



N° 3805

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2011

## 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 2012** (n° 3775),

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
<b>SYNTHÈSE</b> .....	9
<b>INTRODUCTION</b> .....	11
<b>CHAPITRE PREMIER : L'ÉVOLUTION D'ENSEMBLE DE LA MISSION ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT</b> .....	12
<b>I.– LE BUDGET 2012 CONNAÎTRA UNE HAUSSE CONJONCTURELLE</b> .....	12
A.– UN BUDGET CONDITIONNÉ PAR L'ACTUALITÉ ÉLECTORALE .....	12
1.– Des évolutions très variables selon les programmes .....	12
2.– Des évolutions de périmètre non négligeables .....	13
B.– L'EXÉCUTION DU BUDGET 2011 .....	14
1.– Les mouvements ayant affecté les crédits votés .....	14
2.– La gestion de la mise en réserve des crédits .....	14
C.– LES DIFFICULTÉS DE CHORUS SEMBLENT S'ATTÉNUER .....	15
1.– Une mise en œuvre progressive .....	15
2.– D'importants dysfonctionnements ont retardé les paiements .....	15
3.– Chorus en passe d'atteindre une certaine maturité .....	16
4.– La nécessité de dématérialiser les pièces justificatives .....	16
<b>II.– LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DES MOYENS HUMAINS</b> .....	17
A.– LES EFFECTIFS DIMINUENT TANDIS QUE LES BESOINS FINANCIERS AUGMENTENT .....	17
1.– La baisse des effectifs sera mieux partagée entre les programmes .....	17
2.– Les dépenses de rémunérations fluctuent fortement .....	19
3.– La hausse des cotisations et contributions sociales .....	20
B.– L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION DES AGENTS .....	20
1.– Les mesures catégorielles envisagées pour la période 2011-2013 .....	20
2.– La poursuite du programme de rattrapage des régimes indemnitaires .....	21
C.– LA RÉMUNÉRATION À LA PERFORMANCE ENTRE DANS LES MŒURS .....	21
1.– L'évolution vers un cadre commun à l'ensemble des agents du ministère .....	21
2.– La réserve d'objectifs .....	22
3.– La part « résultats » de la prime de fonctions et de résultats .....	22
4.– « L'individualisation de la performance » du corps préfectoral .....	22

<b>CHAPITRE II : L'ADMINISTRATION TERRITORIALE</b> .....	25
<b>I.- LE PROJET DE BUDGET POUR 2012</b> .....	25
A.- UN BUDGET QUI SE STABILISE .....	25
1.- Une hausse modérée qui ne compensera pas l'inflation.....	25
2.- En 2010, le faible niveau des crédits a fait peser une tension forte .....	26
3.- La carte nationale d'identité sera enfin financée en 2012 .....	26
B.- LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS SERA MOINS SÉVÈRE EN 2012 .....	27
1.- Un répit est enfin offert aux personnels des préfectures .....	27
2.- Les effectifs du corps préfectoral.....	27
<b>II.- L'ÉVOLUTION DU RÔLE DE L'ADMINISTRATION PRÉFECTORALE</b> .....	28
A.- LA RÉPARTITION A COMMENCÉ À ÉVOLUER.....	28
1.- Une dégradation mécanique de la densité d'agents.....	28
2.- Le ministère poursuivra en 2012 l'évolution entamée en 2011.....	29
B.- L'ÉVOLUTION DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS.....	32
1.- La restriction du périmètre du contrôle de légalité.....	33
2.- L'absence de contrôle des « emprunts toxiques » .....	34
3.- Une réorganisation des services préfectoraux.....	34
4.- Le lent développement de la procédure informatisée ACTES .....	36
<b>III.- UNE ADMINISTRATION A L'ÉCOUTE DES USAGERS</b> .....	37
A.- LES PROGRÈS DE LA DÉMARCHÉ QUALITÉ DES PRÉFECTURES .....	37
1.- L'accélération du déploiement des certifications et labellisations des préfectures .....	37
a) <i>Le référentiel Qualipref</i> .....	37
b) <i>Le label Marianne</i> .....	37
c) <i>La norme ISO 9001</i> .....	38
2.- Le rapprochement des référentiels <i>Qualipref</i> et <i>Marianne</i> .....	38
3.- L'introduction de nouvelles méthodes de travail .....	38
4.- Les résultats encourageants d'une enquête extérieure au ministère .....	39
B.- LE PALMARÈS DE LA DÉLIVRANCE DES TITRES EN PRÉFECTURE .....	40
1.- Précisions méthodologiques .....	40
2.- Sur cinq ans, l'amélioration est plus qualitative que quantitative .....	42
3.- La distinction entre départements ruraux et départements urbains perd de sa pertinence .....	42
C.- LA DÉCONCENTRATION DES PROCÉDURES DE NATURALISATION .....	44
1.- Une expérimentation dans 21 préfectures.....	44
2.- Résorption des stocks et réduction des délais .....	45
3.- Pour autant, d'importantes différences persistent entre départements .....	46

D.– LES INSTALLATIONS CLASSÉES : DYNAMISER LES PROCÉDURES .....	48
1.– L'État contrôle les activités susceptibles d'apporter des nuisances .....	48
2.– Des délais d'instruction qui doivent être réduits .....	50
3.– Les efforts consentis par l'administration dans les Côtes-d'Armor.....	50
4.– Une partie des retard est imputable aux bureaux d'études .....	51
5.– Alléger certaines procédures est indispensable .....	52
<b>IV.– LE CAS PARTICULIER DES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER .....</b>	<b>53</b>
A.– GUADELOUPE : DES EXPLICATIONS AUX MAUVAIS RÉSULTATS .....	53
1.– Les troubles sociaux du début 2009 .....	53
2.– La lenteur du débit informatique transatlantique .....	53
3.– Une administration soumise à une pression peu commune .....	54
B.– LA COMPOSANTE HUMAINE .....	55
1.– Des préfetures objectivement favorisées sur le plan des effectifs.....	55
2.– Un personnel plus âgé et moins mobile qu'en métropole .....	56
3.– Un absentéisme élevé et, à certains égards, institutionnalisé .....	56
C.– LES SPÉCIFICITÉS FONDAMENTALES DE CES DÉPARTEMENTS.....	57
1.– Départements, préfetures maritimes, régions, zone de défense.....	57
2.– De fréquents événements exceptionnels .....	58
3.– Une pression migratoire très forte .....	58
D.– LA GUYANE, DÉPARTEMENT SINGULIER .....	59
1.– Les dernières frontières gardées de la République .....	59
2.– Une immigration plus difficile à contrôler qu'aux Antilles .....	60
3.– Des dimensions démesurées .....	61
4.– Une expansion démographique peu commune.....	61
<b>V.– L'AGENCE NATIONALE DES TITRES SÉCURISÉS (ANTS) .....</b>	<b>62</b>
A.– UNE ADMINISTRATION DÉCENTRALISÉE, DISCRÈTE ET EFFICACE .....	62
1.– Une agence devenue rapidement opérationnelle.....	62
2.– Un budget 2012 déséquilibré mais sincère.....	63
3.– La « cagnotte » de l'ANTS servira à rééquilibrer le budget .....	64
B.– LA MISE EN PLACE DU PASSEPORT BIOMÉTRIQUE .....	65
1.– Une procédure maintenant stabilisée.....	65
2.– Vers la fin des photographies en mairies .....	65
C.– LE SYSTÈME D'IMMATRICULATION À VIE EN RÉGIME DE CROISIÈRE .....	66
1.– Le service rendu aux usagers est amélioré .....	66
2.– Une activité soutenue .....	67
3.– Des services techniques performants et évolutifs .....	68

D.– LES PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT DE L'ANTS.....	68
1.– Le programme FAETON de nouveau permis de conduire .....	68
2.– La carte nationale d'identité électronique (CNle) arrivera-t-elle en 2012 ? .....	69
3.– Les titres relatifs aux étrangers .....	70
4.– Les autres projets .....	71
E.– LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE AUX TITRES D'IDENTITÉ.....	71
1.– Un phénomène en augmentation et en mutation .....	71
2.– Constat et réaction du ministère de l'Intérieur.....	72
3.– Un phénomène en expansion : les échanges de permis de conduire .....	73
4.– Les effets de la taxe applicable en cas de perte ou de vol d'une carte d'identité .....	74
5.– Développer l'activité de l'ANTS pour lutter contre la fraude .....	75
<b>CHAPITRE III : LA VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE .....</b>	<b>77</b>
<b>I.– LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES .....</b>	<b>77</b>
A.– LES RÈGLES D'ATTRIBUTION DE L'AIDE PUBLIQUE .....	77
B.– LES PARTIS BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE PUBLIQUE.....	78
C.– LE DÉVELOPPEMENT DES MICRO PARTIS.....	80
<b>II.– L'ORGANISATION ET LE FINANCEMENT DES ÉLECTIONS .....</b>	<b>80</b>
A.– DES DÉPENSES EN FORTE HAUSSE EN 2012.....	80
B.– LE COÛT DES ÉLECTIONS CONTINUE À AUGMENTER.....	82
1.– L'élection présidentielle .....	82
2.– Les élections législatives .....	83
3.– La forme de la propagande électorale doit évoluer .....	84
<b>III.– LES CULTES .....</b>	<b>84</b>
<b>IV.– LA VIE ASSOCIATIVE .....</b>	<b>85</b>
1.– Un budget en forte baisse.....	85
2.– La dématérialisation des procédures est engagée .....	85
<b>CHAPITRE IV : LA CONDUITE ET LE PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR .....</b>	<b>87</b>
<b>I.– UN BUDGET DONT LA LECTURE EST COMPLEXE .....</b>	<b>87</b>
A.– LES HAUSSES APPARENTES NE DOIVENT PAS MASQUER L'EFFORT DE RIGUEUR .....	87
1.– Une évolution inégalement répartie selon les actions.....	87
2.– Les crédits de fonctionnement évoluent en fonction du périmètre .....	88
B.– L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS EST RENDUE PEU LISIBLE PAR DES MODIFICATIONS DE PÉRIMÈTRE INCESSANTES .....	88
1.– Une hausse apparente qui cache une baisse réelle des effectifs .....	88
2.– Une évolution maîtrisée des rémunérations et charges sociales .....	89

<b>II.– LES AFFAIRES FINANCIÈRES ET IMMOBILIÈRES DU MINISTÈRE .....</b>	<b>89</b>
A.– LES MUTATIONS IMMOBILIÈRES DE L'ADMINISTRATION CENTRALE.....	90
1.– Trois ventes importantes survenues récemment.....	90
2.– Le cas particulier de l'immeuble de la rue Nélaton .....	90
3.– Trois emprises nouvelles en 2012 .....	91
B.– UNE POLITIQUE IMMOBILIÈRE ACTIVE DANS L'ADMINISTRATION PRÉFECTORALE.....	91
C.– LES LOGEMENTS DE FONCTION DU MINISTÈRE.....	93
<b>III.– LE CONTENTIEUX DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR .....</b>	<b>93</b>
A.– UN POSTE EN EXPANSION RAPIDE, CONSTAMMENT SOUS-DOTÉ .....	93
B.– LE CONTENTIEUX DU CONCOURS DE LA FORCE PUBLIQUE.....	94
1.– Une tendance haussière lourde depuis 2008.....	94
2.– Les principales raisons de cette évolution .....	95
3.– Quelques pistes pour maîtriser le coût de ce contentieux.....	95
4.– Plus que jamais, la province paie la paix sociale de la région parisienne.....	96
C.– LE CONTENTIEUX DES ÉTRANGERS POURSUIT SA HAUSSE .....	99
D.– LE CONTENTIEUX DES RÉGIES DE RECETTES DE L'ÉTAT .....	99
<b>COMPTE RENDU DE LA COMMISSION ÉLARGIE DU 7 NOVEMBRE 2011 À 21 HEURES...</b>	<b>101</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>111</b>
<b>AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION .....</b>	<b>113</b>
<b>ANNEXE 1 : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>115</b>
<b>ANNEXE 2 : DÉLAI DE DÉLIVRANCE OU DE TRAITEMENT DES TITRES EN PRÉFECTURE .....</b>	<b>119</b>

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

Au 10 octobre 2010, 98 % 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.

