009 ;

– 19 permis de conduire en 2007, 15 en 2008 et 16 pour 2009.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'OBTENTIONS FRAUDULEUSES DÉTECTÉES

Titres	2006	2007	2008	2009 (au 1 ^{er} septembre)
Passeport	276	305	336	730
Carte nationale d'identité	127	174	214	655
Titre de séjour	228	234	232	180
Permis de conduire	42	103	126	103
Acte de naissance	84	68	228	460
TOTAL	757	884	1 136	2 128

Les passeports, les cartes d'identité et les titres de séjour plastifiés font l'objet d'une personnalisation centralisée, ce qui exclut tout vol en nombre de supports vierges. Il arrive que des passeports biométriques fassent l'objet de vols lors d'un envoi postal, mais ils restent facilement détectables, le contenu de la puce électronique n'étant pas falsifiable.

Pour lutter contre ce phénomène, un effort important a été mis en place pour augmenter considérablement les actions de formation à la lutte contre la fraude documentaire. À ce titre, 3 562 agents publics et privés ont été formés à la détection de la fraude documentaire en 2006, 7 030 en 2007, 8 349 en 2008 et 4 964 pour les huit premiers mois de 2009.

3.– Les effets de la taxe applicable en cas de perte ou de vol d'une CNI

Depuis le 1^{er} janvier 2009, aux termes de l'article 1628 *bis* du code général des impôts, en cas de non présentation de la carte nationale d'identité (CNI) en vue de son renouvellement, celui-ci est soumis à un droit de timbre dont le tarif est fixé à 25 euros. Au regard des informations disponibles au titre de la première année d'application de cette mesure, une diminution sensible (– 19,5 %) du nombre de CNI délivrées à la suite d'une déclaration de perte ou de vol a été observée par rapport à l'année précédente.

Le tableau ci-après rend compte de l'évolution constatée au cours des années 2006 à 2009.

NOMBRE DE RENOUELEMENTS DE CNI À LA SUITE D'UNE PERTE OU D'UN VOL

	2006		2007		2008		2009 (application de la taxe)	
Nombre de CNI renouvelées suite perte ou vol	711 289		777 108		810 494		678 042	
Variation	<i>En volume</i>	<i>En %</i>	<i>En volume</i>	<i>En %</i>	<i>En volume</i>	<i>En %</i>	<i>En volume</i>	<i>En %</i>
	-	-	+ 65 919	+ 8,5	+ 33 386	+ 4	- 132 452	- 19,5

De manière concomitante, la proportion des renouvellements de cartes d'identité sollicités à la suite d'une déclaration de perte ou de vol dans le volume global des renouvellements a également sensiblement baissé depuis le 1^{er} janvier 2009 : ainsi, si cette part oscillait autour de 30 % au cours des années précédentes, elle est tombée à 16 % en 2009. Comme le tableau ci-après le fait apparaître, la proportion des personnes qui produisent leur ancienne CNI au moment où la validité de celle-ci arrive à échéance est en nette augmentation (83 % en 2009 contre 66 % en 2006).

PROPORTION DE PERSONNES QUI PRODUISENT LEUR ANCIENNE CNI LORS DE SON RENOUELEMENT

	2006		2007		2008		2009 (application de la taxe)	
Total renouvellements CNI :	2 070 407		2 609 877		3 116 082		4 044 247	
dont :	nombre	%	nombre	%	nombre	%	nombre	%
demandes assorties CNI à renouveler	1 359 118	66	1 832 769	70	2 305 588	74	3 366 205	83
demandes présentées sans CNI à renouveler (suite perte ou vol)	711 289	34	777 108	30	810 494	26	678 042	17

4.- Développer l'activité de l'ANTS pour lutter contre la fraude

Le Rapporteur spécial insiste depuis des années sur la nécessité de confier à l'ANTS la sécurisation de la distribution des cartes nationales d'identité dont la prochaine version, de la taille d'une carte de crédit, sera plus difficile à falsifier que l'actuelle. Cette nouvelle carte d'identité, grâce à la puce électronique qu'elle incorporera, permettra le développement de nouveaux services s'appuyant sur la signature électronique, ce qui devrait sécuriser et révolutionner les échanges par Internet, plaçant la France parmi les pays en pointe dans ce domaine. Or, chaque année qui passe fait perdre à la France l'avance qu'elle a chèrement acquise dans ce domaine.

Les stations d'enregistrement installées dans les 2 073 mairies retenues pour le passeport biométrique et les 212 postes consulaires sont aptes à recevoir les demandes pour cette nouvelle carte d'identité qui est techniquement prête et pourrait être diffusée rapidement. L'ANTS est prête : délivrer la nouvelle carte d'identité, dans les mêmes stations d'enregistrement et avec le même formulaire que le passeport biométrique serait de nature à engendrer des économies et à faire gagner du temps aux services administratifs des préfectures. Ce nouveau document, en rendant la fraude plus difficile, ferait également réaliser des économies au pays.

Une proposition de loi déposée en ce sens au Sénat le 27 juillet 2010 pourrait être examinée fin 2010 ou au premier semestre 2011. Dans cette hypothèse, l'ANTS, qui se déclare techniquement prête, pourrait distribuer le nouveau document d'identité l'automne 2011 (6 millions de titres par an).

Mais d'autres projets sont en cours d'aboutissement : la délivrance par l'ANTS des cartes professionnelles des gendarmes et magistrats depuis le 1^{er} octobre 2010, la délivrance des titres de séjour électroniques (750 000 par an), prévue pour septembre 2011, la réalisation des permis de conduire automobiles en janvier 2013 (un million par an), des permis bateau... Seule la carte Vitale, qui fait pourtant l'objet d'une fraude massive depuis son introduction, semble ne pas être inscrite dans ce schéma, ce que regrette le Rapporteur spécial.

L'ANTS dispose de capacités techniques et logistiques qui ne demandent qu'à être pleinement utilisées et de personnels dynamiques qui prouvent leur efficacité au quotidien. Il est nécessaire d'utiliser cette agence pour lutter contre la fraude aux titres, fléau qui gangrène le fonctionnement équitable de notre société.

E.- L'EFFET DE LA CRÉATION DE L'ANTS SUR LES EFFECTIFS EN PRÉFECTURE

La création de l'ANTS et de ses 128 postes s'accompagne d'une réduction drastique des effectifs des agents de préfectures chargés de la délivrance des titres. **Entre 2007 et 2011, ce sont 681 postes de cette nature qui auront été supprimés en préfectures et sous-préfectures, soit un solde (681-128) de 553 emplois.**

**ÉVOLUTION COMPARÉE DES EFFECTIFS DES PRÉFECTURES ET DE L'ANTS
SUR LA MISSION DE DÉLIVRANCE DES TITRES (CNI, PASSEPORTS, CARTES GRISES)**

	Personnels affectés aux CNI	Personnels affectés aux Passeports	Personnels affectés aux Cartes grises	Total Préfecture	Évolution annuelle préfectures	ANTS	Total Préfectures + ANTS
2007	690	591	1 678	2 959		0	2 959
2008	653	565	1 659	2 877	- 82	31	2 908
2009	626	542	1 590	2 758	- 119	128	2 886
Objectif 2010	589	510	1 450	2 549	- 209	128	2 677
Objectif 2011	513	445	1 320	2 278	- 271	128	2 406
<i>Évolution 2007 - 2011</i>	- 177	- 146	- 358	- 681	- 681	+128	- 553

Le Rapporteur spécial note toutefois que **les effectifs en préfectures ont commencé à diminuer dès les années 2007 et 2008, alors que les réformes du passeport biométrique et du SIV ne sont entrées en application qu'en 2009.**

CHAPITRE III : LA VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE

Les crédits demandés pour ce programme s'élèvent à 190,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement et à 184,6 millions d'euros de crédits de paiement, en baisse sensible par rapport à 2010 (respectivement – 29,5 % et – 31,3 %) en raison de la faible activité électorale attendue en 2011 : en effet, les élections cantonales organisées au printemps ne concerneront que la moitié du territoire.

La plupart des emplois de ce programme ayant été transférés au programme support *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*, le plafond d'emploi autorisé pour 2011 du programme *Vie politique, culturelle et associative* reste stable à seulement 41 ETPT.

I.- LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES

A.- LES RÈGLES D'ATTRIBUTION DE L'AIDE PUBLIQUE

Rappelons que le montant global des crédits inscrits en loi de finances au titre de l'aide publique aux partis politiques est partagé en deux fractions égales. La première fraction est réservée aux partis politiques qui ont présenté, lors du plus récent renouvellement général de l'Assemblée nationale, des candidats dans au moins cinquante circonscriptions. Cette condition ne s'applique pas aux partis politiques n'ayant présenté des candidats qu'en outre-mer. Seuls les partis dont les candidats ont recueilli au moins 1 % des suffrages exprimés peuvent bénéficier de l'aide publique.

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

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

B.- LES PARTIS BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE PUBLIQUE

Le montant inscrit en loi de finances au titre de l'aide publique de l'État aux partis et groupements politiques est fixé depuis 1995 à 40 132 204 euros pour chacune des deux fractions, soit un total de 80 264 408 euros. Tel est le montant demandé dans le présent projet.

Le montant effectivement réparti en 2010 était toutefois de 74 881 516 euros, le solde (5 382 892 euros) correspondant aux pénalités infligées aux formations politiques qui n'ont pas respecté, lors du renouvellement général de l'Assemblée nationale de juin 2007, les règles de la parité fixées par la loi.

LISTE DES PARTIS POLITIQUES AYANT BÉNÉFICIÉ DE L'AIDE PUBLIQUE EN 2010

I – Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats dans au moins 50 circonscriptions (métropole)	Montant de la 1ère fraction de l'aide publique pour 2010 compte tenu de la loi sur la parité	Montant de la 2ème fraction de l'aide publique pour 2010	TOTAL
Union pour un mouvement populaire - UMP	13 120 031,95	20 219 613,16	33 339 645,11
Parti socialiste	10 273 457,33	12 938 798,01	23 212 255,34
UDF- Mouvement démocrate	2 776 584,02	1 228 089,30	4 004 673,32
Parti communiste français - PCF	1 875 616,00	1 885 994,29	3 761 610,29
Front national - FN	1 838 366,81		1 838 366,81
Les Verts	1 442 431,04	350 882,66	1 793 313,70
Parti Radical de Gauche	504 766,25	745 625,65	1 250 391,90
Ligue communiste révolutionnaire - LCR	896 994,51		896 994,51
Mouvement pour la France - MPF	598 570,10	219 301,66	817 871,76
Lutte ouvrière - LO	366 123,53		366 123,53
Chasse, pêche, nature et traditions - CPNT	359 674,56		359 674,56
le Trèfle-Les Nouveaux écologistes Homme-Nature-Animaux	163 583,31		163 583,31
Mouvement écologiste indépendant - MEI	123 714,10		123 714,10
Solidarité écologie gauche alternative - SEGA	108 215,48		108 215,48
Sous-total I	34 448 128,99	37 588 304,73	72 036 433,72

Dans le tableau ci-après, la dotation financière de Fetia Api, formation politique polynésienne, ne passe pas inaperçue. En effet, c'est à ce parti que se sont curieusement rattachés les parlementaires du groupe Nouveau centre, de manière à bénéficier des avantages financiers consentis aux groupements politiques établis outre-mer.

II – Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer	Montant de la 1^{ère} fraction de l'aide publique pour 2010 compte tenu de la loi sur la parité	Montant de la 2^{ème} fraction de l'aide publique pour 2010	TOTAL
Fetia Api	856,45	1 447 390,96	1 448 247,41
Démocratie et République - anciennement Metz pour tous	14 672,92	394 742,99	409 415,91
Parti communiste réunionnais	74 357,81	87 720,66	162 078,47
Parti progressiste martiniquais	27 443,37	131 581,66	159 024,37
Tahoeraa Huiraatira	30 316,38	87 720,66	118 037,04
Guadeloupe unie socialisme et réalités	11 668,21	87 720,66	99 388,87
Mouvement indépendantiste martiniquais	18 340,32	43 860,33	62 200,65
Rassemblement démocratique pour la Martinique	5 294,73	43 860,33	49 155,06
La Relève	3 221,13	43 860,33	47 081,46
Mouvement libéral populaire - Mouvement libéral martiniquais	2 987,93	43 860,33	46 848,26
Parti socialiste Guyanais	2 397,39	43 860,33	46 257,72
Cap sur l'avenir	1 620,63	43 860,33	45 480,96
Parti communiste guadeloupéen	1 186,11	43 860,33	45 046,44
Identité et République	28 550,63		28 550,63
Groupement France-Réunion	19 965,98		19 965,98
RAUTAHl	8 794,36		8 794,36
L'Action	8 254,15		8 254,15
No oe e te numaa	7 957,20		7 957,20
Rassemblement pour la Calédonie	7 301,23		7 301,23
NOFWAP la Guadeloupe en action	6 261,07		6 261,07
Bâtir le pays Martinique	4 905,51		4 905,51
Avenir meilleur pour la population de Réunion	4 623,67		4 623,67
Parti socialiste réunionnais	4 421,51		4 421,51
Droite sociale – anciennement Union centriste et libérale	3 033,23		3 033,23
Archipel demain	1 842,08		1 842,08
Te'Avei'a	909,30		909,30
Sous-total II	301 183,30	2 543 899,27	2 845 082,57
TOTAL	34 749 312,29	40 132 204,00	74 881 516,29

C.– LE DÉVELOPPEMENT DES MICRO PARTIS

Des partis à vocation locale, souvent affiliés à des partis nationaux, se sont multipliés ces dernières années sous l'appellation générique de « micro partis ». Ces petites formations ont toute leur place sur l'échiquier politique qui ne doit pas être confisqué par les grands partis nationaux.

Ces formations, qui ne sont pas suffisamment représentatives au niveau national pour prétendre bénéficier d'un financement public, représentent quand même un coût pour le budget de l'État dans la mesure où les dons qu'ils suscitent sont déductibles, à hauteur de 66 % des sommes versées et dans la limite de 20 % du revenu imposable du donateur.

Aujourd'hui une personne peut donner jusqu'à 7 500 euros à un parti politique, micro partis inclus. Mais elle peut donner à autant de formations qu'elle souhaite. Le Rapporteur spécial invite à réfléchir à la mise en place d'un mécanisme destiné à éviter les excès. Fixer, par exemple, à deux fois 7 500 euros par an le maximum qu'une personne physique pourrait donner à l'ensemble des partis politiques de son choix, selon un libre fractionnement, pourrait constituer la base d'une réflexion qui devra, tôt ou tard, être menée.

II.- L'ORGANISATION ET LE FINANCEMENT DES ÉLECTIONS

A.- DES DÉPENSES EN FORTE BAISSÉ EN 2011

L'évolution des crédits est liée au rythme électoral. Ainsi, les crédits demandés pour l'exercice 2011 diminueront de 45 % pour s'établir à 103,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 101,3 millions d'euros en crédits de paiement. Ils correspondent principalement à l'organisation des élections cantonales qui se tiendront au printemps 2011 et qui ne concerneront qu'un canton sur deux, soit 50 % du corps électoral seulement. Le coût des élections cantonales est ainsi estimé à 92,5 millions d'euros, contre 159,1 millions d'euros pour les élections régionales de 2010.

En 2012 en revanche, les crédits évolueront à la hausse avec l'organisation de deux scrutins nationaux : l'élection du Président de la République, dont le coût est estimé à 197,5 millions d'euros, et les élections législatives, dont le coût est estimé à 192,7 millions d'euros. En 2013 enfin, aucun scrutin national ne devrait être organisé : les crédits demandés évolueront donc fortement à la baisse.

L'an prochain, les dépenses de personnel, d'un montant de 15,1 millions d'euros correspondent au montant prévisionnel des indemnités versées dans le cadre de la préparation et du déroulement des opérations électorales.

Les dépenses de fonctionnement, qui s'élèvent à 76,3 millions d'euros (- 44 %), concernent, d'une part, le report de charges dû à l'étalement des remboursements forfaitaires aux candidats des élections régionales de 2010 (0,4 million d'euros) ainsi qu'à l'organisation des élections qui se dérouleront en 2010 :

- 65,1 millions d'euros pour les élections cantonales ;
- 1,3 million d'euros pour les élections sénatoriales ;

- 1,3 million d’euros pour les élections territoriales à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte ;
- 2,6 millions d’euros pour les élections partielles ;
- 5,6 millions d’euros pour les dépenses communes relatives au matériel électoral et aux dépenses de maintenance informatique.

B.– LA MONTÉE DU COÛT DES ÉLECTIONS DEVIENT PRÉOCCUPANTE

1.– Le coût des élections régionales de 2010 en forte hausse

Le Rapporteur spécial avait déjà souligné l’an dernier l’explosion du coût des élections européennes (120 millions d’euros, +28 %) ; il renouvelle ce constat en 2010 avec le coût des élections régionales (159,6 millions d’euros) en augmentation lui aussi de 28 % par rapport au scrutin de 2004 dont le coût s’élevait à 124,7 millions d’euros.

COÛT DES SCRUTINS DEPUIS 2001

Scrutins	Coût total en euros
Élections municipales 2001	102 000 000
Élection présidentielle 2002	200 400 000
Élections législatives 2002	134 400 000
Élections européennes 2004	94 846 403
Élections sénatoriales 2004	1 144 823
Élections cantonales 2004	68 778 544
Élections régionales 2004	126 192 176
Élections partielles 2004	3 592 505
Élections partielles 2005	2 260 000
Referendum 2005	123 569 778
Élections partielles 2006	2 500 000
Élection présidentielle 2007	207 000 000
Élections législatives 2007	146 000 000
Élections municipales 2008	125 900 000
Élections cantonales 2008	71 100 000
Élections sénatoriales 2008	1 900 000
Élections européennes 2009	120 000 000
Élections régionales 2010 (environ)	159 600 000
Élections cantonales 2011 (prévisions)	92 500 000
Élections sénatoriales 2011 (prévisions)	1 700 000
Élection présidentielle 2012 (prévisions)	197 500 000
Élections législatives 2012 (prévisions)	192 700 000

Cette hausse, qui correspond aux prévisions effectuées dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2010, s’explique principalement par deux facteurs :

- les frais postaux liés à l’envoi de la propagande ont connu, à la suite de l’ouverture à la concurrence d’une partie du marché postal, une hausse de 104 % pour les élections régionales, en passant de 18,4 millions d’euros en 2004 à 37,5 millions d’euros en 2010. En effet, lorsque le marché postal a été ouvert à la

concurrence pour les plis de plus de 50 grammes, les tarifs d'affranchissement ont connu une hausse de près de 160 % par rapport aux tarifs inscrits antérieurement dans la convention postale ;

– le nombre de listes en présence au premier tour de scrutin est passé de 226 listes en 2004 à 252 en 2010, soit une hausse de 12 %.

Les éléments les plus onéreux de l'organisation d'un tel scrutin sont, par ordre décroissant :

– les frais relatifs à la propagande électorale : 79,4 millions d'euros, dont 15,9 millions d'euros de dépenses liées à la mise sous pli, 37,5 millions d'euros de frais postaux et 26 millions d'euros de remboursements aux candidats ;

– les remboursements forfaitaires aux candidats de leurs dépenses de campagne : 39,3 millions d'euros ;

– les transferts aux communes pour leurs frais d'assemblée électorale : 14,6 millions d'euros.

Le Rapporteur spécial souligne l'intérêt de la réforme territoriale en cours d'examen devant le Parlement qui créera le statut de conseiller territorial en remplacement des deux statuts de conseillers généraux et régionaux : en supprimant les élections régionales, le budget de l'État économisera 160 millions d'euros tous les six ans, soit 27 millions d'euros par an en moyenne. Il s'agit d'un aspect certes mineur de la réforme, mais qui ne doit pas être négligé compte tenu des substantielles économies qu'il permet de réaliser.

Aux élections précitées se sont ajoutées, les 10 et 24 janvier 2010, deux consultations qui ont été organisées en Martinique et en Guyane sur le régime administratif de ces deux collectivités. L'organisation matérielle des deux référendums a coûté 1,74 million d'euros.

Enfin, le Rapporteur tient à évoquer l'organisation des élections aux Chambres de commerce et d'industrie (CCI) qui se dérouleront en fin d'année 2010. Ces scrutins, peu politisés et qui ne concernent pas l'ensemble du corps électoral sont moins médiatisés que d'autres, mais ils fournissent une charge de travail considérable aux fonctionnaires chargés de les organiser, en administration centrale comme dans les préfetures.

2.– La forme de la propagande électorale doit évoluer

Le Rapporteur spécial reste favorable à une réforme de la propagande électorale qui, on vient de le voir, s'avère extrêmement coûteuse sous sa forme actuelle : 150 millions d'euros pour les élections présidentielle et législatives de 2007, 74 millions d'euros pour les européennes de 2009...

Si l'information des électeurs reste évidemment indispensable, il est permis de s'interroger sur la forme qu'elle doit prendre. Dans ce vingt-et-unième siècle naissant, à l'heure d'Internet et de l'audiovisuel, ne serait-il pas judicieux de réserver la propagande écrite aux personnes qui en feraient la

demande expresse, sans doute peu nombreuses, et d'informer les autres électeurs par des méthodes moins onéreuses, plus respectueuses de l'environnement et qui prennent en compte le développement durable ?