Le Rapporteur spécial tient à insister sur l'exemplarité de la collaboration avec les services du ministère de l'Intérieur, depuis le début de la législature, ce qui lui a permis d'accéder à toutes les informations sollicitées et de réaliser des rapports qu'il espère conformes aux exigences et à l'esprit du contrôle budgétaire parlementaire.



## SYNTHÈSE

La mission *Administration générale et territoriale de l'État* (AGTE) connaîtra en 2012 une hausse sensible de ses crédits : les autorisations d'engagement s'élèveront à 2 745 millions d'euros, en hausse de 175 millions d'euros (+ 6,8 %) par rapport à l'exercice précédent. Les crédits de paiement s'élèveront à 2 739 millions d'euros, en augmentation de 145 millions d'euros (+ 11,8 %) par rapport 2011.

Cette sensible augmentation résulte de plusieurs facteurs :

– le programme *Vie politique, culturelle et associative*, dont l'activité est liée au rythme électoral, enregistre une hausse de 131 % (+ 243 millions d'euros) de ses crédits de paiement en raison de l'importante activité électorale prévue en 2012 (élections présidentielle et législatives) ;

– malgré la poursuite de la réduction des effectifs de l'administration préfectorale, les crédits consacrés au programme *Administration territoriale* enregistreront une légère augmentation, principalement liée à une réorganisation des programmes (+ 6 millions d'euros soit + 0,3 % pour les crédits de paiement) ;

– le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur*, qui rassemble l'administration centrale du ministère, affecté par des modifications de périmètre (cf. infra), enregistrera comme les années précédentes, une hausse de ses effectifs et de ses crédits de paiement : + 40,6 millions d'euros, soit + 6,6 %.

\*

Le Rapporteur spécial souligne que, même si d'inévitables changements de périmètre rendent les comparaisons malaisées, l'effort en matière de réduction d'effectifs devrait porter davantage, en 2012, sur l'administration centrale que sur les personnels de l'administration préfectorale. **Cette dernière, qui n'avait compté qu'un seul remplacement pour quatre à cinq départs en retraite au cours des années précédentes va revenir au niveau de la norme nationale du non-remplacement d'un départ sur deux. En contrepartie, l'administration centrale ne remplacera pratiquement aucun départ en retraite en 2012.**

Ainsi, après la mise en œuvre, en 2009 et 2010, 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 électroniques qui commencent être délivrés à titre expérimental depuis cette année. Les cartes nationales d'identité devraient à leur tour être délivrées sous une forme électronique sécurisée à l'automne 2012.

Pour cela, il faudra que le Parlement adopte définitivement 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 technique 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 – sujet d'une brûlante actualité –, 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 la gestion d'un vaste patrimoine immobilier, au sein de son programme *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*.

Dotée en 2012 d'un budget d'environ 2,7 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 **33 000 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 en 2007** : modernisation et sécurisation de la délivrance des titres, modernisation de méthodes de travail en matière de contrôle des collectivités territoriales, ajustement des rôles entre préfetures et sous-préfetures, 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 2012, 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 aura notamment pour finalité de financer l'organisation du rendez-vous électoral quinquennal que les pouvoirs exécutif et législatif ont avec les Français et qui constitue l'un des repères démocratiques de la vie de la Nation**.

Il convient donc, à la lumière d'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 2012 CONNAÎTRA UNE HAUSSE CONJONCTURELLE

#### A.- UN BUDGET CONDITIONNÉ PAR L'ACTUALITÉ ÉLECTORALE

1.- Des évolutions très variables selon les programmes

**Les autorisations d'engagement de la mission s'élèveront, en 2012, à 2 745 millions d'euros, en hausse de 175 millions d'euros (+ 6,8 %) par rapport à l'exercice précédent.**

**Les crédits de paiement de la mission s'élèveront à 2 739 millions d'euros, en augmentation de 290 millions d'euros (+11,8 %) par rapport à 2011.** Cette sensible augmentation résulte de plusieurs facteurs :

– le programme *Vie politique, culturelle et associative*, dont l'activité est liée au rythme électoral, enregistre une hausse de 131 % (+ 243 millions d'euros) de ses crédits de paiement en raison de l'importante activité électorale prévue en 2012 (élections présidentielle et législatives) ;

– malgré la poursuite de la réduction des effectifs de l'administration préfectorale, les crédits consacrés au programme *Administration territoriale* enregistreront une légère augmentation, principalement liée à une réorganisation des programmes (+ 6 millions d'euros soit, + 0,4 %, pour les crédits de paiement) ;

– le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur*, qui rassemble l'administration centrale du ministère, affecté par des modifications de périmètre (*cf. infra*), enregistrera comme les années précédentes, une hausse de ses effectifs et de ses crédits de paiement : + 40,6 millions d'euros, soit + 6,6 %.

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION AGTE EN 2012

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	millions d'euros	%	millions d'euros	%
Administration territoriale	1 682	+ 0,2	1 659	+ 0,4
Vie politique culturelle et associative	430	+ 125,1	428	+ 131,6
Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur	632	- 9,6	651	+ 6,6
<b>Total</b>	<b>2 745</b>	<b>+ 6,8</b>	<b>2 739</b>	<b>+ 11,8</b>

Le tableau ci-après retrace le projet de budget triennal 2011-2013, présenté par le Gouvernement en 2010. Il permet de constater que, si le niveau des crédits de paiement inscrits dans le projet de loi de finances pour 2012 correspond à peu près aux prévisions, des économies sont réalisées en autorisations d'engagement.

PRÉVISIONS, PRÉSENTÉES EN SEPTEMBRE 2010, DU BUDGET TRIENNAL 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
<b>Total</b>	<b>2 571</b>	<b>2 450</b>	<b>2 957</b>	<b>2 700</b>	<b>2 424</b>	<b>2 430</b>

2.– Des évolutions de périmètre non négligeables

Sans que l'on puisse réellement parler de variation de périmètre, le programme 307 *Administration territoriale* réalisera, en 2012, un transfert complémentaire de crédits de fonctionnement vers le programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées*, créé à l'occasion de la loi de finances pour 2011. Ce transfert porte, d'une part sur les crédits de fonctionnement associés aux effectifs transférés en directions départementales interministérielles, d'autre part sur les crédits immobiliers dits « charges de l'occupant », pour un montant global de 5,45 millions d'euros.

Le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur (CPPI)*, en revanche, enregistre plusieurs modifications importantes.

D'une part, plusieurs mesures de transfert modifient son périmètre :

– dans un souci d'optimisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'administration centrale, le programme gèrera désormais les crédits destinés au nouveau siège de la direction générale de la gendarmerie nationale à Issy-les-Moulineaux et à des implantations de la police nationale à Lognes et à Nanterre ;

– il bénéficie également du transfert des effectifs de la division immobilière de la direction de la sécurité civile vers la direction de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières, permettant d'achever l'unification de la politique immobilière du ministère ;

– il prendra en compte la troisième et dernière tranche du transfert en son sein d'effectifs jusqu'à présent gérés par le service d'infrastructure de la défense (programme *Soutien de la politique de la défense*) pour la gestion déconcentrée du patrimoine de la gendarmerie.

D'autre part, le programme CPPI supportera, à partir de 2012, la subvention pour charges de service public allouée au conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS), créé par la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

## B.– L'EXÉCUTION DU BUDGET 2011

### 1.– Les mouvements ayant affecté les crédits votés

Les crédits de la loi de finances initiale pour 2011 de la mission *AGTE* (2 571 millions d'euros d'autorisation d'engagement et 2 450 millions d'euros de crédits de paiement dont 1 783 millions d'euros de dépenses de rémunérations) ont été majorés en gestion de 151 millions d'euros d'autorisation d'engagement et de 119 millions d'euros de crédits de paiement. Ils s'élevaient donc, au 30 juin, à 2 722 millions d'euros d'autorisation d'engagement et 2 569 millions d'euros de crédits de paiement dont 1 798 millions d'euros pour les dépenses de personnel (titre 2).

Cette majoration de crédits correspond :

– aux reports de crédits de 2010 sur 2011 à hauteur de 129 millions d'euros d'autorisation d'engagement et 97,2 millions d'euros de crédits de paiement, dont 5,4 millions d'euros de crédits rémunérations ;

– aux rattachements de fonds de concours et d'attribution de produits pour un montant de 22,1 millions d'euros d'autorisation d'engagement dont 9,7 millions d'euros de rémunérations.

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

Le gel initial s'élève à 47,6 millions d'euros d'autorisation d'engagement et 41,6 millions d'euros de crédits de paiement dont 8,9 millions d'euros de crédits de titre 2.

S'y ajoutent :

– les crédits mis en réserve au titre du Fonds État exemplaire (4,85 millions d'euros) ;

– le gel des crédits devant être annulés dans le cadre de la loi de finances rectificative (6,25 millions d'euros).

Au 30 juin 2011, le montant total de la réserve de précaution atteignait donc 58,7 millions d'euros d'autorisation d'engagement et 52,7 millions d'euros de crédits de paiement dont 8,9 millions d'euros de rémunérations.

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

## C.– LES DIFFICULTÉS DE CHORUS SEMBLENT S'ATTÉNUER

Nouveau logiciel comptable destiné à diffuser dans l'administration une logique de comptabilité analytique, Chorus a été déployé en plusieurs phases et a, dans un premier temps, été victime de dysfonctionnements qui ont retardé les paiements. Ces difficultés semblent en grande partie surmontées.

### 1.– Une mise en œuvre progressive

La mise en place de Chorus s'est effectuée par vagues de déploiement successives, de la « V1 » à la « V6 ». Les crédits de la mission *AGTE* ont ainsi été basculés en plusieurs étapes.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, le programme *Administration territoriale* qui comprend tous les crédits de fonctionnement et d'investissement des préfectures est géré par le logiciel Chorus. Cette bascule a fait suite à une première expérimentation qui s'était déroulée en 2008 et 2009 dans sept préfectures des départements des régions Pays-de-la-Loire et Haute-Normandie.

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

### 2.– D'importants dysfonctionnements ont retardé 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 de traitement furent très longs, rendant ainsi indisponibles des engagements juridiques qui devaient pourtant donner lieu à des paiements rapides. Ainsi, à la fin du mois de mars 2010, 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 avait 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.

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 préfectures, 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.

### 3.– Chorus en passe d'atteindre une certaine maturité

Fortes d'une année d'expérience et de difficultés finalement surmontées, les plates-formes enregistrent, depuis le début de l'année 2011, une activité et des délais de paiement qui évoluent favorablement sur les trois programmes de la mission *AGTE*.

Sur le programme 307 *Administration préfectorale*, plus de 150 000 paiements ont été comptabilisés à la date du 30 août 2011, dont plus de 52 000 dès le premier trimestre. Le délai de paiement moyen sur ce programme atteint un peu moins de 28 jours pour l'ensemble du premier semestre.

Sur le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur*, plus de 54 000 paiements ont été comptabilisés à la date du 30 août, dont plus de 10 000 au cours du premier trimestre. Le délai moyen de paiement est quant à lui inférieur à 23 jours.

Quant au programme 232 *Vie politique culturelle et associative*, c'est plus de 33 000 demandes de paiements qui ont été enregistrées à la date du 30 août avec un délai de paiement à peine plus long que celui enregistré pour le programme 216.

Selon le ministère de l'Intérieur, « *ces bons résultats révèlent aujourd'hui une réelle maturité dans la gestion des crédits de la mission par les plates-formes* ». Fin 2011, les reports de charges imputables à la mise en œuvre de l'outil Chorus devraient être quasiment nuls, selon le ministère de l'Intérieur.

Les personnels que le Rapporteur spécial a rencontrés ne partagent pas entièrement l'optimisme des responsables du ministère sur ce point. Selon eux, si une amélioration certaine est perceptible sur les dossiers simples, la procédure reste extrêmement lourde pour les dossiers complexes. De ce point de vue, Chorus ne semble pas être une application souple à manier.