Le Rapporteur spécial a déposé sur ce sujet, le 8 octobre 2007, la proposition de loi n° 262 visant à assurer la transmission par voie électronique de la propagande électorale. Malheureusement, aucune suite n'a encore été donnée à cette initiative.

Conscient de la nécessité de réduire le coût de la propagande électorale, le ministère de l'Intérieur a annoncé réfléchir à plusieurs mesures de rationalisation. La principale réforme pourrait consister en la suppression du bulletin de vote envoyé au domicile des électeurs pour les scrutins uninominaux. Cette mesure permettrait de réaliser 20 millions d'euros d'économies en 2012. La rationalisation pourrait également concerner l'affichage électorale, la tarification et les conditions de remboursement de la propagande électorale. Le ministre de l'Intérieur a écrit aux responsables des partis politiques afin de les consulter sur ces différents projets. Si les observations recueillies dans ce cadre sont favorables, les mesures proposées, d'ordre réglementaire, pourraient être rendues applicables lors des élections cantonales de 2011.

III.- LES CULTES

Les crédits demandés en 2011 pour l'action *Cultes* s'élèvent au total à 2 millions d'euros et sont relativement stables par rapport à 2010. Sur ce total, 0,7 million d'euros (+ 0,1 million d'euros) concerne les dépenses immobilières et 1,3 million d'euros les subventions aux cultes d'Alsace et de Moselle.

Les dépenses d'investissement prévues pour un montant de 660 000 euros correspondent à la poursuite du programme de travaux d'entretien et de sécurité des immeubles dont l'État est propriétaire (grands séminaires et palais épiscopaux de Strasbourg et Metz) et qui sont mis à disposition du culte catholique en application d'un décret du 6 novembre 1813.

Les subventions de fonctionnement ont concerné en 2009 et 2010 la participation forfaitisée de l'État versée à chaque culte reconnu pour les frais d'administration. Pour le culte israélite, cette subvention inclut une part destinée à la rémunération de ministres officiants. Le montant des crédits prévus en 2011 s'élève à 1 305 600 euros, soit une hausse de 1 %, taux également retenu pour arrêter le montant de ces subventions les deux exercices suivants.

Aucune création, suppression ou transformation d'emplois n'a été enregistrée au cours de l'exercice 2010 et il en sera de même en 2011, de sorte que la répartition des emplois entre les différents cultes demeure inchangée et correspond à la nomenclature budgétaire qui prévalait avant 2006, répartition elle-même assise sur le découpage territorial en paroisses et circonscriptions

rabbiniques. La répartition est la suivante : 76 % des postes pour le culte catholique, 22 % pour les cultes protestants et 2 % pour le culte israélite. La ventilation des crédits obéit à la même répartition.

IV.— LA VIE ASSOCIATIVE

Le budget de cette action, qui avait connu une forte contraction en 2010 (95 000 euros après 253 000 euros en 2009), sera revu à la hausse en 2011, puisque les crédits inscrits dans le projet de loi de finances seront portés à 140 000 euros. Les dépenses de personnels ayant été transférées depuis le 1^{er} janvier 2009 au programme *Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur*, ce sont désormais les dépenses de fonctionnement courant qui sont transférées.

Les dépenses effectuées en 2010 ont principalement permis de financer le renouvellement des équipements (plateformes, serveurs, licences) permettant le fonctionnement des bases de production et de qualification de l'application relative au répertoire national des associations (RNA). Le parc informatique installé au début de l'exploitation du répertoire national des associations est devenu obsolète et génère des coûts de maintenance de plus en plus élevés.

Aussi a-t-il été décidé de le remplacer par des infrastructures plus modernes, ce qui explique l'augmentation du budget de cette action. Par ailleurs, les nombreuses évolutions fonctionnelles prévues pour l'année 2011 vont impliquer des développements informatiques conséquents qui nécessitent l'acquisition de matériels spécifiques pour ces travaux.

Si les crédits de l'année 2010 ont été consacrés au renforcement de l'architecture informatique de l'application en vue de l'intégration au RNA de fonctionnalités nouvelles, les crédits demandés pour l'année 2011 seront quant à eux majoritairement consacrés à la réalisation de trois passerelles (« e-crédation », « e-subvention » et le répertoire SIRENE), de quatre modules dévolus aux associations reconnues d'utilité publique, aux fondations reconnues d'utilité publique, aux associations de droit local et aux fonds de dotation ainsi que d'un module permettant les requêtes statistiques des utilisateurs du répertoire.

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

Le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* (CPPI) est le programme de pilotage stratégique du ministère. Ce programme regroupe des fonctions transversales, ayant toutes pour caractéristique de porter des politiques bénéficiant à l'ensemble des structures du ministère, tout en étant très diverses dans leurs domaines d'intervention : systèmes d'information, ressources humaines, affaires financières, affaires immobilières, communication, études, affaires juridiques et contentieux.

I.– UN BUDGET QUI PROGRESSE EN 2011

A.– UNE AMPLIFICATION DE LA HAUSSE ENREGISTRÉE EN 2009

Les crédits du programme CPPI s'élèveront en, 2011, à 699,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 511,4 millions d'euros en crédits de paiement, en hausses respectives de 17,9 % (soit + 106 millions d'euros !) et de 2,9 %. Ces augmentations font suite à des hausses respectives de 2,2 % et de 2,5 % déjà enregistrées en 2010 par rapport à 2009.

Ce sont principalement les actions *État-major* et *Affaires financières et immobilières* qui connaissent les hausses les plus importantes avec respectivement +10,9 % et +9,1 % et en crédits de paiement (+97,1 % en autorisations d'engagement pour cette dernière).

Les actions *Pilotage des ressources humaines*, *Expertise, audit, prévision, études* et *Système d'information et de communication* connaissent des hausses plus raisonnables avec respectivement +1,1 %, +6,8 % et +3,8 % en crédits de paiement. Seule l'action *Conseil juridique et traitement du contentieux* enregistrera en 2011 une baisse de son budget (-4,3 %) qui, compte tenu des difficultés d'établir des prévisions en la matière, sera probablement revu en cours d'exercice.

B.– LA HAUSSE DES EFFECTIFS DU PROGRAMME SE POURSUIT

Le plafond d'emplois autorisé pour 2010 du programme *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* s'élèvera à 5 099 ETPT soit 69 de plus que le plafond d'emplois 2010. Rappelons que ce programme accueille depuis 2009 la majorité des personnels du programme *Vie politique, culturelle et associative* dont 1 393 ministres des cultes d'Alsace-Moselle.

Le présent projet de loi de finances poursuit le non remplacement d'une partie des personnels partant à la retraite avec la suppression de 69 emplois. En revanche, 135 ETPT sont transférés au programme :

– 26 emplois proviennent du programme 176 *Police nationale* : 11 pour le regroupement des contrats des cabinets, 13 en raison du transfert de missions lié à la mutualisation de la gestion des personnels des corps fusionnés de la filière administrative et 2 pour la réorganisation du suivi de la masse salariale ;

– 33 emplois proviennent du programme 152 *Gendarmerie nationale*. Il s'agit de 29 emplois affectés au bureau des affaires immobilières de la gendarmerie nationale, de 2 emplois de hauts fonctionnaires et de 2 emplois chargés de la réorganisation du suivi de la masse salariale ;

– 75 emplois proviennent de la direction centrale des services d'infrastructures de la Défense et sont destinés à occuper des fonctions de maîtrise d'ouvrage immobilière dans les secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP) du fait de l'intégration de la gendarmerie nationale au ministère de l'Intérieur ;

– 1 emploi est transféré du programme 307 *Administration territoriale* pour la réorganisation du suivi de la masse salariale.

Le secrétariat général pour l'administration du ministère de l'Intérieur, qui reconnaît que l'administration centrale a été relativement épargnée par les réductions d'effectifs jusqu'à présent, annonce qu'aucun départ en retraite ne sera remplacé en 2011 au sein du programme CPPI, à l'exception des ministres du culte pour lesquels la règle du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux n'est pas appliquée.

II.– LES SYSTÈMES D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION

Cette action regroupe l'ensemble des moyens matériels et humains de la direction des systèmes d'information et de communication et des services déconcentrés du même nom, soit 1 253 emplois. En 2011, le budget de cette action s'élèvera à 143,2 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, ce qui représente une hausse de 3,5 % par rapport à 2010.

Le ministère de l'Intérieur mène plusieurs projets d'adaptation et de modernisation de ses systèmes d'information. Ces projets sont, pour partie, conduits en propre par la direction des systèmes d'information et de communication (DSIC) et pour partie sous-traités à des prestataires de services informatiques, dans le respect de l'ensemble des normes communes applicables au ministère.

A.– DEUX PROJETS D'ENVERGURE RELATIFS AUX VÉHICULES

1.– Le SIV a bouleversé l'immatriculation des véhicules

Le système d'immatriculation des véhicules (SIV) est désormais pleinement opérationnel et intègre déjà plus de 11 millions d'immatriculations. L'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), opérateur de l'État, en assure la maintenance évolutive et corrective avec notamment :

– la mise en service d'ici la fin de l'année d'une plate forme de secours et de pré-production destinée à sécuriser le système d'information ;

– l'interconnexion avec les derniers partenaires non encore connectés afin de finaliser la montée en charge du système.

Le budget du SIV (55 millions d'euros annuel) est désormais à la charge de l'ANTS et non plus du ministère de l'Intérieur.

2.– Le projet Faeton de permis de conduire sécurisé

La prise en compte des trois dernières directives européennes en matière de sécurité routière et la sécurisation du permis de conduire nécessitent la refonte du système national des permis de conduire (SNPC) mis en place en 1992. La troisième directive, (n° 2006/126/CE modifiée du 20 décembre 2006) relative à la refonte du permis de conduire, fait obligation aux États-membres de l'Union européenne de se mettre en conformité avec les nouvelles dispositions au plus tard le 19 janvier 2013.

Le système Faeton sera le nouveau système de gestion du permis de conduire européen sécurisé (carte à puce avec données biométriques). Par ailleurs, les processus permettant de traiter les infractions au code de la route seront améliorés, de même que les procédures de délivrance et de renouvellement des permis. Les unités chargées d'assurer les opérations de sécurité routières accéderont plus facilement au fichier Faeton grâce à un système d'identification magnétique, incorporé au permis. L'ANTS est maître d'œuvre du projet. Le marché d'exécution sera notifié en mars 2011. Les dépenses d'investissement du projet sont évaluées à 48 millions d'euros sur la période 2011-2013.

B.– TROIS PROGRAMMES DE COHÉRENCE

1.– Le projet Mistral CIR relatif à l'information sur les retraites

L'application Mistral (Gestion des pensions et des allocations d'invalidité) d'information des fonctionnaires sur le calcul de leurs retraites doit être adaptée pour prendre en compte les évolutions réglementaires du code des pensions civiles et militaires et permettre la mise en place du droit à l'information sur la retraite.