### 4.– La nécessité de dématérialiser les pièces justificatives

La mise en place de Chorus s'est accompagnée d'une réorganisation des relations entre l'ordonnateur et le comptable. La carte des comptables assignataires a ainsi été profondément remaniée à l'automne 2009, ce qui a eu pour effet d'accroître la distance physique entre les services ordonnateurs et les services de la direction générale des finances publiques (DGFIP) qui dépend du ministère du budget.



Faute d'avancée significative sur la dématérialisation des pièces justificatives, ces nouvelles conditions d'assignation comptable ont eu pour conséquence d'accroître les dépenses d'affranchissement que les préfectures s'étaient attachées, ces dernières années, à réduire et parfois d'augmenter les délais de paiement.

La dématérialisation, qui constitue l'un des volets indissociables du projet, peine toujours à se concrétiser. Cela a pour effet de neutraliser la rapidité des flux électroniques dans Chorus en raison d'une augmentation de la durée de transmission des flux « papier ».

## II.- LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DES MOYENS HUMAINS

Comme les autres administrations, la mission *Administration générale et territoriale de l'État* contribue aux efforts demandés à l'ensemble de la fonction publique en matière de maîtrise des effectifs ; en revanche, ses crédits de rémunérations repartent à la hausse.

### A.- LES EFFECTIFS DIMINUENT TANDIS QUE LES BESOINS FINANCIERS AUGMENTENT

1.- La baisse des effectifs sera mieux partagée entre les programmes

Après une diminution de 2,3 % en 2009 et 2010, puis de 2 % en 2011, les effectifs de la mission *AGTE* enregistreront une décreue plus modérée, de seulement 1,1 %, en 2012.

#### ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA MISSION *AGTE* 2011-2012

	LFI 2011	PLF 2012				
		Plafond ETPT 2012	Évolution 2011-2012 %	Transferts 2012	Suppressions 2012	Suppressions et transferts
Administration territoriale	28 262	27 809	- 1,6	+ 24	- 477	- 453
Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur (CPPI)	5 099	5 170	+ 1,4	+ 132	- 61	+ 71
Vie politique, culturelle et associative	41	41	0	0	0	0
<b>Total mission AGTE</b>	<b>33 402</b>	<b>33 020</b>	<b>- 1,1</b>	<b>+ 156</b>	<b>- 538</b>	<b>- 382</b>

La mission *Administration générale et territoriale de l'État* a longtemps contribué plus que d'autres à la diminution du nombre de fonctionnaires et donc à la réduction de la dépense publique. En 2012, elle sera un peu moins mise à contribution que les années précédentes. En effet, pour 1 150 départs à la retraite prévus en 2012, le nombre de suppressions de postes s'élèvera à 382. Ce résultat

signifie que l'administration recrutera en moyenne 1,34 fonctionnaire pour remplacer deux agents partant à la retraite.

Ce chiffre est légèrement inférieur à la norme de remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, mais il ne s'agit là que la compensation du régime auquel la mission a été soumise au cours des années précédentes : entre 2009 et 2011, le taux de remplacement s'est généralement élevé à un recrutement pour quatre ou cinq départs en retraite.

Le Rapporteur spécial, qui a souvent rappelé son souci de voir ces réductions d'emplois être réparties le plus équitablement possible entre l'administration centrale et les postes déconcentrés a été entendu. Le ministre de l'Intérieur, a constaté les efforts considérables consentis par les préfetures au cours de ces dernières années. Aussi, il a décidé de faire porter, en 2012, les efforts de réduction d'effectifs principalement sur le programme CPPI, dont le nombre d'agents augmente en apparence en raison de variations de périmètre, mais dont les effectifs réels diminueront.

#### **ETPT ou ETP ?**

Bien ancrée dans les documents budgétaires depuis l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), la notion d'ETPT (équivalents temps pleins travaillés) est concurrencée par la notion d'ETP (équivalents temps pleins) qui est utilisée de manière concomitante dans les projets annuels de performances, ce qui ne contribue pas à la clarté des débats.

Si les « temps pleins travaillés » correspondent aux emplois financés, les ETP correspondent aux emplois réellement occupés, compte tenu des vacances. Comme chaque ministère dispose toujours d'un volant de gestion – les emplois financés ne sont jamais tous pourvus à 100 % à un moment « t » – le nombre d'ETP à supprimer est en général inférieur à celui des ETPT.

Si les grandes tendances ne sont pas bouleversées, la coexistence de ces deux notions peut parfois permettre d'adoucir certaines annonces. Ainsi, dans le cas du programme *Administration territoriale*, les 453 ETPT supprimés page 34 du projet annuel de performances se transforment en 365 ETP supprimés, page 35 du même document !

En contrepartie, l'effort demandé aux préfetures sera inférieur à celui des années antérieures : les suppressions demandées en 2012 s'élèveront à 453 emplois, soit 1,6 % des effectifs au lieu de 2,3 à 2,5 % au cours des exercices précédents.

**Le Rapporteur spécial souligne cette évolution qui était nécessaire, sous peine de démotiver les personnels des préfetures, qui s'estimaient jusqu'à présent moins bien traités que les personnels d'administration centrale, ce qui n'était pas entièrement faux.** Au cours des exercices précédents,

les suppressions annuelles d'emplois (-700 agents par an en moyenne) équivalaient à la suppression d'une de nos plus grosses préfectures comme celle des Bouches-du-Rhône ou de la Seine-Saint-Denis.

## 2.- Les dépenses de rémunérations fluctuent fortement

Le Rapporteur spécial s'était félicité l'an dernier, qu'à la suite des réductions continues d'effectifs enregistrées au cours de ces dernières années, les rémunérations et charges sociales de la mission commencent enfin à baisser en 2011. 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.

Or, ce vertueux phénomène ne se reproduira pas en 2012. Les rémunérations et charges sociales repartiront à la hausse : +4,2 % hors pensions, +4,6 % pensions incluses. Certes, le programme *Vie politique, culturelle et associative* voit son budget de titre 2 s'envoler de 328 %, en raison des rémunérations qui devront être versées en 2012, essentiellement aux personnes mettant sous pli la propagande électorale.

Mais le tableau ci-dessous, qui retrace l'évolution des crédits de rémunérations et charges sociales, montre sans ambiguïté que la propagande électorale n'est pas seule en cause : les crédits dévolus aux rémunérations augmentent dans les trois programmes. C'est un paradoxe qui n'est pas spécifique au ministère de l'Intérieur.

### CRÉDITS DE RÉMUNÉRATIONS ET CHARGES SOCIALES (TITRE 2)

(en euros)

	Loi de finances initiale pour 2011	Projet de loi de finances pour 2012	Évolution %
<b>307 – Administration territoriale</b>	1 435 932 254	1 450 610 576	+ 1,02
<b>232 – Vie politique, culturelle et associative</b>	18 219 928	78 051 952	+ 328,41
<b>216 – Conduite des pilotages des politiques de l'Intérieur</b>	328 809 911	335 781 837	+ 2,12
<b>Total</b>	<b>1 782 962 093</b>	<b>1 864 444 365</b>	<b>+ 4,57</b>

Comme le souligne le ministère de l'Intérieur, l'évolution de la masse salariale de la mission *AGTE* est certes fonction des économies engendrées par schéma d'emploi en nette diminution, mais aussi par les mesures catégorielles statutaires et indemnitaires nouvelles versées aux personnels, ainsi que par l'évolution mécanique du glissement-vieillesse-technicité (GVT).

### 3.– La hausse des cotisations et contributions sociales

Enfin, un dernier élément vient peser sur le titre 2 : les cotisations et contributions sociales. Car si la masse des rémunérations d'activité physiquement versées aux fonctionnaires semble légèrement orientée à la baisse, il n'en est pas de même des cotisations et contributions sociales.

Les comparaisons sont difficiles à réaliser pour le programme 232 *CPCA*, en raison de l'activité électorale qui gonflera artificiellement son titre 2 en 2012 ; elles sont également malaisées pour le programme 216 *CPPI* dont le périmètre évolue chaque année. En revanche, le périmètre du programme 307 *Administration territoriale* est plus stable, ce qui permet de constater que, **pour une population en diminution de 453 agents (– 1,6 %) en 2012, la masse des rémunérations d'activité baissera réellement : – 7,5 millions d'euros, soit – 0,8 %. Mais les cotisations et contributions sociales progresseront de 22,1 millions d'euros (+ 4,2 %), alors même qu'elles devraient être proportionnelles aux effectifs en place et, donc, refléter la baisse de ceux-ci.**

**La réévaluation du montant des pensions payées par les administrations a été décidée à l'échelon gouvernemental dans le cadre d'une « opération vérité » ; jusqu'ici sous-évaluées, les cotisations pensions augmentent donc d'environ 5 % par an, quel que soit le niveau d'emploi de la mission, de manière à atteindre un niveau d'équilibre qui permettra au CAS *Pension* de bénéficier des ressources suffisantes pour couvrir complètement ses besoins. Cette démarche de sincérité budgétaire ne peut être que saluée ; toutefois, elle masque les efforts réalisés en matière de modération salariale par la mission *AGTE*, ce qui est évidemment dommage.**

## B.– L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION DES AGENTS

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

La période 2011-2013 voit la concrétisation des fusions de corps réalisées dans la filière administrative et technique pour offrir aux personnels une mobilité professionnelle facilitée et élargie à des périmètres variés : administration centrale, préfetures, services de police et de gendarmerie, juridictions administratives.

L'enveloppe catégorielle prévue pour la période 2011-2013 s'élève à 35,9 millions d'euros et permet la mise en œuvre des mesures suivantes :

– la poursuite de la politique de requalification de personnels administratifs. Dans le cadre de la mise en œuvre de mesures d'accompagnement à la fusion des corps de la filière administrative (2011-2014), les personnels administratifs se voient proposer des modalités de promotion et d'avancement améliorées, pour permettre de réaliser les nécessaires repyramidages 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 a été mise en œuvre en année pleine dès 2011 pour les agents de la filière administrative et devrait l’être en 2012 pour les agents des filières technique (contrôleurs des services techniques et techniciens des systèmes d’information et de communication) ;

– 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 1<sup>er</sup> janvier 2011 pour le corps des attachés du ministère.

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

La politique pluriannuelle de rattrapage de la moyenne interministérielle estimée des régimes indemnitaires, **hors ministère de l’Économie et ministère du Budget**, se poursuit. Cette politique 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 continue à déplorer que la moyenne interministérielle indemnitaire « estimée », prise en compte dans le cadre de la politique de rattrapage, n’inclue pas les primes versées aux fonctionnaires relevant du ministère de l’Économie, des finances et de l’industrie ni à ceux relevant du ministère du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l’État. **Cette situation accrédite 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 ni moins méritants ni moins utiles que ceux de Bercy.

## C.– LA RÉMUNÉRATION À LA PERFORMANCE ENTRE DANS LES MŒURS

L’administration centrale connaissait depuis 2003 un dispositif de prime de fin d’année appelé « prime facilitatrice » qui visait à faciliter la mobilité des agents et à mieux reconnaître l’implication particulière d’une équipe. Ce dispositif connaît depuis peu une évolution notable avec la mise en œuvre d’un dispositif commun à l’administration centrale et aux services déconcentrés.

### 1.– L’évolution vers un cadre commun à l’ensemble des agents du ministère

Jusqu’à présent, dans l’administration préfectorale, l’attribution d’un complément de rémunération en fonction du mérite était liée aux résultats de fin de gestion dégagés en fin d’année et dont les préfetures disposaient dans le cadre de la globalisation. Les préfets avaient la possibilité d’utiliser ces marges de manœuvre selon deux possibilités : soit ces reliquats abondaient les régimes indemnitaires des agents, soit il était procédé à la fongibilité asymétrique sur le titre 3. Les préfetures mettaient généralement en œuvre les deux possibilités de manière plus ou moins importante.

L'exercice 2006 a montré une hétérogénéité relativement forte dans la mise en œuvre de ces compléments de rémunération au sein de l'administration centrale d'une part, entre les préfectures d'autre part. Le choix a donc été fait en 2007 de substituer à ces compléments indemnitaires un dispositif dénommé « Réserve d'objectifs » destiné de définir un cadre commun pour l'ensemble des personnels du ministère de l'intérieur.