Des évolutions importantes sont prévues afin d'intégrer d'une part les mesures nouvelles de la réforme des retraites de 2010 et d'autre part la régionalisation des services des pensions conformément aux orientations de la révision générale des politiques publiques (RGPP). En 2011, ce projet bénéficiera de 0,177 million d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiements.

2.– Le portail d'accès sécurisé Passage

L'objet du programme Passage (Portail d'accès sécurisé au système d'information pour les acteurs gérés et éligibles) est de mettre en place un système unifié de gestion de l'authentification et des droits d'accès aux applications du ministère.

En 2010, le projet a atteint son objectif sur le périmètre police nationale. La phase suivante qui verra la généralisation de ce projet à l'ensemble de l'administration du ministère hors police démarrera à la fin de l'année 2010. En 2011, ce projet bénéficiera de 1,7 million d'euros d'autorisations d'engagement et de 1,9 million d'euros de crédits de paiements.

3.– Le projet Cristal de refonte des systèmes téléphoniques

Le projet Cristal (Centralisation sur le réseau *Internet Protocol* des services de téléphonie) correspond à la migration inéluctable de la téléphonie vers la technologie IP (*Internet Protocol*). Les enjeux du projet Cristal sont financiers (mutualisation des ressources...), sécuritaires (haute-disponibilité...), organisationnels (concentration des ressources...), fonctionnels (*ToIP (Telephony over Internet Protocol)*) et services à valeur ajoutée).

Les nouvelles orientations techniques issues des expérimentations menées en administration territoriale (à Beauvais), en police (à Tarbes) et en sécurité civile (à Marseille), ainsi que la situation budgétaire contrainte ont nécessité un nouveau cadrage du projet qui a été rebaptisé *ToIP au MIOMCT* (ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales), avec une approche progressive qui débutera par une extension de l'expérimentation de la ToIP à la préfecture de police, ainsi qu'à la préfecture de la région Île de France.

III.– LES AFFAIRES FINANCIÈRES ET IMMOBILIÈRES DU MINISTÈRE

A.– UN PARC IMMOBILIER EN CONTINUELLE ADAPTATION

La gestion immobilière de la mission est compétente aussi bien pour l'administration centrale du ministère que pour les biens relevant de l'action sociale, de l'administration territoriale ou de l'administration des cultes en Alsace et Moselle. Les autorisations d'engagement de l'action *Affaires financières et immobilières*, qui compte 457 agents, s'élèveront à 199,5 millions d'euros en 2011 (+ 97,1 %) et les crédits de paiement à 110,9 millions d'euros (+ 9,1 %).

1.— Les mouvements de l'immobilier de l'administration centrale

La cession de trois immeubles occupés par le ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales a été programmée pour 2010 mais ne semble pas encore finalisée. Il s'agit des immeubles situés aux adresses suivantes :

– 6 rue Cambacérès à Paris 8^{ème}. Les services qui y étaient logés seront transférés dans l'îlot Beauvau agrandi depuis 2008 par la location d'un immeuble mitoyen. La valeur de l'immeuble mis en vente a été estimée, en 2007, à 11,2 millions d'euros ;

– 28 avenue de Friedland à Paris 8^{ème}. Cet immeuble, composé d'appartements ayant jusqu'à présent servi de logements de fonction, a été estimé, en 2007, à 9,7 millions d'euros ;

– 5 avenue du Président Wilson à Joinville-le-Pont. Il s'agit de cinq appartements détenus par le ministère en copropriété à Joinville-le-Pont. Destinés à héberger des sous-préfets en mobilité, ces logements ne sont désormais plus occupés.

2.— Le cas particulier de l'immeuble de la rue Nélaton

Le ministère de l'Intérieur se fixe désormais comme priorité la poursuite de la rationalisation des implantations de l'administration centrale en Île-de-France, à commencer par les services hébergés dans l'immeuble de la rue Nélaton. Cet immeuble dans lequel travaillent 1 500 agents (services du budget, du personnel, de l'immobilier, systèmes de communication) est loué depuis 1985. Le bail, renouvelé en 2003 arrivera à son terme le 31 mai 2012.

Or, l'immeuble a vieilli et n'est plus aux normes. Les travaux de réhabilitation nécessaires peuvent difficilement être conduits sur un site occupé et supposent un déménagement temporaire d'au moins deux ans. Dès lors, le ministère envisage un départ qui pourrait s'avérer définitif. Le secrétariat général pour l'administration a pris l'attache d'un prestataire extérieur, la société BNP-Paribas qui aura pour objectif de trouver un nouveau site pour les services en question.

Un comité de pilotage associant les représentants du personnel se réunira régulièrement pour suivre l'évolution du dossier. Une décision est attendue dans le courant du second semestre 2011 pour un emménagement en juin 2012.

3.— L'immobilier de l'action sociale

L'immobilier de l'action sociale représente un parc de 13 447 m². Il ne connaît plus d'évolution suite aux cessions intervenues avant 2008.

Les crédits alloués sont utilisés, d'une part, à mettre aux normes d'hygiène et de sécurité et, d'autre part, à tendre vers un niveau d'équipement conforme aux normes du tourisme social européen. Ces travaux permettent de maintenir l'attractivité des quatre centres de vacances avant de renforcer celle-ci par l'engagement de travaux de restructuration globale plus significatifs, non envisageables avec les dotations actuelles.

Les crédits d'investissement 2009 ont été de 0,6 million d'euros en autorisations de paiement et 0,57 million d'euros en crédits de paiement. Les prévisions pour 2010 s'établissent à hauteur de 0,68 million d'euros en autorisations de paiement et 0,47 million d'euros en crédits de paiement.

4.- Une politique immobilière active dans l'administration préfectorale

Les investissements immobiliers pour les préfetures ont pour vocation de rattraper le retard accumulé dans les investissements tout en réalisant les aménagements directement en lien avec les nouvelles orientations définies et plus particulièrement la modernisation des salles opérationnelles, les restructurations des halls d'accueil des préfetures et un plan de rattrapage pour les préfetures d'outre-mer conduit depuis 2005.

Ces deux dernières années, les principales opérations structurantes conduites ont été les suivantes : livraison des préfetures de Nancy (7,9 millions d'euros en 2009), des accueils de Nantes (2,71 millions d'euros en 2010) et Nanterre (2,5 millions d'euros) ; livraison des sous-préfetures de Saint-Malo (4,4 millions d'euros en 2009) et de Montluçon (3,8 millions d'euros en 2009).

Par ailleurs, des projets sont en cours pour les préfetures de Bordeaux (livraison en 2010 pour un coût de 12,1 millions d'euros), de Lyon-Molière (livraison en 2011 pour 24 millions d'euros), de Fort-de-France (livraison en 2011 pour 16 millions d'euros), pour le haut-commissariat à Papeete (10,8 millions d'euros) et pour la sous-préfecture de Mulhouse (livraison en 2011 pour 6,5 millions d'euros).

CRÉDITS RELATIFS AUX OPÉRATIONS IMMOBILIÈRES DU PROGRAMME ADMINISTRATION TERRITORIALE

(en euros)

Année	2008	2009	2010 (prévisions)	2011 (prévisions)
Autorisations d'engagement déléguées	46 306 462	47 798 321	44 538 124 (LFI + transfert)	43 585 025 (LFI)
Crédits de paiement consommés	45 117 335	47 515 318	43 531 143 (LFI + transfert)	43 585 025 (LFI)

La période 2011-2013 verra la réalisation, outre les opérations en cours précitées, de la future préfecture de région Bretagne à Rennes dont la livraison est prévue en 2014 pour un coût global de 46 millions d'euros. Il s'agit de l'investissement structurant le plus important pour les années à venir.

5.— Le petit parc de logements et bureaux des cultes en Alsace et Moselle

Ce parc est constitué de quatre implantations correspondant aux Grands séminaires et palais épiscopaux de Metz et Strasbourg. Il représente environ 33 000 m².

Les bâtiments, très anciens et très vastes exigent de nombreuses mises aux normes de sécurité. Leur mise en œuvre est planifiée dans la limite des dotations budgétaires allouées, relativement restreintes, de l'ordre de 600 000 euros par an.

Ce niveau de dotation, en diminution de 50 000 euros (– 8,3 %) par rapport à 2010 permet à peine de maintenir le patrimoine dans son état actuel, sans toutefois autoriser des remises aux normes structurelles pourtant indispensables.

B.— LES LOGEMENTS DE FONCTION DU MINISTÈRE

Compte tenu de la vente de l'immeuble sis 28 avenue de Friedland, où étaient regroupés un grand nombre de logements de fonction, le ministère n'assume plus la gestion que de 66 logements, appartements du ministre et des secrétaires d'État compris, situés dans Paris et la proche banlieue.

Au 1^{er} août 2010, le régime d'utilisation de ces logements était le suivant :

- 11 correspondaient à des logements « par nécessité absolue de service » ;
- 6 correspondaient à des logements « par utilité de service » ;
- 35 étaient sous le régime de conventions d'occupation temporaire ;
- 14 étaient des logements vacants ou en cours d'attribution.

Ce parc domanial va être fortement réduit d'ici fin 2010, 16 logements étant en cours d'aliénation. En effet, en liaison avec les services de France Domaine, le ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales va procéder à la cession de deux immeubles à Paris, au 28 avenue de Friedland (8^{ème} arrondissement) et à Joinville-le-Pont (Val de Marne). Les ventes pourraient être finalisées par France Domaine d'ici la fin de l'année.

Qui est logé par le ministère de l'Intérieur ?

Le ministre et les deux secrétaires d'État sont évidemment logés par « nécessité absolue de service » par le ministère de l'Intérieur. Mais cette possibilité est également offerte aux hauts fonctionnaires suivants :

- le directeur de cabinet du ministre ;
- le directeur - adjoint de cabinet du ministre ;
- le secrétaire général du ministère ;
- le directeur général de la police nationale ;
- le directeur de la sécurité civile ;
- le cuisinier du ministre ;
- le maître d'hôtel de la secrétaire d'État à l'Outre-mer ;
- le permanent du bureau des affaires immobilières de l'administration centrale (poste basé dans l'îlot Beauvau) ;
- le chef du centre opérationnel de gestion des crises (poste basé à Asnières).

Six appartements sont attribués à des fonctionnaires « logés par utilité de service ». Trois sont accordées à des hauts fonctionnaires : le secrétaire général adjoint, le directeur de la planification de sécurité nationale et le chef du bureau de la coordination à la direction de la sécurité civile ; trois autres sont attribués à des fonctionnaires du bureau des affaires immobilières qui assurent les permanences techniques pour l'ensemble du ministère.

IV.- LE CONTENTIEUX DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

A.- LES NIVEAUX ATTEINTS RESTENT TRÈS ÉLEVÉS

Le montant des crédits attribués au ministère de l'Intérieur pour le règlement de ses contentieux s'est élevé en 2009 au montant record de 98,4 millions d'euros, chiffre qui n'inclut, pas les 32,5 millions d'euros, par l'article 103 de la loi de finances rectificative pour 2008 destinés à mettre un terme au contentieux indemnitaire relatif à la délivrance des cartes nationales d'identité et des passeports par les communes. Au total, ce sont donc 130,8 millions d'euros qui ont été dépensés en frais de contentieux l'an dernier...

À la date du 1^{er} septembre 2010, le rythme des dépenses liées au contentieux (63 millions d'euros) reste soutenu pour une prévision de fin de gestion de l'ordre de 112,5 millions d'euros. Pour 2011, la somme inscrite au projet de loi de finances s'élève à 83 millions d'euros.

Ces chiffres élevés sont principalement liés, en 2009, aux règlements des dossiers contentieux des communes qui réclamaient un dédommagement à l'État pour la mise à disposition des personnels chargés de collecter, d'instruire et de

transmettre les dossiers de cartes nationales d'identité et de passeports (6,51 millions d'euros). Elle résulte également de l'indemnisation des préjudices occasionnés à la société Eurotunnel à la suite d'intrusions d'étrangers dans le tunnel sous la Manche : 4 millions d'euros en 2009 et autant en 2010.

Deux postes sont plus particulièrement exposés : le contentieux lié au recours de la force publique et celui lié aux étrangers.

Le ministère de l'Intérieur rappelle que l'évaluation du besoin en matière de frais de contentieux est délicate, compte tenu de la nature aléatoire des dépenses intervenues, où l'augmentation constatée est notamment fonction du nombre de règlements amiables intervenus et de contentieux jugés. L'évolution des dépenses est aussi fonction du calendrier de jugement des dossiers.

B.- LE CONTENTIEUX DU CONCOURS DE LA FORCE PUBLIQUE

1.- Une évolution répartie durablement à la hausse

ÉVOLUTION DU COÛT DU CONTENTIEUX RELATIF AU REFUS D'ACCORDER LE CONCOURS DE LA FORCE PUBLIQUE

(en euros)

Années	Montant
2002	52 078 707
2003	61 772 585
2004	65 032 143
2005	75 416 907
2006	66 245 506
2007	31 055 127
2008	32 383 292
2009	40 550 000

En 2009, les dépenses constatées au titre des refus de concours de la force publique se sont élevées à 40,55 millions d'euros, en hausse de 25 % par rapport à l'année précédente.

Ces dépenses sont fortement liées aux difficultés rencontrées en matière de logement : renchérissement du coût des loyers et existence de situations sociales particulièrement difficiles à prendre en compte, telles que : absence de solution de relogement, nombre de familles avec des enfants en bas âge ou des problématiques lourdes de santé, niveau de surendettement très élevé...

Elles fluctuent aussi selon l'évolution des pratiques des bailleurs publics ou privés qui requièrent le concours de la force publique en n'hésitant plus à faire jouer systématiquement la responsabilité de l'État.

Depuis 2009, l'évolution des dépenses est liée autant à l'assouplissement des conditions de la négociation qu'à la baisse de l'octroi du concours. En effet, depuis cette date, plusieurs instructions ont été données aux préfets par le ministère en charge du logement, visant à subordonner les expulsions locatives à une proposition de relogement. Cette politique contribue à retarder les expulsions et à augmenter l'engagement de la responsabilité de l'État.

2.– Les mesures envisagées pour maîtriser le coût de ce contentieux

Les crédits inscrits en 2011 pour le poste relatif au refus de concours de la force publique s'élèvent à 40 millions d'euros, ce qui est équivalent au niveau atteint en 2009 et prévu pour 2010. La répartition entre transaction et contentieux peut être établie respectivement à 80 % et 20 %, soit 32 millions d'euros au titre de la transaction et 8 millions d'euros au titre du contentieux.

Les prévisions sur ce poste sont délicates, car les déterminants peuvent fluctuer très largement d'une année sur l'autre. Si les recensements auprès des préfectures des demandes d'indemnisations tendent à augmenter, l'assouplissement des exigences liées à la conclusion des transactions amiables décidé en 2010 devrait favoriser ces dernières et donc diminuer les demandes contentieuses.

Compte tenu des difficultés d'évaluation du besoin en matière de frais de contentieux, priorité est donnée au paiement des indemnisations prononcées par jugement, conformément aux dispositifs prévus par le code de justice administrative pour faciliter l'exécution des décisions de justice (astreinte, procédure de paiement direct, intérêts de retard) ainsi qu'au règlement des transactions amiables, dont le principal intérêt est d'éviter à l'État les frais et la durée des procédures juridictionnelles.

Dans cette optique, le ministère a mis en place un certain nombre de mesures visant à mieux maîtriser la dépense : élaboration d'outils de suivi et de prévision des consommations locales, réalisation d'une étude sur les procédures de traitement des dossiers dans les préfectures, mise en ligne d'une veille jurisprudentielle et d'une foire aux questions sur le thème des refus de concours de la force publique, recensement des dossiers pouvant présenter un risque budgétaire pour l'État et évaluation de l'encours des dossiers contentieux en matière de refus de concours.

Les vraies raisons du refus de concours de la force publique

La préfecture de Seine-Saint-Denis, première concernée par le montant élevé des frais de contentieux pour refus de concours de la force publique, reconnaît qu'avec deux agents supplémentaires employés à plein temps, la gestion des dossiers d'expulsion serait mieux assurée ce qui pourrait faire économiser 5 à 10 % des frais. Mais d'autres éléments entrent en jeu. Pour procéder à une expulsion, deux enquêtes sont requises :

– une enquête de police, généralement rendue rapidement malgré la charge de travail des commissariats ;

– une enquête sociale réalisée par les assistantes sociales employées par le Conseil général, qui ne semblent pas déployer beaucoup de zèle pour donner le feu vert aux expulsions locatives. La procédure est donc souvent bloquée en l'attente de cette seconde enquête.

Par ailleurs, la législation oblige désormais à reloger, le plus souvent en hôtel, les personnes expulsées. Les frais de relogement ne sont certes pas financés sur le même budget, mais au total c'est toujours le contribuable qui paie. Et comme l'hôtel coûte plus cher que l'indemnisation des propriétaires à qui est refusé le concours de la force publique, le calcul est vite fait...

3.– La province continue à payer pour la région parisienne

Ainsi qu'il l'avait déjà fait en l'an dernier, le rapporteur spécial publie un tableau qui retrace le détail par département des frais de contentieux liés au refus de concours de la force publique. On peut constater que le poids de certains départements est largement plus importants que d'autres.

Les trois départements de la « petite couronne » parisienne représentent à eux seuls 31 % des frais liés à ce contentieux (12,6 millions d'euros sur 40,5 millions d'euros) ; la totalité de l'Île-de-France (25,5 millions d'euros) représente 62,8 % des frais liés à ce contentieux. **Concrètement, la province paie pour la région parisienne.** Rappelons que cette région regroupe environ 18 % de la population du pays.

**DÉTAIL PAR DÉPARTEMENT DES FRAIS DE CONTENTIEUX LIÉS
AU REFUS DE CONCOURS DE LA FORCE PUBLIQUE EN 2009**

Départements	Montant de l'indemnisation amiable (en euros)	Montant de l'indemnité suite à une décision de justice (en euros)	Montant total de l'indemnisation (en euros)
01- Ain	nc	nc	nc
02- Aisne	9 294,22	48 980,02	58 274,24
03- Allier	303,37	5 470,91	5 774,28
04- Alpes Hte Provence	22 830,61	12 312,21	35 142,82
05- Hautes Alpes	88 341,57	3 478,95	91 820,52
06- Alpes Maritime	693 004,00	15 224,77	708 228,77
07- Ardèche	2 853,07	0	2 853,07
08- Ardennes	18 474,21	0	18 474,21
09- Ariège	0	4 422,50	4 422,50
10- Aube	66 467,29	0	66 467,29
11- Aude	31 682,96	0	31 682,96
12- Aveyron	0	0	0
13- Bouches du Rhône	680 416,14	1 205 813,61	1 886 229,75
14- Calvados	145 439,97	111 991,7	257 431,67
15- Cantal	0	0	0
16- Charente	1 078	0	1 078
17- Charente Maritime	295 435,96	0	295 435,96
18- Cher	nc	nc	nc
19- Corrèze	3 279,10	1 150,00	4 429,10
20A- Corse du sud	11 456,31	0	11 456,31
20B- Haute Corse	0	0	0
21- Côte d'Or	9 398,00	0	9 398,00
22- Côtes d'Armor	0	0	0
23- Creuse	0	0	0
24- Dordogne	33 846,51	0	33 846,51
25- Doubs	6 431,16	0	6 431,16
26- Drome	nc	nc	nc
27- Eure	350 459,64	0	350 459,64
28- Eure-et-Loir	77 414,77	0	77 414,77
29- Finistère	20 526,00	0	20 526,00
30- Gard	73 485,83	18 088,39	91 574,22
31- Haute Garonne	432 911,69	24 532,34	457 444,03
32- Gers	10 925,89	0	10 925,89
33- Gironde	224 913,80	13 259,81	238 173,61
34- Hérault	287 890,00	36 370,00	324 260,00
35- Ille-et-Vilaine	34 816,50	38 231,00	73 047,50
36- Indre	21 775,28	0	21 775,28
37- Indre-et-Loire	8 115,58	1 379,66	21 695,24
38- Isère	434 312,00	40 475,20	474 787,20
39- Jura	6 230,10	0	6 230,10
40- Landes	nc	nc	nc
41- Loir-et-Cher	81 810,37	0	81 810,37
42- Loire	24 538,24	0	24 538,24
43- Haute Loire	0	0	0
44- Loire Atlantique	86 853,18	0	86 853,18
45- Loiret	16 797,00	4 627,26	21 424,26
46- Lot	4 335,48	0	4 335,48
47- Lot-et-Garonne	1 504,29	0	1 504,29
48- Lozère	0	0	0
49- Maine-et-Loire	50 757,91	13 400,14	64 158,05
50- Manche	34 859,46	135 811,48	170 671,30