## 2.– La réserve d'objectifs

Ce dispositif répond à la nécessité de développer un mode de management qui tient compte de l'atteinte des objectifs et de la façon de servir des agents. Il vise, notamment, à harmoniser et à mieux encadrer les conditions d'attribution des compléments de rémunérations, tout en réservant des possibilités d'adaptation en fonction du contexte local et du dialogue social, sous la responsabilité des préfets, directeurs et chefs de service.

Le montant maximum pouvant être versé à un agent est fixé à 850 euros pour les agents de catégories B et C, toutes filières confondues, et à 1 000 euros pour les agents de catégorie A. Néanmoins, afin de tenir compte de situations tout à fait particulières, une exception à ce dispositif est possible en portant la réserve d'objectifs aux montants maximums respectifs de 1 100 euros et 1 200 euros pour les agents précités.

La réserve d'objectifs doit être attribuée à 40 % des agents au minimum sans définition de plafond. Tous les fonctionnaires, quelle que soit leur catégorie ou leur niveau de responsabilité, ont vocation à en bénéficier, à titre individuel ou dans le cadre d'une équipe.

Reconduite en 2011, la réserve d'objectifs constitue une indemnité préfiguratrice de la prime de fonctions et de résultats (PFR) au sein du ministère de l'intérieur.

## 3.– La part « résultats » de la prime de fonctions et de résultats

La prime de fonctions et de résultats a été mise en œuvre le 1<sup>er</sup> janvier 2011 pour les personnels appartenant au corps des attachés de l'intérieur et de l'outre-mer (attachés, attachés principaux, directeurs) affectés dans l'ensemble des services centraux et déconcentrés du ministère.

La part « résultats » de la PFR sera attribuée pour la première fois en fin d'année 2011 aux attachés. Ses modalités de mise en œuvre sont en cours de finalisation.

## 4.– « L'individualisation de la performance » du corps préfectoral

La rémunération au mérite des préfets et sous-préfets se traduit depuis trois ans par l'indemnité de responsabilité du corps préfectoral (IRCP), instaurée

par le décret du 6 novembre 2008. Cette indemnité est composée d'une part fonctionnelle fixe qui représente 60 % de l'indemnité et d'une part modulable individuelle (40 %).

La **part fonctionnelle**, versée mensuellement, est liée à la classe à laquelle appartient le préfet. Concrètement, un préfet de classe normale perçoit 1 906 euros par mois, soit 22 872 euros par an et un préfet hors classe 2 347 euros par mois, soit 28 164 euros par an ;

La **part modulable individuelle**, révisable chaque année, est fixée par le ministre sur proposition du secrétaire général et après avis du comité d'attribution, en fonction du poste occupé et de la manière de servir. Elle est elle-même divisée en deux fractions :

- 40 % des crédits affectés à la part variable sont attribués par application au taux pivot d'un coefficient compris entre 0,75 et 1,7, en fonction du rang du préfet et donc, de l'enjeu du poste. Le détail est donné dans le tableau ci-après :

**COEFFICIENT APPLIQUÉ AU TAUX PIVOT DE LA PART VARIABLE DE L'IRCP**

Poste	Coefficient de modulation
Préfet délégué	0,75
Préfet de département	1
Préfet de département de + d'1 million d'habitants	1,2
Préfet de région	1,5
Préfet de zone, préfet de police, Préfet d'Île-de-France	1,7

- les 60 % restant sont attribués en fonction des résultats obtenus dans les politiques publiques prioritaires. Un coefficient réducteur ou amplificateur, pouvant aller de -25 % à +25 %, est appliqué à un montant de référence qui s'élève actuellement à 11 670 euros annuels.

**COEFFICIENT APPLIQUÉ AU MONTANT DE RÉFÉRENCE DE LA PART LIÉE AUX RÉSULTATS OBTENUS**

Modulation	Montant annuel servi en fonction de la modulation <i>(référence 2010)</i>
- 25 %	8 752 €
- 12,5 %	10 211 €
- 6 %	10 970 €
0	11 670 €
+ 6 %	12 370 €
+ 12,5 %	13 128 €
+ 25 %	14 587 €

Le montant total de l'IRCP perçue par les préfets peut donc varier globalement entre 30 000 et 45 000 euros par an.

#### LES CRITÈRES SUR LESQUELS SONT JUGÉS LES PRÉFETS

Pour mettre un terme à certains fantasmes, le Rapporteur spécial publie ci-après les critères en vertu desquels le ministre de l'Intérieur a noté ses préfets en 2011. Le lecteur constatera que les critères tels que le nombre de reconduites d'étrangers à la frontière ou le nombre de procès-verbaux dressés à l'encontre d'automobilistes n'existent que dans l'imagination de certains.

- En matière de sécurité et de délinquance, deux indicateurs sont retenus :
    - l'évolution sur douze mois glissants (d'octobre 2010 à septembre 2011) du nombre d'infractions révélées par les services (IRAS) ;
    - l'évolution sur douze mois glissants (d'octobre 2010 à septembre 2011) du taux d'élucidation des atteintes volontaires à l'intégrité physique (AVIP).
  
  - En matière de sécurité routière, dans la mesure où la baisse de la mortalité avec l'objectif d'atteindre moins de 3000 morts au niveau national d'ici 2012 est la priorité définie par le Gouvernement, l'indicateur retenu en 2011 est le suivant :
    - l'évolution du nombre de morts en année glissante (à la fin juillet 2011).
  
  - En matière d'emploi, compte tenu des orientations fixées par le Président de la République sur l'emploi des jeunes, les deux indicateurs sont les suivants :
    - l'évolution sur douze mois du nombre de contrats d'apprentissage ;
    - l'évolution sur douze mois du nombre de contrats de professionnalisation.
  
  - Enfin, au regard de l'importance de l'implication managériale des préfets pour la réussite de la conduite de la modernisation des préfetures, l'indicateur suivant est également pris en compte au titre de la mesure de la performance des services :
    - l'efficacité de la préfecture en matière de délivrance de titres, à travers le pourcentage, en moyenne sur douze mois, de passeports mis à disposition des usagers dans un délai de quinze jours à compter du dépôt de la demande en mairie (délai considéré comme valeur cible par la direction générale de la modernisation de l'État).
- L'apparition de ce nouvel indicateur témoigne de la prise en compte des relations entre l'administration et le public. Le Rapporteur spécial ne peut que s'en réjouir.**



## CHAPITRE II : L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

### I.- LE PROJET DE BUDGET POUR 2012

Malgré une baisse marquée de ses crédits, le programme *Administration territoriale* poursuivra en 2012 la modernisation entreprise lors des années précédentes en matière de délivrance de titres : après les passeports biométriques et les nouvelles cartes grises distribués depuis 2009, ce sont les titres de séjours électroniques et les cartes d'identité électroniques qui devraient être prochainement proposés.

#### A.- UN BUDGET QUI SE STABILISE

##### 1.- Une hausse modérée qui ne compensera pas l'inflation

Les crédits du programme *Administration territoriale* s'élèveront en 2012 à 1 682 millions d'euros en autorisation d'engagement et à 1 660 millions d'euros en crédits de paiement. Ces chiffres traduisent des hausses respectives de 2,7 et 6,3 millions d'euros par rapport à 2011, soit + 0,2 % et + 0,4 % ce qui, compte tenu de l'inflation, équivaut à une quasi stabilisation des moyens accordés à ce programme.

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

Actions	2011 (Loi de finances initiale)	2012 (Projet de loi de finances)	PLF 2012/LFI 2011 (en %)
1. Coordination de la sécurité des personnes et des biens	252 716 401	253 014 065	+ 0,1
2. Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres	640 338 394	648 806 894	+ 1,3
3. Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	188 449 094	183 892 814	- 2,7
4. Pilotage territorial des politiques gouvernementales	461 641 771	464 026 994	+ 0,5
5. Animation du réseau soutien au service des préfectures et gestion des Hauts-commissariats et représentations de l'État à l'Outre-mer	110 469 529	110 140 531	- 0,3
<b>Total programme</b>	<b>1 653 615 189</b>	<b>1 659 881 298</b>	<b>+ 0,4</b>

Ces évolutions divergentes traduisent notamment une forte baisse des crédits de fonctionnement (8 millions d'euros, soit - 4,4 %) qui intervient après des baisses encore plus importantes enregistrées en 2009 (- 28 %), 2010 (- 17 %) et 2011 (- 7%), ce qui traduit l'effort profond consenti par l'administration territoriale. Le ministère rappelle, à cet égard, la nécessité imposée à l'administration de respecter une exigence de réduction des dépenses de fonctionnement de 10 % au cours du budget triennal 2011-2013.

En revanche, malgré la poursuite de la politique de réductions d'effectifs, les dépenses de personnel repartent à la hausse (+ 1 %), alors qu'elles avaient légèrement diminué en 2011 (- 0,8 %).

## 2.— En 2010, le faible niveau des crédits a fait peser une tension forte

Les crédits alloués aux préfetures et représentations de l'État outre-mer en 2010 ont permis d'assurer un niveau d'emploi de 28 741 ETPT.

La vacance moyenne d'emplois constatée sur l'exercice a été de 355 agents et les crédits de titre 2 non utilisés en fin de gestion se sont élevés à 0,25 % des crédits ouverts en loi de finances initiale.

Ces maigres crédits disponibles n'ont pu faire l'objet de mouvements de fongibilité qui, à défaut d'être formellement interdits, sont fortement découragés depuis 2008 par le ministère du Budget, soucieux de récupérer les crédits non utilisés. Le Rapporteur spécial note cependant que le ministère de l'Économie, pour sa part, continue à pratiquer dans ses services cette fongibilité asymétrique.

Cette absence de fongibilité, couplée au fait que les crédits hors titre 2 ont été réduits depuis 2008 de 14 %, a fait peser sur les préfetures une tension forte, qui n'a pu être atténuée que par des ajustements opérés en cours de gestion.

## 3.— La carte nationale d'identité sera enfin financée en 2012

Curieusement, la fabrication des cartes nationales d'identité, qui coûte une vingtaine de millions d'euros par an, n'a pas été financée pendant trois ans, entre 2009 et 2011. Ce phénomène a été dénoncé par la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire et par le Rapporteur spécial lors de l'examen annuel du projet de loi de règlement.

En effet, depuis 2009, l'ANTS bénéficie d'une ressource affectée pour la fabrication de la carte nationale d'identité électronique ; or, la mise en œuvre de cette nouvelle carte d'identité sécurisée est retardée d'année en année dans l'attente d'une loi sur laquelle les deux chambres du Parlement tardent à s'entendre. En conséquence, l'ANTS a accumulé depuis 2009 un « trésor de guerre » sur lequel 40 millions d'euros seront prélevés l'an prochain, ainsi que l'Assemblée nationale en a décidé lors du vote de la première partie de la loi de finances ; mais en contrepartie, aucune ressource n'a plus été affectée depuis 2009 à la production de la carte nationale d'identité « ancien modèle », toujours délivrée.

Depuis 2009, la carte d'identité est donc financée en cours d'exercice de manière non orthodoxe, en utilisant tantôt les (rares) crédits reportés d'un exercice sur l'autre, tantôt des crédits gelés en début d'année et « dégelés » à l'automne. Une telle organisation n'est évidemment pas saine et il a été décidé d'y mettre fin. À compter de 2012, la carte nationale d'identité sera entièrement sous compétence et financement de l'ANTS, quel que soit le modèle. L'ancien devrait être délivré au moins jusqu'en septembre, le modèle électronique lui succédant, espère-t-on, au cours de l'automne.

## B.– LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS SERA MOINS SÉVÈRE EN 2012

### 1.– Un répit est enfin offert aux personnels des préfectures

L'administration territoriale de l'État connaîtra, en 2012, une nouvelle baisse de ses effectifs, un peu plus faible que les années antérieures, de 587 postes (– 2 %), contre une moyenne supérieure à 700 EPTP (– 2,3 % à – 2,5 %) au cours des années précédentes.