Départements	Montant de l'indemnisation amiable (en euros)	Montant de l'indemnité suite à une décision de justice (en euros)	Montant total de l'indemnisation (en euros)
51- Marne	75 142,43	0	75 142,43
52- Haute Marne	118 696,14	0	118 696,14
53- Mayenne	163 547,08	7 773,84	171 320,92
54- Meurthe-et-Moselle	146 186,00	0	146 186,00
55- Meuse	49 478,00	0	49 478,00
56- Morbihan	23 282,00	10 957,00	34 239,00
57- Moselle	247 926,47	2 503,25	250 429,72
58- Nièvre	547,55	0	547,55
59- Nord	189 500,43	201 600,52	391 100,95
60- Oise	148 616,78	0	148 616,78
61- Orne	109 744,51	0	109 744,51
62- Pas-de-Calais	1 022 836,87	1 016 196,19	2 039 333,06
63- Puy-de-Dôme	nc	nc	nc
64- Pyrénées Atlantiques	1 856,58	0	1 856,58
65- Hautes Pyrénées	1 281,67	9 600,00	10 881,67
66- Pyrénées Orientales	5 147,37	0	5 147,37
67- Bas Rhin	269 288,29	3 758,12	273 046,41
68- Haut Rhin	350 781,79	214 926,25	565 708,04
69- Rhône	nc	nc	nc
70- Haute Saône	13 684,33	0	13 684,33
71- Saône-et-Loire	35 243,19	0	35 243,19
72- Sarthe	241 640,11	1 200,00	242 840,11
73- Savoie	8 279,68	3 930,88	12 210,56
74- Haute Savoie	48 238,04	9 230,08	57 468,12
75- Paris	601 066,26	1 381 051,99	1 982 118,25
76- Seine-Maritime	1 314,62	104 744,4	106 059,02
77- Seine-et-Marne	4 173 516,00	661 797,35	4 835 313,35
78- Yvelines	980 475,89	346 856,03	1 327 331,92
79- Deux Sèvres	nc	nc	nc
80- Somme	584 044,06	7 313,75	591 357,81
81- Tarn	7 000,00	0	7 000,00
82- Tarn-et-Garonne	3 183,87	0	3 183,87
83- Var	463 387,75	239 711,45	703 099,20
84- Vaucluse	168 230,75	0	168 230,75
85- Vendée	8 473,40	0	8 473,40
86- Vienne	0	5 495,44	5 495,44
87- Haute-Vienne	80 496,62	26 631,00	107 127,62
88- Vosges	33 294,75	0	33 294,75
89- Yonne	8 915,00	12 668,27	21 583,27
90- Territoire de Belfort	32 281,00	0	32 281,00
91- Essonne	1 186 738,52	356 425,56	1 543 164,08
92- Hauts-de-Seine	1 346 454,00	866 532,00	2 212 986,00
93- Seine-Saint-Denis	5 483 548,39	2 788 614,52	8 272 162,91
94- Val-de-Marne	969 549,99	1 140 283,79	2 109 833,78
95- Val d'Oise	2 221 634,00	949 630,00	3 171 264,00
971- Guadeloupe	93 839,81	0	93 839,81
972- Martinique	1 631,91	1 173,77	2 805,68
973- Guyane	18 920,00	0	18 920,00
974- La Réunion	721 402,31	0	721 402,31
Total	26 865 610	12 117 826	38 983 435

C.– LA FORTE HAUSSE DU CONTENTIEUX LIÉ AUX ÉTRANGERS

1.– Le nombre de recours contentieux a explosé

En 2009, les dépenses liées au contentieux des étrangers se sont élevées à 12,5 millions d'euros. Au 1^{er} septembre 2010, elles s'élevaient déjà à 8 millions d'euros, laissant entrevoir un niveau de consommation en fin de gestion similaire à celui enregistré l'an passé. Ce niveau est la conséquence immédiate de l'augmentation croissante du nombre de dossiers enregistrée ces dernières années.

Un double phénomène semble se produire ces dernières années : d'une part, les décisions préfectorales sont contestées de manière quasi systématique par les étrangers conseillés par les associations qui leur viennent en aide ; d'autre part, les demandes de dédommagement au titre des frais irrépétibles (avocat, procédure) sont systématiquement demandés. Or, en cas d'annulation d'une décision préfectorale, le tribunal administratif condamne généralement la préfecture à verser 1 000 euros au requérant au titre des frais de procédure ; pour leur part, les cours administratives d'appels fixent ce montant à 1 500 euros.

En Seine-Saint-Denis, où s'est rendu le Rapporteur spécial, le nombre de recours liés à des arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière (APRF) a augmenté de 36 % en deux ans, entre 2007 et 2009 ; dans le même délai, les recours contre des décisions portant obligation de quitter le territoire français (OQTF) a augmenté de 122 %. Le nombre de référés a augmenté de 67 %.

La Cour de justice de l'Union européenne déclare contraire au droit communautaire les contrôles d'identité dans la bande des 20 km

Par son arrêt C-188/10 « Melki » du 22 juin 2010, la Cour de justice de l'Union européenne a estimé contraire au droit communautaire les contrôles d'identité effectués dans le cadre de l'article 78-2 alinéa 4 du code de procédure pénale, c'est-à-dire dans une bande de 20 kilomètres à partir de la frontière terrestre.

L'article en question a été jugé contraire au droit communautaire car il confère aux autorités de police française la compétence de contrôler, dans une zone de 20 kilomètres à partir de sa frontière terrestre, l'identité de toute personne afin de vérifier qu'elle respecte les obligations de détention, de port et de présentation des titres et des documents prévus par la loi. Ce contrôle, s'il est réalisé en l'absence de commission rogatoire délivrée par le juge, est jugé comme contraire au principe de libre circulation prévu par l'accord de Schengen.

Cette décision a plongé dans l'embarras les autorités préfectorales de plusieurs départements frontaliers, notamment de celui des Ardennes que le Rapporteur spécial a visité. Le chef-lieu du département, Charleville-Mézières, étant situé à moins de 20 kilomètres de la frontière belge, les policiers ne peuvent plus réaliser de contrôles inopinés de titres de séjour dans l'agglomération, en particulier dans la gare, lieu de passage quasi obligé des étrangers en situation irrégulière.

2.– Le rôle des tribunaux administratifs

Le Rapporteur spécial s'est notamment rendu dans deux départements particulièrement concernés par le contentieux en matière d'étrangers : les Bouches-du-Rhône et la Seine-Saint-Denis. Dans les deux cas, les services préfectoraux ont souligné l'évolution des tribunaux administratifs qui semblent, de plus en plus souvent rendre des décisions défavorables aux services préfectoraux.

La principale raison qui explique ce phénomène provient de la différence d'approche des situations entre l'administration et la justice. Un exemple : les préfetures refusent systématiquement de renouveler les titres de séjour acquis frauduleusement ce qui, en droit, paraît cohérent. En opportunité, les juges considèrent que l'étranger qui a bâti sa vie en France, fut-ce de manière illicite, qui parfois s'est marié et a obtenu un emploi stable, ne peut être expulsé et doit être régularisé par l'octroi d'un titre de séjour.

À Marseille, tout se passe comme si la préfeture avait créé un « marché du contentieux étranger » faisant vivre avocats et associations. Le préfet gère 2 500 à 3 000 contentieux par an liés au refus d'octroi de titre de séjour auxquels s'ajoutent 200 à 300 contentieux liés à l'éloignement. Et ces contentieux *« augmentent de moitié chaque année »*.

Aider la préfeture des Bouches-du-Rhône à numériser ses archives

Si le bâtiment principal de la préfeture des Bouches-du-Rhône, boulevard Paul Peytral à Marseille, est imposant et majestueux, il n'en est pas de même de l'annexe située rue Saint-Sébastien où sont installés, à l'étroit, les services de délivrance de titres.

Ancien, peu fonctionnel, le bâtiment ne permet pas un travail efficace ni une bonne gestion des files d'attente, malgré le dévouement et la bonne volonté des personnels. Entre autres problèmes, celui de la gestion des dossiers traités a attiré l'attention du Rapporteur spécial. Les dossiers papiers de tous les titres délivrés ces dernières années s'entassent dans plusieurs bureaux, sur plusieurs étages, au point que l'on s'interroge sur les contraintes qu'un tel poids fait peser à la structure de l'immeuble. Ce stockage a désormais atteint ses limites et, faute d'une numérisation dont le coût est estimé à 300 000 euros, les agents préfectoraux seront bientôt contraints de détruire une partie de la mémoire de ce service particulièrement sensible.

Le Rapporteur spécial regrette que le ministère de l'Intérieur ne puisse débloquer cette somme, relativement raisonnable. Compte tenu du grand nombre de dossiers relatifs aux étrangers, il considère que le ministère de l'Immigration, pour lequel travaillent en partie les préfetures, pourrait être mis à contribution.

AUGMENTATION DU NOMBRE DE RECOURS INTENTÉS, EN SEINE-SAINT-DENIS, PAR DES ÉTRANGERS CONTRE DES ARRÊTÉS PRÉFECTORAUX D'ÉLOIGNEMENT DE 2007 A 2010

	Recours contre des arrêtés de reconduite à la frontière	Recours contre des obligations de quitter le territoire français	Référés
2007	1 161	1 572	48
2008	1 350	2 344	42
2009	1 576	3 482	80
2010⁽¹⁾	1 389	3 556	142

(1) Prévisions

AUGMENTATION DES SOMMES VERSÉES PAR LA PRÉFECTURE DE SEINE-SAINT-DENIS AUX REQUÉRANTS ÉTRANGERS AU TITRE DES FRAIS DE JUSTICE

(en euros)

	Montants
2005	132 140
2006	259 747
2007	487 490
2008	697 346
2009	781 801

Compte tenu de cette évolution, **pour le seul département de la Seine-Saint-Denis, les sommes versées aux requérants étrangers au titre des frais de justice sont passées de 132 140 euros en 2005 à 781 801 euros en 2009, soit une multiplication par 6 en quatre ans.**

Le Rapporteur spécial prend acte avec amertume de cette évolution et regrette que les ressources des contribuables ne connaissent pas une meilleure utilisation. Il constate en outre que la tentation peut désormais exister pour les services préfectoraux de réduire le nombre de mesures d'éloignement à l'égard des étrangers en situation irrégulière, dans la mesure où chaque décision, si elle est annulée par la justice, peut s'avérer très coûteuse.

Pour 2011, ce sont 8,5 millions d'euros qui sont inscrits dans le projet de loi de finances au titre du contentieux des étrangers pour l'ensemble du territoire. De nouvelles modalités de travail sont progressivement mises en place avec le ministère de l'Immigration dans le but de mieux piloter le coût de ce contentieux. Lors de la préparation du projet de loi de finances pour 2011, l'hypothèse de procéder au transfert des crédits de contentieux des étrangers du ministère de l'Intérieur vers le ministère de l'Immigration a été évoquée.

Cette hypothèse de travail n'a pu aboutir faute d'un accord sur le montant et la nature du transfert. En effet, le ministère de l'Immigration souhaite, en plus du transfert de ces crédits, le transfert des emplois en charge de ce contentieux. Le ministère de l'Intérieur y est défavorable pour des raisons de rationalisation des moyens. Les discussions seront poursuivies sur ce sujet dans les prochains mois.

Le Rapporteur spécial s'étonne que le contentieux lié aux étrangers soit financé sur le budget de l'Intérieur alors qu'existe un ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire compétent en la matière.

Il demande que le coût de ce contentieux soit transféré vers ce ministère.