Toutefois, cette réduction se traduira par la diminution effective de seulement 477 emplois (– 1,7 %). En effet, le gouvernement a décidé de mettre en œuvre le deuxième volet de l'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (AGDREF-2) qui introduit la biométrie dans les titres délivrés aux étrangers. Cette application, destinée à renforcer la lutte contre la fraude, prévoit notamment la prise d'empreintes digitales en préfecture, ce qui constituera une charge de travail supplémentaire.

Le ministère de l'Intérieur a donc négocié et obtenu la création de 110 postes dans le cadre de cette application. **Ces créations d'emplois viendront en atténuation des 587 postes supprimés. Ils ne feront pas l'objet d'un « saupoudrage », mais seront affectés en priorité dans les départements confrontés à un nombre d'étrangers important** : région parisienne, Rhône, Bouches-du-Rhône, Nord, etc. Ces affectations iront dans le sens d'une réduction des écarts au profit des préfectures sous-dotées.

Par ailleurs, le transfert de 24 agents issus d'autres programmes viendra également en atténuation des suppressions d'emplois, qui s'établissent comptablement à 453 ETPT.

Le plafond d'emploi de ce programme passera, en conséquence, de 28 262 ETPT à 27 809 ETPT en 2012, soit 590 hauts fonctionnaires (+ 3), 22 257 personnels administratifs (– 400) et 4 962 personnels techniques (– 56).

Le Rapporteur spécial tient une nouvelle fois à souligner **l'abnégation et le dévouement des personnels des préfectures qui, malgré les compressions d'effectifs, se dépensent sans compter pour assurer les missions de service public qui incombent à l'administration préfectorale**, notamment en cette période de réformes en matière de titres et de mise en place laborieuse du logiciel Chorus. **Il souhaite toutefois attirer l'attention sur le fait que les réductions d'emplois de l'ordre de celles enregistrées depuis le début de la législature ne pourront pas être renouvelées indéfiniment, sous peine de voir les préfectures passer en deçà d'une taille qualifiée de « critique », qui les obligerait à abandonner certaines de leurs missions.**

### 2.– Les effectifs du corps préfectoral

Le plafond d'emploi autorisé pour les membres du corps préfectoral en poste territorial rémunérés sur le programme 307 *Administration Territoriale* est fixé, pour l'année 2011, à 561 fonctionnaires.

Les effectifs réels, compte tenu des fluctuations liées aux entrées et sorties de la catégorie, s'élevaient en août 2011, à 549 personnes réparties comme suit :

**EFFECTIFS DU CORPS PRÉFECTORAL EN POSTE TERRITORIAL**

Préfets	Sous-préfets
124	425

*Effectifs au 12 août 2011*

Les préfets et sous-préfets hors cadre, ainsi que les membres de ces corps en position de détachement, ne figurent pas sous le plafond du programme AT, leur rémunération étant supportée par le programme CPPI.

**EFFECTIFS DU CORPS PRÉFECTORAL HORS CADRE**

*(Effectifs au 12 août 2011)*

Préfets		Sous-préfets	
Dont hors cadre	70	Dont hors cadre	26
Dont détachés	48	Dont détachés	50
Dont en disponibilité	6	Dont en disponibilité	6
Dont hors cadres <sup>(1)</sup>	2	Dont hors cadres <sup>(1)</sup>	3

(1) Il s'agit des fonctionnaires qui, étant en disponibilité, sont placés « hors cadres » au profit du secteur privé, à la différence de ceux placés « hors cadre » (première ligne) dans des cabinets ministériels.

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

**A.- LA RÉPARTITION A COMMENCÉ À ÉVOLUER**

**1.- Une dégradation mécanique de la densité d'agents**

Le Rapporteur spécial publie chaque année un tableau qui permet de comparer la population des différents départements, les effectifs de leurs préfetures, la densité des agents rapportée à la population ainsi que les budgets des préfetures. Le tableau publié ci-après traduit une diminution générale de la densité des agents pour une double raison :

– les effectifs de l'administration préfectorale continuent à diminuer, entraînant une réduction régulière de ce ratio ;

– pour les départements de métropole et d'outre-mer, les données relatives au nombre d'habitants sont celles issues du recensement de 2008 entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2011, conformément au décret 2010-1723 du 30 décembre 2010. Comme la population augmente dans la quasi totalité des départements, la prise en compte de ces nouveaux chiffres accentue la baisse de l'indice de densité d'agents pour 10 000 habitants. Pour les collectivités d'outre-mer, les dernières données disponibles datent, selon les cas, de 2007, 2008 ou 2009.

Le ministère de l'Intérieur précise que les plafonds d'emploi 2011 ne comprennent pas le corps préfectoral, à l'exception de Mayotte et des collectivités d'outre-mer.

## 2.– Le ministère poursuivra en 2012 l'évolution entamée en 2011

Chaque année, le ministère de l'Intérieur procède à une évaluation des besoins en effectifs des préfectures sur la base de plusieurs critères d'appréciation en fonction des missions exercées par les préfectures.

Cette évaluation tient compte de l'évolution des missions et des fonctions des préfectures dans le cadre de la révision générale des politiques publiques et prend en considération les nouvelles modalités d'exercice des missions. Outre l'activité des préfectures sur les différentes missions et fonctions étudiées, le critère du nombre d'agents par habitant est l'un des facteurs explicatifs du volume d'effectifs nécessaire à la bonne exécution de certaines missions. Mais il n'est pas seul. Le ministère de l'Intérieur souligne que *« d'autres missions ne sont pas corrélées au nombre d'habitants. À titre d'exemple, l'activité en matière de contrôle de légalité dépend avant tout du nombre de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale dans le département »*.

Dans ce contexte, l'analyse des écarts d'efficience (rapport entre les effectifs et l'activité réalisée) est au cœur de l'allocation des moyens entre préfets de région et de départements. La densité d'agents, qui représente le rapport général des effectifs à la population doit cependant être maintenue au-dessus des seuils minimaux en deçà desquels l'aptitude d'une préfecture à accueillir le public pourrait être mise en défaut.

C'est pourquoi, le responsable de programme a pris en 2011 l'initiative d'atténuer les réductions d'effectifs opérées dans quatre régions métropolitaines dont la densité d'agents de préfecture était la moins élevée : (Nord Pas-de-Calais, Île-de-France, Bretagne et Pays de la Loire). Les données de 2011 montrent que cette mesure a permis de réduire l'écart type du taux d'administration entre département (écart type mesuré hors outre-mer et Corse). L'écart entre le taux d'administration des quatre régions concernées et la moyenne nationale a diminué de 5 à 9 % entre 2010 et 2011.

Le ministère de l'Intérieur annonce que ce travail de rééquilibrage sera poursuivi en 2012 : dans les régions citées, l'effort sur le titre 2 sera plus faible que celui consenti en moyenne nationale. Des consignes sont également rappelées aux responsables de budgets opérationnels de programmes (BOP) afin qu'ils engagent leurs crédits – pour ceux qui ne l'auraient pas encore fait – avec le même souci de rééquilibrage entre départements.

**TABLEAU DES EFFECTIFS ET DOTATIONS DES PRÉFECTURES**

Régions - Départements		Nombre d'habitants	Plafond d'emplois 2011	Dotations en CP initiales 2011 notifiées (CP titre 2 + hors titre 2)	Densité des agents de préfecture (nombre d'agents pour 10.000 habitants)	dotation préfecture / habitant (en €)
67	Bas-Rhin	1 109 002	434		3,91	
68	Haut-Rhin	760 625	300		3,94	
<b>Alsace</b>		<b>1 869 627</b>	<b>734</b>	<b>37 412 960</b>	<b>3,93</b>	<b>20,01</b>
24	Dordogne	421 941	197,34		4,68	
33	Gironde	1 450 039	520,98		3,59	
40	Landes	386 160	154,09		3,99	
47	Lot-et-Garonne	337 883	174,02		5,15	
64	Pyrénées-Atlantiques	668 467	230,57		3,45	
<b>Aquitaine</b>		<b>3 264 490</b>	<b>1 277</b>	<b>66 092 599</b>	<b>3,91</b>	<b>20,25</b>
3	Allier	353 315	173,04		4,90	
15	Cantal	154 824	121,09		7,82	
43	Haute-Loire	229 966	135,3		5,88	
63	Puy-de-Dôme	645 723	298,76		4,63	
63R	mutualisée		5			
<b>Auvergne</b>		<b>1 383 828</b>	<b>734</b>	<b>37 632 486</b>	<b>5,30</b>	<b>27,19</b>
14	Calvados	694 253	296		4,26	
50	Manche	515 207	203		3,94	
61	Orne	302 025	161		5,33	
<b>Basse-Normandie</b>		<b>1 511 485</b>	<b>660</b>	<b>33 651 987</b>	<b>4,37</b>	<b>22,26</b>
21	Côte-d'Or	535 391	253,71		4,74	
58	Nièvre	228 184	144,42		6,33	
71	Saône-et-Loire	573 235	230,89		4,03	
89	Yonne	353 611	161,01		4,55	
21R	mutualisée		19,97			
<b>Bourgogne</b>		<b>1 690 421</b>	<b>810</b>	<b>41 994 471</b>	<b>4,79</b>	<b>24,84</b>
22	Côtes-d'Armor	602 478	209,58		3,48	
29	Finistère	921 568	282,93		3,07	
35	Ille-et-Vilaine	992 575	366,66		3,69	
56	Morbihan	733 146	233,83		3,19	
35R	mutualisée		13			
<b>Bretagne</b>		<b>3 249 767</b>	<b>1 106</b>	<b>58 510 796</b>	<b>3,40</b>	<b>18,00</b>
18	Cher	321 810	166		5,16	
28	Eure-et-Loir	435 045	201		4,62	
36	Indre	239 332	146		6,10	
37	Indre-et-Loire	600 106	227		3,78	
41	Loir-et-Cher	337 226	168		4,98	
45	Loiret	668 913	305		4,56	
<b>Centre</b>		<b>2 602 432</b>	<b>1 213</b>	<b>62 894 600</b>	<b>4,66</b>	<b>24,17</b>
8	Ardennes	292 722	165		5,64	
10	Aube	309 689	162		5,23	
51	Marne	580 265	294		5,07	
52	Haute-Marne	193 388	140		7,24	
<b>Champagne-Ardenne</b>		<b>1 376 064</b>	<b>761</b>	<b>37 676 044</b>	<b>5,53</b>	<b>27,38</b>
2A	Corse-du-Sud	143 386	175		12,20	
2B	Haute-Corse	164 726	150		9,11	
<b>Corse</b>		<b>308 112</b>	<b>325</b>	<b>17 354 171</b>	<b>10,55</b>	<b>56,32</b>
25	Doubs	537 560	243,3		4,53	
39	Jura	271 220	156,57		5,77	
70	Haute-Saône	246 129	130,78		5,31	
90	Territoire de Belfort	145 360	111,39		7,66	
25R	mutualisée		36,96			
<b>Franche-Comté</b>		<b>1 200 269</b>	<b>679</b>	<b>35 039 024</b>	<b>5,66</b>	<b>29,19</b>