*

* *

COMPTE RENDU DE LA COMMISSION ÉLARGIE DU 26 OCTOBRE 2010 À 17HEURES

(application de l'article 117, alinéa 2 du Règlement)

**Commission des finances,
de l'économie générale
et du contrôle budgétaire**

**Commission des lois constitutionnelles,
de la législation et de l'administration générale de la République**

(Application de l'article 120 du Règlement)

Mardi 26 octobre 2010

**Présidence de M. Jérôme Cahuzac,
président de la Commission des finances,
et de M. Sébastien Huyghe,
vice-président de la Commission des lois**

La réunion de la commission élargie commence à dix-sept heures.

Projet de loi de finances pour 2011

**Administration générale et territoriale
de la République**

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 budgétaires 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 préfetures. 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 préfeture, 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 préfetures ?

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 présider 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'outremer en raison du temps d'acheminement.

Par ailleurs, la mise en œuvre de la carte d'identité électronique devrait pouvoir débiter 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 politique 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. Guénhaël 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 préfetures, 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 spécial 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. Guénhaël 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 préfectures et sous-préfectures 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 préfectures.

Les inventaires en préfecture, 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.

EXAMEN EN COMMISSION

*Après l'audition de M. Alain Marleix, secrétaire d'État à l'Intérieur et aux collectivités territoriales en commission élargie sur la mission Administration générale et territoriale de l'État, la commission des finances, suivant l'avis favorable du Rapporteur spécial, **adopte** les crédits de la mission Administration générale et territoriale de l'État.*

ANNEXE 1 : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

– le **19 avril 2010**, déplacement auprès de la préfecture de Vaucluse, rencontre avec le préfet, M. François Burdeyron, la secrétaire générale, Mme Agnès Pinault, des membres du corps préfectoral, des personnels et des représentants syndicaux ;

– le **20 avril 2010**, déplacement auprès de la préfecture des Bouches-du-Rhône, rencontre avec le préfet de région, M. Michel Sappin, le secrétaire général Jean-Paul Celet, le secrétaire général adjoint Christophe Reynaud et des membres du corps préfectoral et des personnels ;

– le **19 mai 2010**, audition du président M. Alain Pichon, président de la 4^{ème} chambre de la Cour des comptes, accompagné de MM. Gilles Cazanave et Nicolas Péhau ;

– le **22 septembre 2010**, déplacement auprès de la préfecture de Seine-Saint-Denis, rencontre avec le préfet, M. Christian Lambert, le secrétaire général, M. Arnaud Cochet, et des membres du corps préfectoral et des personnels ;

– le **30 septembre 2010**, déplacement auprès de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) à Charleville-Mézières. Rencontre avec son directeur, le préfet Raphaël Bartolt ;

– le **30 septembre 2010**, déplacement auprès de la préfecture des Ardennes, rencontre avec le préfet, M. Jean-François Savy, le secrétaire général, M. Nicolas Honoré, et des membres du corps préfectoral et des personnels.

– le **12 octobre 2009**, audition de M. Henri-Michel Comet, secrétaire général du ministère de l'Intérieur ;

– le **13 octobre 2009**, audition d'une délégation du syndicat Force ouvrière (FO) du cadre national des préfectures composée de Mmes Christine Marot, secrétaire générale, Marie-Lyne Mistretta, conseillère syndicale nationale, et de M. Bruno Landri, ancien secrétaire général.

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

DÉLAI MOYEN DE DÉLIVRANCE DU TITRE « CARTE GRISE » EN TEMPS RÉEL EN 2009, EN MINUTES

Préfectures		
973	GUYANE	7
23	CREUSE	10
61	ORNE	10
41	LOIR ET CHER	10
972	MARTINIQUE	11
5	HAUTES ALPES	13
89	YONNE	13
40	LANDES	13
52	HAUTE MARNE	14
17	CHARENTE MARITIME	14
11	AUDE	15
18	CHER	15
47	LOT ET GARONNE	15
82	TARN ET GARONNE	16
2B	HAUTE CORSE	17
48	LOZÈRE	17
39	JURA	17
88	VOSGES	17
2A	CORSE DU SUD	17
15	CANTAL	17
32	GERS	17
55	MEUSE	18
58	NIÈVRE	18
28	EURE ET LOIR	18
90	TERRITOIRE DE BELFORT	19
3	ALLIER	19
12	AVEYRON	19
43	HAUTE LOIRE	20
65	HAUTES PYRÉNÉES	20
64	PYRÉNÉES ATLANTIQUES	20
7	ARDÈCHE	21
85	VENDÉE	21
46	LOT	21
29	FINISTÈRE	21
2	AISNE	21
56	MORBIHAN	21
19	CORRÈZE	21
51	MARNE	22
9	ARIÈGE	22
54	MEURTHE ET MOSELLE	22
24	DORDOGNE	23
36	INDRE	23
10	AUBE	24
49	MAINE ET LOIRE	24
1	AIN	24
21	COTE D'OR	24
4	ALPES DE HAUTE PROVENCE	24
80	SOMME	25
8	ARDENNES	25
92	HAUTS DE SEINE	25
45	LOIRET	26

Préfectures		
62	PAS DE CALAIS	26
71	SAÔNE ET LOIRE	26
70	HAUTE SAÔNE	26
57	MOSELLE	28
77	SEINE ET MARNE	28
84	VAUCLUSE	28
50	MANCHE	29
22	COTES D'ARMOR	29
53	MAYENNE	30
60	OISE	30
79	DEUX SEVRES	30
76	SEINE MARITIME	30
25	DOUBS	31
66	PYRÉNÉES ORIENTALES	32
68	HAUT RHIN	32
27	EURE	33
16	CHARENTE	33
87	HAUTE VIENNE	33
67	BAS RHIN	33
72	SARTHE	33
94	VAL DE MARNE	34
74	HAUTE SAVOIE	35
81	TARN	35
69	RHÔNE	35
63	PUY DE DÔME	35
974	RÉUNION	37
34	HÉRAULT	38
95	VAL D'OISE	38
42	LOIRE	39
83	VAR	39
752	PRÉFECTURE POLICE	41
86	VIENNE	42
976	MAYOTTE	45
31	HAUTE GARONNE	45
73	SAVOIE	45
37	INDRE ET LOIRE	46
44	LOIRE ATLANTIQUE	49
30	GARD	50
35	ILLE ET VILAINE	53
59	NORD	53
26	DROME	53
38	ISÈRE	53
6	ALPES MARITIMES	57
78	YVELINES	70
14	CALVADOS	71
13	BOUCHES DU RHÔNE	72
971	GUADELOUPE	74
93	SEINE SAINT DENIS	74
91	ESSONNE	80
33	GIRONDE	82

**DÉLAI MOYEN DE TRAITEMENT DU TITRE
« CARTE GRISE » EN TEMPS DIFFÉRÉ EN 2009, EN JOURS**

Préfectures			Préfectures		
752	PARIS	0,74	65	HAUTES PYRÉNÉES	3,59
82	TARN ET GARONNE	0,75	83	VAR	3,85
90	TERRITOIRE DE BELFORT	0,75	19	CORRÈZE	3,96
40	LANDES	0,85	974	RÉUNION	4,22
61	ORNE	0,86	23	CREUSE	4,27
55	MEUSE	1	67	BAS RHIN	4,3
57	MOSELLE	1,04	58	NIÈVRE	4,33
88	VOSGES	1,04	2	AINSE	4,34
11	AUDE	1,05	66	PYRÉNÉES ORIENTALES	4,51
15	CANTAL	1,09	84	VAUCLUSE	4,58
52	HAUTE MARNE	1,18	71	SAÔNE ET LOIRE	4,84
16	CHARENTE	1,32	10	AUBE	4,86
64	PYRENEES ATLANTIQUES	1,43	45	LOIRET	5,07
92	HAUTS DE SEINE	1,49	77	SEINE ET MARNE	5,08
54	MEURTHE ET MOSELLE	1,62	78	YVELINES	5,12
68	HAUT RHIN	1,62	69	RHÔNE	5,22
53	MAYENNE	1,7	25	DOUBS	5,56
48	LOZÈRE	1,78	74	HAUTE SAVOIE	5,58
41	LOIR ET CHER	1,79	87	HAUTE VIENNE	5,59
32	GERS	1,92	85	VENDÉE	5,67
62	PAS DE CALAIS	1,94	86	VIENNE	5,72
975	SAINT PIERRE ET MIQUELON	1,94	28	EURE ET LOIR	5,92
81	TARN	1,97	80	SOMME	6,01
89	YONNE	1,97	36	INDRE	6,1
47	LOT ET GARONNE	2,05	9	ARIÈGE	6,25
22	COTES D'ARMOR	2,12	56	MORBIHAN	6,31
7	ARDÈCHE	2,21	31	HAUTE GARONNE	6,72
3	ALLIER	2,23	12	AVEYRON	6,75
976	MAYOTTE	2,25	38	ISÈRE	6,75
1	AIN	2,44	59	NORD	6,75
17	CHARENTE MARITIME	2,55	95	VAL D'OISE	7,24
972	MARTINIQUE	2,58	49	MAINE ET LOIRE	7,25
8	ARDENNES	2,63	33	GIRONDE	7,33
6	ALPES MARITIMES	2,68	73	SAVOIE	7,43
29	FINISTÈRE	2,74	14	CALVADOS	7,88
72	SARTHE	2,8	26	DROME	8,34
79	DEUX SEVRES	2,83	43	HAUTE LOIRE	8,5
21	COTE D'OR	2,84	60	OISE	9,32
93	SEINE SAINT DENIS	2,88	35	ILLE ET VILAINE	9,34
27	EURE	2,9	13	BOUCHES DU RHÔNE	9,4
2A	CORSE DU SUD	2,95	18	CHER	9,4
51	MARNE	2,98	91	ESSONNE	9,48
70	HAUTE SAÔNE	3	39	JURA	9,52
4	ALPES DE HAUTE PROVENCE	3,08	50	MANCHE	9,67
76	SEINE MARITIME	3,11	37	INDRE ET LOIRE	10,11
42	LOIRE	3,18	971	GUADELOUPE	11,09
5	HAUTES ALPES	3,2	2B	HAUTE CORSE	12,59
24	DORDOGNE	3,28	44	LOIRE ATLANTIQUE	13,06
973	GUYANE	3,29	34	HÉRAULT	13,1
46	LOT	3,37	30	GARD	13,51
63	PUY DE DÔME	3,39	94	VAL DE MARNE	24,76

**DÉLAI MOYEN DE TRAITEMENT DU TITRE
« PERMIS DE CONDUIRE » EN TEMPS DIFFÉRÉ EN 2009, EN JOURS**

Préfectures			Préfectures		
976	MAYOTTE	1	19	CORRÈZE	7,88
973	GUYANE	1,67	31	HAUTE GARONNE	8,1
93	SEINE SAINT DENIS	1,71	972	MARTINIQUE	8,21
76	SEINE MARITIME	1,81	85	VENDÉE	8,56
975	SAINT PIERRE ET MIQUELON	1,88	27	EURE	8,64
58	NIÈVRE	2	67	BAS RHIN	8,68
16	CHARENTE	2,1	66	PYRÉNÉES ORIENTALES	8,96
48	LOZÈRE	2,1	50	MANCHE	9
2A	CORSE DU SUD	2,61	72	SARTHE	9,11
11	AUDE	2,66	45	LOIRET	9,25
89	YONNE	2,74	6	ALPES MARITIMES	9,37
87	HAUTE VIENNE	2,83	28	EURE ET LOIR	10,23
80	SOMME	2,85	83	VAR	10,47
18	CHER	2,89	41	LOIR ET CHER	10,57
9	ARIÈGE	3,1	73	SAVOIE	10,61
88	VOSGES	3,11	78	YVELINES	10,79
752	PRÉFECTURE POLICE	3,21	36	INDRE	11,22
22	COTES D'ARMOR	3,24	12	AVEYRON	11,37
53	MAYENNE	3,41	24	DORDOGNE	12,03
86	VIENNE	3,91	82	TARN ET GARONNE	12,43
46	LOT	4,1	42	LOIRE	12,48
5	HAUTES ALPES	4,11	79	DEUX SEVRES	12,57
64	PYRÉNÉES ATLANTIQUES	4,13	56	MORBIHAN	12,62
8	ARDENNES	4,25	7	ARDÈCHE	13,14
3	ALLIER	4,48	95	VAL D'OISE	13,41
81	TARN	4,58	2B	HAUTE CORSE	13,42
10	AUBE	4,62	23	CREUSE	13,47
49	MAINE ET LOIRE	4,79	74	HAUTE SAVOIE	14
38	ISÈRE	5,17	26	DROME	14,15
92	HAUTS DE SEINE	5,2	35	ILLE ET VILAINE	14,25
90	TERRITOIRE DE BELFORT	5,26	51	MARNE	14,51
61	ORNE	5,38	52	HAUTE MARNE	15
29	FINISTÈRE	5,46	94	VAL DE MARNE	17,09
39	JURA	5,64	91	ESSONNE	17,38
4	ALPES DE HAUTE PROVENCE	5,72	34	HÉRAULT	17,5
15	CANTAL	5,83	1	AIN	17,69
55	MEUSE	6,13	65	HAUTES PYRÉNÉES	18,42
60	OISE	6,54	37	INDRE ET LOIRE	18,68
54	MEURTHE ET MOSELLE	6,63	59	NORD	18,75
57	MOSELLE	6,66	2	AISNE	19,64
25	DOUBS	6,84	44	LOIRE ATLANTIQUE	19,9
77	SEINE ET MARNE	6,86	13	BOUCHES DU RHÔNE	20,22
974	RÉUNION	6,92	47	LOT ET GARONNE	20,45
68	HAUT RHIN	6,99	69	RHÔNE	20,73
70	HAUTE SAÔNE	7,25	21	COTE D'OR	29,53
32	GERS	7,56	971	GUADELOUPE	30,21
40	LANDES	7,64	33	GRONDE	32,65
71	SAÔNE ET LOIRE	7,74	30	GARD	39,03
14	CALVADOS	7,75	17	CHARENTE MARITIME	42,17
43	HAUTE LOIRE	7,83	62	PAS DE CALAIS	45,52
84	VAUCLUSE	7,83	63	PUY DE DÔME	51,67

**DÉLAI MOYEN DE TRAITEMENT DU TITRE
« CARTE NATIONALE D'IDENTITÉ » EN 2009, EN JOURS**

Préfectures			Préfectures		
19	CORRÈZE	1,47	18	CHER	6,89
58	NIÈVRE	1,83	8	ARDENNES	6,95
32	GERS	1,91	81	TARN	7,08
40	LANDES	2,13	975	SAINT PIERRE ET MIQUELON	7,08
23	CREUSE	2,25	85	VENDÉE	7,11
4	ALPES DE HAUTE PROVENCE	2,27	64	PYRÉNÉES ATLANTIQUES	7,3
48	LOZÈRE	2,62	41	LOIR ET CHER	7,42
2B	HAUTE CORSE	2,7	987	POLYNÉSIE FRANÇAISE	7,54
51	MARNE	2,84	972	MARTINIQUE	7,58
39	JURA	2,97	21	COTE D'OR	7,91
57	MOSELLE	3,03	79	DEUX SEVRES	7,92
11	AUDE	3,37	55	MEUSE	8,32
45	LOIRET	3,37	29	FINISTÈRE	8,35
15	CANTAL	3,41	87	HAUTE VIENNE	8,38
12	AVEYRON	3,42	67	BAS RHIN	8,45
92	HAUTS DE SEINE	3,63	37	INDRE ET LOIRE	8,53
974	RÉUNION	3,82	25	DOUBS	8,64
17	CHARENTE MARITIME	4,01	60	OISE	8,66
83	VAR	4,01	5	HAUTES ALPES	9,61
46	LOT	4,08	78	YVELINES	9,62
54	MEURTHE ET MOSELLE	4,22	84	VAUCLUSE	9,64
42	LOIRE	4,28	76	SEINE MARITIME	9,67
90	TERRITOIRE DE BELFORT	4,28	2	AIN	9,71
71	SAÔNE ET LOIRE	4,35	31	HAUTE GARONNE	9,73
50	MANCHE	4,61	63	PUY DE DÔME	9,97
22	COTES D'ARMOR	4,64	14	CALVADOS	10,1
61	ORNE	4,68	73	SAVOIE	10,3
36	INDRE	4,7	56	MORBIHAN	10,32
3	ALLIER	4,73	95	VAL D'OISE	10,52
38	ISÈRE	4,79	70	HAUTE SAÔNE	10,53
88	VOSGES	4,82	971	GUADELOUPE	10,81
74	HAUTE SAVOIE	4,85	973	GUYANE	10,87
2A	CORSE DU SUD	4,94	91	ESSONNE	11
30	GARD	5,12	1	AIN	11,1
52	HAUTE MARNE	5,26	62	PAS DE CALAIS	12,34
9	ARIÈGE	5,31	33	GIRONDE	12,62
47	LOT ET GARONNE	5,35	59	NORD	12,71
72	SARTHE	5,38	976	MAYOTTE	12,83
28	EURE ET LOIR	5,39	26	DROME	13,1
7	ARDÈCHE	5,4	66	PYRÉNÉES ORIENTALES	13,15
24	DORDOGNE	5,74	35	ILLE ET VILAINE	13,22
16	CHARENTE	5,88	44	LOIRE ATLANTIQUE	13,5
89	YONNE	6,02	77	SEINE ET MARNE	14,09
80	SOMME	6,03	27	EURE	14,87
53	MAYENNE	6,15	68	HAUT RHIN	14,92
65	HAUTES PYRÉNÉES	6,2	94	VAL DE MARNE	15,54
49	MAINE ET LOIRE	6,28	69	RHÔNE	16
43	HAUTE LOIRE	6,66	34	HÉRAULT	17,69
6	ALPES MARITIMES	6,69	82	TARN ET GARONNE	17,98
10	AUBE	6,78	13	BOUCHES DU RHÔNE	23,19
86	VIENNE	6,84	93	SEINE SAINT DENIS	32,07

PALMARÈS D'EFFICACITÉ DES PRÉFECTURES 2009 PAR RÉGION ⁽¹⁾

Alsace		
68	Haut Rhin	276
83	Bas Rhin	330
Aquitaine		
10	Landes	115
43	Lot et Garonne	223
46	Pyrénées Atlantiques	228
58	Dordogne	245
96	Gironde	425
Auvergne		
2	Cantal	77
8	Allier	109
54	Haute Loire	241
89	Puy de Dôme	358
Bourgogne		
4	Nièvre	91
26	Yonne	181
53	Saône et Loire	240
79	Côte d'Or	320
Bretagne		
23	Côtes d'Armor	172
30	Finistère	191
63	Morbihan	263
97	Ille et Vilaine	450
Centre		
19	Loir et Cher	147
30	Loiret	191
45	Eure et Loir	225
59	Cher	251
60	Indre	256
91	Indre et Loire	380
Champagne-Ardenne		
17	Haute Marne	141
27	Ardennes	186
27	Aube	186
37	Marne	214
Corse		
20	Corse du sud	154
56	Haute-Corse	242
Franche-Comté		
3	Territoire de Belfort	82
43	Haute Saône	223
49	Jura	235
80	Doubs	324
Ile-de-France		
21	Hauts de Seine	163
22	Paris	166
71	Val d'Oise	293
73	Seine Saint Denis	298
77	Seine et Marne	312
81	Yvelines	326
98	Val de Marne	456
99	Essonne	460
Languedoc Roussillon		
1	Lozère	74
6	Aude	97
75	Pyrénées Orientales	302
87	Gard	352
95	Hérault	420
Limousin		
16	Corrèze	139
18	Creuse	143
40	Haute Vienne	219

Lorraine		
6	Vosges	97
9	Moselle	114
15	Meuse	133
37	Meurthe et Moselle	214
Midi-Pyrénées		
11	Gers	116
12	Lot	124
23	Tarn et Garonne	172
25	Tarn	178
41	Ariège	221
54	Hautes Pyrénées	241
69	Aveyron	281
84	Haute Garonne	333
Nord-Pas de Calais		
62	Pas de Calais	262
90	Nord	376
Basse Normandie		
5	Orne	93
82	Manche	327
87	Calvados	352
Haute Normandie		
64	Seine Maritime	265
78	Eure	314
Pays de Loire		
32	Mayenne	197
34	Sarthe	206
48	Maine et Loire	230
65	Vendée	269
93	Loire-Atlantique	398
Picardie		
35	Somme	207
76	Aisne	311
86	Oise	344
Poitou-Charentes		
14	Charente	132
37	Charente-Maritime	214
46	Vienne	228
49	Deux-Sèvres	235
Provence-Alpes-Côte d'Azur		
13	Alpes de Haute Provence	129
33	Hautes-Alpes	201
49	Alpes Maritimes	235
57	Var	243
72	Vaucluse	295
100	Bouches du Rhône	464
Rhône-Alpes		
29	Ardèche	187
41	Loire	221
66	Isère	272
67	Ain	273
73	Haute Savoie	298
85	Savoie	340
92	Drôme	389
94	Drôme	402
DOM-COM		
36	Martinique	208
49	Guyane	235
61	Mayotte	258
70	La Réunion	286
101	Guadeloupe	474

Non classés (données manquantes) : Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon, Nouvelle Calédonie, Saint-Barthélemy, Saint-Martin

(1) La première colonne donne le rang de classement ; la troisième indique le nombre de points obtenus. Plus celui-ci est faible, plus le département est efficace.