Régions - Départements		Nombre d'habitants	Plafond d'emplois 2011	Dotations en CP initiales 2011 notifiées (CP titre 2 + hors titre 2)	Densité des agents de préfecture (nombre d'agents pour 10.000 habitants)	dotation préfecture / habitant (en €)
27	Eure	593 037	206		3,47	
76	Seine-Maritime	1 273 791	475		3,73	
<b>Haute-Normandie</b>		<b>1 866 828</b>	<b>671</b>	<b>34 456 566</b>	<b>3,59</b>	<b>18,46</b>
75	Paris	2 233 818	449		2,01	
77	Seine-et-Marne	1 325 235	459		3,46	
78	Yvelines	1 432 114	515		3,60	
91	Essonne	1 221 722	441		3,61	
92	Hauts-de-Seine	1 566 668	606		3,87	
93	Seine-Saint-Denis	1 518 225	681		4,49	
94	Val-de-Marne	1 323 389	506		3,82	
95	Val-d'Oise	1 181 322	467		3,95	
<b>Île-de-France</b>		<b>11 802 493</b>	<b>4 124</b>	<b>216 013 753</b>	<b>3,49</b>	<b>18,30</b>
11	Aude	358 293	172		4,80	
30	Gard	709 776	269		3,79	
34	Hérault	1 037 686	395		3,81	
48	Lozère	81 083	108		13,32	
66	Pyrénées-Orientales	450 239	199		4,42	
<b>Languedoc-Roussillon</b>		<b>2 637 077</b>	<b>1 143</b>	<b>59 618 737</b>	<b>4,33</b>	<b>22,61</b>
19	Corrèze	251 503	151,76		6,03	
23	Creuse	128 799	108,82		8,45	
87	Haute-Vienne	382 451	216,42		5,66	
87R	mutualisée		3			
<b>Limousin</b>		<b>762 753</b>	<b>480</b>	<b>24 289 487</b>	<b>6,29</b>	<b>31,84</b>
54	Meurthe-et-Moselle	742 904	278		3,74	
55	Meuse	200 437	148		7,38	
57	Moselle	1 063 760	461		4,33	
88	Vosges	393 756	184		4,67	
<b>Lorraine</b>		<b>2 400 857</b>	<b>1 071</b>	<b>56 525 450</b>	<b>4,46</b>	<b>23,54</b>
9	Ariège	155 530	124,68		8,02	
12	Aveyron	287 535	143,13		4,98	
31	Haute-Garonne	1 239 903	477,03		3,85	
32	Gers	192 561	133,23		6,92	
46	Lot	179 416	136,17		7,59	
65	Hautes-Pyrénées	237 490	154,28		6,50	
81	Tarn	383 585	167,44		4,37	
82	Tarn-et-Garonne	242 363	134,04		5,53	
<b>Midi-Pyrénées</b>		<b>2 918 483</b>	<b>1 470</b>	<b>77 311 489</b>	<b>5,04</b>	<b>26,49</b>
59	Nord	2 606 369	813		3,12	
62	Pas-de-Calais	1 487 199	450		3,03	
<b>Nord-Pas-de-Calais</b>		<b>4 093 568</b>	<b>1 263</b>	<b>63 836 752</b>	<b>3,09</b>	<b>15,59</b>
44	Loire-Atlantique	1 290 533	451,09		3,50	
49	Maine-et-Loire	798 434	254,4		3,19	
53	Mayenne	312 975	158,03		5,05	
72	Sarthe	574 691	204,08		3,55	
85	Vendée	636 223	203,4		3,20	
<b>Pays-de-Loire</b>		<b>3 612 856</b>	<b>1 271</b>	<b>65 978 498</b>	<b>3,52</b>	<b>18,26</b>
2	Aisne	553 555	232,31		4,20	
60	Oise	819 190	306,24		3,74	
80	Somme	580 909	276,45		4,76	
<b>Picardie</b>		<b>1 953 654</b>	<b>816</b>	<b>41 477 994</b>	<b>4,18</b>	<b>21,23</b>

Régions - Départements		Nombre d'habitants	Plafond d'emplois 2011	Dotations en CP initiales 2011 notifiées (CP titre 2 + hors titre 2)	Densité des agents de préfecture (nombre d'agents pour 10.000 habitants)	dotation préfecture / habitant (en €) (en €)
16	Charente	364 247	164,12		4,51	
17	Charente-Maritime	629 612	237,86		3,78	
79	Deux-Sèvres	376 686	165,96		4,41	
86	Vienne	435 887	240,05		5,51	
	86R mutualisée		0,01			
<b>Poitou-Charentes</b>		<b>1 806 432</b>	<b>808</b>	<b>41 959 286</b>	<b>4,47</b>	<b>23,23</b>
4	Alpes-de-Haute-Provence	162 911	130,5		8,01	
5	Hautes-Alpes	139 497	114,5		8,21	
6	Alpes-Maritimes	1 099 416	409,5		3,72	
13	Bouches-du-Rhône	1 992 855	742,5		3,73	
83	Var	1 018 976	333,5		3,27	
84	Vaucluse	551 179	224		4,06	
	13R mutualisée		17,5			
<b>Provence-Alpes-Côte-D'azur</b>		<b>4 964 834</b>	<b>1 972</b>	<b>101 886 641</b>	<b>3,97</b>	<b>20,52</b>
1	Ain	598 323	219,82		3,67	
7	Ardèche	321 453	156,9		4,88	
26	Drôme	492 508	202,99		4,12	
38	Isère	1 214 776	360,4		2,97	
42	Loire	759 948	252,23		3,32	
69	Rhône	1 720 308	629,99		3,66	
73	Savoie	422 149	182,55		4,32	
74	Haute-Savoie	738 020	253,12		3,43	
<b>Rhône-Alpes</b>		<b>6 267 485</b>	<b>2 258</b>	<b>114 715 154</b>	<b>3,60</b>	<b>18,30</b>
	Guadeloupe	408 299	301	17 622 490	7,37	43,16
	Guyane	221 178	228	13 850 653	10,31	62,62
	Martinique	403 795	284	16 355 498	7,03	40,50
	Réunion	817 001	341	21 842 453	4,17	26,73
	Saint-Pierre-et Miquelon	6 290	53	3 815 222	84,26	606,55
	Mayotte	186 729	226	9 974 739	12,10	53,42
	Nouvelle-Calédonie	291 782	229	17 460 388	7,84	59,84
	Polynésie Française	264 736	295	21 986 233	11,14	83,05
	TAAF	sans objet	24	2 080 804	sans objet	sans objet
	Wallis et Futuna	14 231	42	4 692 546	29,51	329,74

## 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, l'accent étant mis sur le contrôle de l'urbanisme. 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 préfectures.



### 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.

La mise en œuvre de ces textes a sensiblement modifié la nature du contrôle de l'égalité, désormais orienté vers un contrôle ciblé, notamment en matière d'urbanisme. Le nombre d'actes transmis est passé de 8,3 millions en 2004 à 5,2 millions en 2010, soit une diminution de l'ordre de 25 %. Le nombre d'actes ayant fait l'objet d'une lettre d'observations valant recours gracieux est passé de 99 370 à 40 453, soit une baisse de 60 %. Le nombre d'actes déferés au tribunal administratif est passé de 1 424 à 964, soit une réduction de 32 %.

#### ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ACTES TRANSMIS PAR LE COLLECTIVITÉS

Année	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre total d'actes transmis	6 517 802	6 347 752	5 892 730	6 551 199	5 567 609	5 205 747
Nombre d'actes relatifs à l'urbanisme transmis	840 473	855 253	987 729	1 246 683	1 102 932	1 246 006
Part des actes relatifs à l'urbanisme sur le total des actes transmis	12,90 %	13,47 %	16,76 %	21,75 %	19,81 %	23,94 %
Évolution annuelle en % des actes transmis	- 23,80 %	- 2,60 %	- 7,17 %	+ 10,05 %	- 15,01 %	- 6,50 %
Évolution annuelle en % des actes relatifs à l'urbanisme transmis	- 8,60 %	+ 1,75 %	+ 15,50 %	+ 26,22 %	- 11,50 %	+ 12,97 %

#### ÉVOLUTION DU NOMBRE D'OBSERVATIONS TRANSMISES PAR LES PRÉFETS

Année	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre total d'observations	80 319	81 803	64 069	85 180	46 498	40 453
Nombre d'observations afférentes à l'urbanisme	15 030	15 692	15 035	14 949	10 140	9 383
Part des observations relatives à l'urbanisme sur le total des observations	18,80 %	19,10 %	23,46 %	17,60 %	21,54 %	21,21 %
Évolution annuelle en % des observations afférentes à l'urbanisme	- 25,50 %	+ 4,40 %	- 4,18 %	- 0,57 %	- 3,21 %	- 7,48 %
Taux d'observations en matière d'urbanisme par rapport au total des actes transmis	1,79 %	1,83 %	1,52 %	1,20 %	0,92 %	0,75 %

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ACTES DÉFÉRÉS PAR LES PRÉFETS

Année	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre total de déférés	1 236	1 411	1 363	1 373	1 034	964
Nombre de déférés relatifs à l'urbanisme	384	377	312	456	359	397
Évolution annuelle de tous les déférés	- 13,20 %	+ 14,16 %	- 3,40%	+0,73%	- 24,70%	- 6,77%
Évolution annuelle des déférés afférents à l'urbanisme	+ 8,40 %	- 1,82 %	- 17,30 %	+ 43,00 %	- 21,30 %	+ 10,60 %

2.- L'absence de contrôle des « emprunts toxiques »

Les collectivités recourent librement à l'emprunt et aux instruments financiers depuis les lois de décentralisation de 1982. Cette libéralisation a toutefois un revers. Les gestionnaires locaux, sans être nécessairement très avertis en matière financière, opèrent des choix financiers et négocient les taux et les conditions financières de leurs emprunts, avec les prêteurs de leur choix.

L'actualité a mis en évidence un certain nombre de collectivités territoriales prises au piège d'emprunts toxiques. Certaines ont contracté des emprunts à taux variables adossés à des mécanismes financiers complexes qui sont souvent des contrats d'options spéculatifs et risqués, indexés sur des valeurs incertaines et volatiles comme les variations de change, les écarts de taux d'intérêts, voire le prix du baril de pétrole.

Face à une telle situation, quelle a été la réaction du contrôle de légalité ? Assurément, en l'état de notre droit, **le contrôle de légalité n'a pas les moyens juridiques de contrôler ces emprunts qui ne sont pas soumis à transmission devant l'autorité préfectorale.** En effet, le délibération portant décision d'emprunter est transmise en préfecture ; en revanche, le contrat d'emprunt ne l'est pas.

**Le paradoxe du contrôle de légalité, c'est qu'il se montre parfois tatillon sur des détails alors qu'il ignore totalement des sujets majeurs comme celui lié au risque de la dette. Cette crise doit nous amener à nous interroger sur l'évolution du cadre législatif de ce contrôle.**

3.- Une réorganisation des services préfectoraux

La modernisation du contrôle de légalité entreprise dans le cadre de la révision générale des politiques publiques repose également 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.

Ainsi, les préfetures ont procédé à une vaste réorganisation du contrôle des actes des collectivités, certains préfets ayant décidé de spécialiser les sous-préfetures en fonction de la nature des actes à contrôler. Cette démarche s'est accompagnée, dans une majorité de 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.

#### **CENT PROPOSITIONS POUR RÉDUIRE LES CHARGES DES PRÉFECTURES**

Le préfet Philippe Riffaut a été chargé, en juillet 2010, de proposer au ministre de l'Intérieur des mesures de simplification et d'allègements des tâches indues des préfetures afin de recentrer celles-ci sur leurs missions régaliennes.

Les propositions que le préfet Philippe Riffaut a rendues au printemps 2011 ont été élaborées à partir d'un questionnaire adressé aux préfets territoriaux. Sur les 200 mesures envisagées au départ, une centaine a été jugée intéressante. Ces préconisations ont d'abord été soumises à l'analyse des directions compétentes du ministère de l'Intérieur avant d'être proposées au cabinet du ministre de l'Intérieur pour d'ultimes arbitrages.

Les cent propositions qui ont reçu l'aval du ministère de l'Intérieur et sont susceptibles de déboucher sur des mesures concrètes se divisent en trois catégories :

- 17 mesures sont mises en œuvre ou le seront bientôt. Il s'agit par exemple de promouvoir la création et la modification des statuts des associations par télé-déclaration ou de promouvoir la déclaration de vente de véhicules entre particuliers par internet, etc.

- 34 propositions d'ajustement des compétences entre préfetures et services déconcentrés peuvent être mises en œuvre par les préfets, sans modification de l'ordonnancement juridique, dans le cadre de leur pouvoir de direction et de délégation de signature. Ces propositions concernent par exemple les épreuves sportives sur routes, l'attestation de détention du permis de chasser en cas de perte du permis ou encore les chiens dangereux, etc.

- 49 préconisations nécessitent, pour leur mise en œuvre, une modification de l'ordonnancement juridique ou, au préalable, un dialogue avec les associations d'élus ou une concertation interministérielle. Sont notamment proposés : la suppression du contrôle des actes liés à la gestion du domaine privé des collectivités territoriales ; le transfert aux maires de la délivrance de l'autorisation d'organiser des lotos ou loteries ; le transfert aux maires de la délivrance des récépissés de déclaration de lâcher de ballons ; l'exercice de la compétence de réception des déclarations d'ouverture de ball-trap par les maires ; la dématérialisation de l'envoi par les communes des copies des listes électorales aux préfetures ; la suppression du carnet de circulation des gens du voyage, etc.

Le ministère de l'Intérieur souligne le rôle des sous-préfetures qui conservent, en particulier, leur rôle de conseil auprès des collectivités territoriales et procèdent toujours au tri et à la première orientation des actes qu'elles réceptionnent.

Toutefois, nombre d'agents ne cachent pas leurs inquiétudes sur le devenir de ces structures légères dont les compétences s'étiolent chaque année un peu plus, au point qu'elles sont parfois qualifiées de « coquilles vides ». Certains représentants du personnel craignent qu'une révision de grande ampleur signe la disparition de la plupart d'entre elles si la situation économique continuait à se dégrader et si de nouvelles économies budgétaires devenaient indispensables.

#### 4.– 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. L'ensemble des préfectures est raccordé à l'application depuis fin 2009.

En 2010, la proportion d'actes télétransmis via l'application ACTES s'est élevée à 15,8 % (16,5 % pour la seule métropole) contre 10,9 % en 2009, 5,2 % en 2008 et 2,5 % en 2007. Le 2 janvier 2012, un second logiciel appelé « ACTES budgétaire » commencera à être déployé. Comme son nom l'indique, il s'agit d'une application qui doit faciliter la télétransmission des actes budgétaires, qui sont parmi les plus complexes.

Selon le ministère de l'Intérieur, le travail technique mené pour accroître la fiabilité de l'application semble porter ses fruits et les usagers ne se plaignent désormais plus du fonctionnement de l'application. L'entrée en production à la fin du premier semestre 2011 de la version V1.8 conçue en collaboration avec les agents des préfectures a encore amélioré son ergonomie. Une nouvelle version qui va dans le sens d'une meilleure ergonomie est actuellement en cours d'élaboration. Tous ces travaux en cours constituent le préalable à une refonte globale de l'application sous ses divers aspects d'architecture logicielle, d'architecture technique et de fonctionnalités métier qui devrait être engagée avant la fin de l'année 2012.

Sur le plan technique, pour accompagner l'évolution de la réglementation sur la dématérialisation des marchés (décret du 25 août 2011), les services du ministère de l'Intérieur vont supprimer la limitation de volume à 20 mégaoctets pour les fichiers transmis sur l'application.

Enfin, les préfectures continuent à organiser des forums de présentation de l'application ACTES dans leur département. L'objectif du ministère, pour la fin 2011, reste d'atteindre un taux de télétransmission de 20 % d'actes soumis au contrôle de légalité.

**Le Rapporteur spécial se réjouit des progrès réalisés en matière de télétransmission, même s'il continue à trouver l'évolution bien trop lente. Avec l'entrée en vigueur de version budgétaire du logiciel l'an prochain, 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.**

### III.— UNE ADMINISTRATION A L'ÉCOUTE DES USAGERS

Si l'engagement de l'administration préfectorale à améliorer dès 2002 l'accueil du public et la qualité des services rendus aux citoyens, a donné, dans un premier temps, des résultats décevants, ces difficultés semblent surmontées en 2011 en raison, d'une part, des efforts consentis par les préfetures en matière de certification et de labellisation et, d'autre part, du fait de la mise en place de la procédure *Lean*, visant à optimiser l'organisation interne du travail.

#### A.— LES PROGRÈS DE LA DÉMARCHE QUALITÉ DES PRÉFECTURES

La tendance à la perte de lisibilité de la démarche qualité des préfetures, qui résultait de la multiplication depuis 2002 des démarches de certifications (*ISO 9001*, *Qualipref* et *Marianne*), s'est inversée en 2011 avec la récente accélération du déploiement des référentiels et le rapprochement des labels *Qualipref* et *Marianne*.

##### 1.— L'accélération du déploiement des certifications et labellisations des préfetures

Le déploiement des démarches qualités *Marianne* ou *Qualipref*, basé jusqu'à présent sur la base du volontariat, a été généralisé par la circulaire du 15 juillet 2010. Toujours basée sur le volontariat, la norme ISO 9001 a été étendue à de nouveaux services.

###### a) *Le référentiel Qualipref*

Mis en place en 2006, le référentiel *Qualipref* est basé sur deux modules obligatoires et de six modules optionnels couvrant la diversité des missions de préfetures.

En 2011, seize préfetures et sous-préfetures ont été certifiées : les 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 et du Loir-et-Cher, ainsi que les sous-préfetures de Sarcelles, d'Argenteuil, de Pontoise, de Pithiviers et d'Épernay. À ces administrations s'ajoutent sept préfetures et une direction de la préfeture de police de Paris ayant demandé leur audit de certification *Qualipref* avant la fin de l'année 2011.

###### b) *Le label Marianne*

Élaboré par le ministère du Budget, le label *Marianne* est devenu obligatoire le 12 décembre 2007 avec la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Il concerne essentiellement l'accueil du public et apparaît comme un premier niveau de démarche qualité pour les préfetures.

En novembre 2009, trois préfetures pilotes (Meurthe-et-Moselle, Haute-Marne et Somme) se sont engagées dans ce dispositif, suivies de trois vagues successives de labellisations qui portent désormais le nombre de préfetures

engagées dans la procédure à quarante-cinq. À ce jour, vingt-trois préfetures et sous-préfetures ont obtenu le label *Marianne*.

c) *La norme ISO 9001*

Six services de préfetures sont aujourd'hui certifiés *ISO 9001* : le SGAR du Doubs pour la gestion des crédits européens, la préfeture des Hauts de Seine pour les installations classées, la préfeture de la Haute-Vienne pour son accueil téléphonique, la préfeture de la Drôme pour les cartes grises, la préfeture du Rhône pour les cartes nationales d'identité et les passeports, la sous-préfeture de Villefranche sur Saône pour l'ensemble de ses missions.

**Après avoir, à plusieurs reprises, regretté la lenteur des démarches de certification et de labellisation, le Rapporteur spécial prend acte de l'évolution positive de la démarche. Il constate avec satisfaction que tous les départements sont désormais inscrits dans une démarche qualité qui ne pourra qu'être bénéfique aux relations entre usagers et administrations.**

2.– Le rapprochement des référentiels *Qualipref* et *Marianne*

Jusqu'en 2010, les deux référentiels *Qualipref* et *Marianne* coexistaient : *Qualipref* était privilégié dans les préfetures et sous-préfetures compte tenu des modules spécifiquement conçus pour les métiers des préfetures, en sus de l'accueil général, tandis que *Marianne*, ne traitant que de l'aspect accueil général et services aux usagers, se développait dans les autres réseaux ministériels.

En 2011, les référentiels *Qualipref* et *Marianne* ont été rapprochés et rendus compatibles, ce qui constitue une avancée significative. Pour ce faire, la partie accueil général de *Qualipref* a été revue : les indicateurs de mesure ont été harmonisés. À titre d'exemple, tous les courriels devront obtenir une réponse dans les cinq jours ouvrés qui suivent la demande.

Les premiers résultats de ce rapprochement sont d'ores et déjà perceptibles. Le dernier baromètre public de l'accueil, diffusé en juillet 2011 par la DGME, semble avoir souligné, selon le ministère de l'Intérieur, une amélioration des résultats entre 2010 et 2011.

Cette démarche aboutira au second semestre 2012 à la mise en œuvre d'un nouveau référentiel, actuellement en cours d'élaboration. Dans l'intervalle, les préfetures engagées pourront demander leur audit de certification sur l'ancien référentiel, aujourd'hui encore en vigueur. **Le Rapporteur spécial encourage le remplacement des deux référentiels par une seule norme de certification qui donnera une meilleure lisibilité à cette démarche salutare.**

3.– L'introduction de nouvelles méthodes de travail

Consciente de la nécessité de mieux répondre aux attentes des usagers en termes de délais et de qualité du service, l'administration préfectorale s'est lancée

en 2009 dans une démarche d'amélioration des processus administratifs visant à optimiser l'organisation du travail interne. Cette démarche inspirée de la méthode *Lean* et qui repose principalement sur le management participatif et la mise en place d'un dialogue de performance au sein des équipes, semble positive et a donné des résultats encourageants.

La mise en œuvre de cette démarche a été progressive : expérimentée dans les services des naturalisations des préfectures dès 2009, elle a ensuite été généralisée à l'ensemble des services, intégrant en 2010 le service de délivrance de titres (carte nationale d'identité, passeports, permis de conduire, titres de séjour) puis les services chargés du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire.

Avec un recul de six à dix-huit mois, le premier bilan de cette expérimentation montre que la démarche d'amélioration produit des effets à court terme (réduction significative des stocks de dossiers et des délais de délivrance des titres) mais qu'elle devra s'inscrire dans la durée : les équipes devront s'assurer de la pérennisation de leurs nouvelles méthodes de travail. À ce jour, 95 personnels d'encadrement issus d'une soixantaine de préfectures ont été formés à l'ensemble des outils de la démarche d'amélioration.

#### 4.— Les résultats encourageants d'une enquête extérieure au ministère

La direction générale de la Modernisation de l'État (DGME) qui dépend du ministère du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, réalise régulièrement des enquêtes sur la qualité des services publics. Elle a publié, le 18 juillet 2011, la troisième édition de son baromètre annuel public sur la qualité des services préfectoraux.

Pour cela, la DGME a missionné l'institut de sondage TNS Sofres pour réaliser des enquêtes auprès de toutes les préfectures et les sous-préfectures des arrondissements de plus de 150 000 habitants du territoire métropolitain, soit 163 administrations.

C'est principalement l'accueil du public et les relations entre administration et administrés qui ont été testés, sous plusieurs formes : accueil physique, téléphonique, par courrier et par courriel. Les délais de réponse, mais aussi la clarté des éléments fournis ont été évalués. Les appels téléphoniques ont été passés à différents moments de la journée, y compris à l'ouverture, au moment de la fermeture et lors de journées de grande affluence. La courtoisie, ainsi que l'accueil physique des personnes à mobilité réduite ont également été pris en compte.

Les résultats de ces enquêtes sont bons pour l'administration territoriale qui est la mieux classée des administrations déconcentrées. 78 % des préfectures et sous-préfectures obtiennent des notes comprises entre 6 et 8 sur 10. Les services du réseau préfectoral se situent donc majoritairement dans la catégorie dite « plutôt satisfaisante ». Aucun service préfectoral n'obtient de note comprise entre 0 et 3,4 tandis que quelques services sont notés très positivement.

Selon la DGME, la qualité de l'accueil apparaît comme le point fort des services préfectoraux, notamment l'aide à la constitution des dossiers, qui s'est significativement améliorée depuis 2010.

Malgré une baisse de la qualité de l'orientation usager, la disponibilité téléphonique des services préfectoraux se situe au-dessus de la moyenne interministérielle des réseaux. À l'inverse des courriels, le délai de traitement des courriers a progressé en 2011. Cela reste pour autant un axe d'amélioration pour les services préfectoraux. Le seul « bémol » concerne la qualité de traitement des courriers et courriels : bien que satisfaisants, les scores obtenus sont en deçà de la moyenne des réseaux.

Enfin, la DGME constate des disparités importantes entre les préfetures et les sous-préfetures en ce qui concerne le confort des espaces et le délai de prise en charge des appels téléphoniques.

## B.- LE PALMARÈS DE LA DÉLIVRANCE DES TITRES EN PRÉFECTURE

Comme chaque année, le Rapporteur spécial publie un palmarès des préfetures par ordre d'efficacité en matière de délivrance de titres. Le tableau principal est publié ci-après, le détail des différents classements étant publié en annexe. L'édition 2011 appelle quelques précisions méthodologiques.

### 1.- Précisions méthodologiques

« *Votre palmarès fait beaucoup de bruit et c'est tant mieux !* » Ainsi s'exprimait récemment un haut responsable du ministère de l'Intérieur, traduisant l'intérêt que les personnels des préfetures, au premier rang desquels le corps préfectoral, accordent à ce classement. Un tel engouement est d'autant plus compréhensible qu'il est désormais possible aux administrés de déposer des demandes de passeports ou de cartes grises dans le département de leur choix. Il impose en contrepartie à son auteur une rigueur toute particulière dans l'élaboration de ce classement.

Cette année encore, la logique qui présidait jusqu'alors a été préservée : le Rapporteur spécial demande au ministère de l'Intérieur les délais de délivrance, par départements, d'un certain nombre de documents : carte d'identité, passeport, permis de conduire, carte grise en temps réel (c'est-à-dire au guichet) et en temps différé (par courrier). Il établit ainsi un classement par document, puis un classement global qui n'est autre que l'addition des rangs de classement des préfetures dans chaque classement ; la préfecture ayant le total le plus faible est considérée comme la plus efficace ; celle qui, ayant accumulé les mauvaises places, obtient le total le plus élevé, est considérée comme étant la moins performante.



Trois nouveautés ont été introduites en 2011 :

– pour coller au plus près de l’actualité, le classement n’est plus établi sur la base des chiffres de l’année précédente, mais sur les données du premier semestre de l’année en cours ;

– un critère supplémentaire a été ajouté : le nombre de titres provisoires délivrés aux étrangers en attente d’une décision définitive. En effet, l’activité liée à l’accueil des étrangers étant de plus en plus importante, il était légitime d’essayer de la mesurer. Chaque étranger qui dépose une demande de titre de séjour reçoit un récépissé provisoire, généralement valable trois mois et renouvelable. Le nombre moyen de récépissés délivrés aux demandeurs étrangers dans l’attente d’une décision définitive traduit la rapidité – ou la lenteur – avec laquelle sont traitées les demandes et constitue donc un critère de performance objectif ;

– pour chacun des six critères, le ministère de l’Intérieur a défini des objectifs d’efficacité. Un permis de conduire, par exemple, doit être délivré en dix jours maximum, un passeport en sept jours, etc. Les préfectures ayant atteint ces objectifs sont considérées comme étant premières *ex aequo* pour le critère en question et se partagent les points correspondants, sans qu’il soit établi de distinction entre elles. En conséquence, le classement 2011 compte dix départements classés premiers *ex aequo* : il s’agit des dix préfectures ayant atteint les objectifs de rapidité pour chacun des six critères définis. Notons que seuls deux départements, l’Indre et le Rhône, n’ont atteint aucun des six objectifs.

Le détail des classements, critère par critère, est publié en annexe du présent rapport, ainsi qu’un classement par régions.

**PRÉFECTURES RESPECTANT CHACUN DES SIX CRITÈRES D’EFFICACITÉ  
AU COURS DU PREMIER SEMESTRE 2011**

<b>Critères d’efficacité</b>	<b>Objectif fixé par le ministère</b>	<b>Nombre de préfectures respectant l’objectif</b>
Délais moyens de délivrance des passeports	< 7 jours	36
Délais moyens de délivrance des cartes nationales d’identité	< 10 jours	73
Délais moyens de délivrance des permis de conduire	< 10 jours	64
Délais moyens de délivrance des cartes grises au guichet	< 30 minutes	44
Délais moyens de délivrance des cartes grises par courrier	< 6 jours	53
Nombre de récépissés provisoires délivrés dans l’attente d’une décision <sup>(1)</sup>	< 1,5 récépissé	84

<sup>(1)</sup> critère supplémentaire introduit en 2011

## 2.– Sur cinq ans, l'amélioration est plus qualitative que quantitative

La lecture du tableau ci-après semble indiquer que les délais de délivrance des titres n'ont pas ou peu été réduits depuis 2007. Mais au-delà des aspects quantitatifs, il importe de mesurer le chemin parcouru sur le plan qualitatif :

- le passeport jadis électronique est devenu biométrique, donc incomparablement plus sûr ;

- les cartes grises, dans plus de la moitié des cas, sont désormais délivrées par le garagiste, lors de la vente d'un véhicule. Et il n'est plus nécessaire d'établir une immatriculation provisoire aux véhicules qui, par ailleurs, gardent les mêmes plaques tout au long de leur vie.

Parallèlement, les effectifs consacrés à la gestion des titres dans les préfectures ont été réduits de plusieurs centaines, la plupart des agents étant redéployés au plus grand profit d'une meilleure gestion des ressources humaines.

### ÉVOLUTION DU DÉLAI DE DÉLIVRANCE DES TITRES ENTRE 2007 ET 2011

Délais moyens de traitement	2007	2008	2009	2010	2011 1 <sup>er</sup> semestre
Carte nationale d'identité (en jours)	8,18	7,45	9,62	10,20	9,3
Permis de conduire (en jours)	11,07	11,26	12,8	12,2	9,7
Cartes grises au guichet (en minutes)	24	24			
Opérations SIV au guichet (en minutes)			31,94	43,22	38,85
Cartes grises par courrier (en jours)	4,32	3,98			
Opérations SIV par courrier (en jours)			6,18	9,33	7,8
Passeports électroniques (en jours)	5	5	5,51		
Passeports biométriques (en jours)				8,3	non disp.

*SIV : système d'immatriculation à vie des véhicules*

## 3.– La distinction entre départements ruraux et départements urbains perd de sa pertinence

Le classement 2011 consacre dix départements (par ordre alphabétique l'Ain, l'Allier, les Alpes-de-Haute-Provence, le Cantal, le Loir-et-Cher, la Haute-Marne, la Meurthe-et-Moselle, la Meuse, la Somme et le Territoire-de-Belfort) qui, ayant chacun atteint les objectifs de rapidité fixés par le ministère de l'Intérieur en matière de délivrance de titres, ont été classés premiers *ex aequo*.

Le Rapporteur spécial constate que la distinction entre départements ruraux et urbains, qui était réelle naguère, a perdu de sa pertinence. En effet, parmi les dix préfectures classées en première position, se trouvent des départements partiellement urbanisés comptant d'importantes agglomérations : Allier, Meurthe-et-Moselle, Somme... Ensuite, parce que parmi les mal classés, nous dénombrons cette année quelques départements à dominante rurale comme l'Indre ou l'Eure.

**PALMARÈS D'EFFICACITÉ DES PRÉFECTURES  
EN MATIÈRE DE DÉLIVRANCE DE TITRES AU COURS DU PREMIER SEMESTRE 2011**

1	Ain	180	52	Vienne	301
1	Allier	180	53	Côte d'Or	302
1	Alpes Hte Provence	180	54	Loiret	305,5
1	Cantal	180	55	Var	307,5
1	Loir-et-Cher	180	56	Finistère	309,5
1	Haute Marne	180	57	Savoie	310,5
1	Meurthe-et-Moselle	180	58	Landes	311
1	Meuse	180	59	Cher	311,5
1	Somme	180	60	Alpes Maritime	312,5
1	Territoire de Belfort	180	61	Ardèche	313,5
11	Hautes Pyrénées	199	62	Lot-et-Garonne	314
12	Lozère	200,5	63	Indre-et-Loire	315
13	Lot	204,5	64	Eure-et-Loir	316
14	Pas-de-Calais	206,5	65	Manche	319
15	Tarn	214	66	Aveyron	323
16	Haute Saône	215,5	67	Val d'Oise	325,5
17	Jura	219,5	68	Charente Maritime	327
18	Puy-de-Dôme	223	69	Nièvre	336,5
19	Moselle	223,5	70	Drome	341,5
20	Côtes d'Armor	224,5	71	Loire	347,5
21	Gers	227,5	72	Haut Rhin	348
22	Hauts-de-Seine	233,5	73	Mayenne	348,5
23	Creuse	234	74	Maine-et-Loire	354,5
23	Tarn-et-Garonne	234	75	Seine-et-Marne	355,5
25	Corrèze	236,5	76	Ardennes	359,5
26	Yonne	237,5	77	Deux Sèvres	368,5
27	Corse du sud	238,5	78	Guadeloupe	372,5
28	Haute Corse	240,5	79	Isère	376,5
29	Hautes Alpes	242,5	80	Guyane	378
30	Aube	244,5	81	Calvados	390,5
30	Charente	244,5	82	Yvelines	402,5
32	Pyrénées Atlantiques	249,5	83	Nord	406,5
33	Orne	251	84	Vendée	411
33	Sarthe	251	85	Gironde	413,5
35	Bas Rhin	251,5	86	Loire Atlantique	415,5
36	La Réunion	260,5	87	Paris	417
37	Marne	265	88	Gard	421
38	Doubs	275,5	89	Ille-et-Vilaine	424,5
39	Dordogne	276	90	Aisne	427,5
40	Saône-et-Loire	281,5	91	Seine-Saint-Denis	429,5
41	Haute Loire	286,5	92	Bouches du Rhône	432,5
41	Mayotte	286,5	93	Val-de-Marne	435
43	Haute-Vienne	288,5	94	Haute Savoie	439,5
44	Vosges	291	95	Seine-Maritime	453,5
45	Oise	291,5	96	Eure	457,5
45	Vaucluse	291,5	97	Hérault	461,5
47	Pyrénées Orientales	292	98	Haute Garonne	462,5
48	Morbihan	293	99	Indre	470
49	Aude	293,5	100	Essonne	497,5
50	Martinique	294	101	Rhône	517,5
51	Ariège	295,5			

Même si, globalement, les départements de petite taille sont avantagés, les résultats obtenus apparaissent très nuancés. Le Rapporteur spécial souhaite, en particulier, insister sur les très bons résultats de la Somme, du Puy-de-Dôme et de la Moselle : alors que les préfetures de région se retrouvent généralement dans la seconde moitié du classement, celle-ci sont classées parmi les vingt premières.

C'est cette année la préfecture du Rhône qui se trouve en dernière position, mais ce mauvais résultat s'explique largement par la préparation du déménagement d'une partie des services, intervenue en septembre de cette année.

**Les résultats de ce palmarès, qui ne mesurent qu'une facette de l'activité des préfectures, sont donc à manipuler avec prudence. Ils s'indiquent toutefois qu'une politique volontariste en matière de délivrance des titres peut porter ses fruits et réduire les délais.**

#### LES EFFORTS CONSENTIS PAR CERTAINES PRÉFECTURES PORTENT LEURS FRUITS

Le Rapporteur spécial tient à saluer les progrès réalisés par certaines préfectures longtemps mal classées, mais dont les efforts en matière de délivrance de titres ont été couronnés de succès : c'est le cas de la Guadeloupe, classée dernière l'an passé, mais dont les difficultés objectives (détaillées ci-après) semblent en partie surmontées ; c'est également le cas des Bouches-du-Rhône, avant-dernière lors du précédent classement et dont les efforts en matière de délivrance de permis de conduire ont porté leurs fruits, même si la situation des cartes grises reste critique.

Le Val-de-marne, la Gironde et l'Ille-et-Vilaine, longtemps habitués aux mauvaises places, améliorent également leurs performances en 2011. Pour l'Ille-et-Vilaine, l'évolution positive est d'autant plus remarquable que le ratio entre le nombre de fonctionnaires et le nombre d'habitants y est très faible (cf. *tableau supra*). **Le Puy-de-Dôme attire également l'attention de manière très positive, puisque ce département passe de la 89<sup>ème</sup> place l'an dernier à la 18<sup>ème</sup> cette année. Cette préfecture fait la démonstration qu'une administration peut, si la volonté est là, progresser très sensiblement.**

Parmi les « mal classés », deux départements améliorent sensiblement leurs performances : la Loire-Atlantique, classée en 93<sup>ème</sup> position l'an dernier se retrouve 86<sup>ème</sup> cette année, tandis que la Drome, 94<sup>ème</sup> lors du dernier classement est désormais classée en 70<sup>ème</sup> position.

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.

### 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. L'objectif consistait à réduire les délais de décision tout en préservant l'égalité de traitement pour les usagers.

#### 1.– Une expérimentation dans 21 préfectures

Une expérimentation de déconcentration de la procédure de naturalisation par décret a été menée du 1<sup>er</sup> janvier au 30 juin 2010 dans 21 départements parmi les plus peuplés et concentrant environ 60 % du volume de dossiers traités sur l'ensemble du territoire.

Cette expérimentation avait pour objectif de vérifier que l'homogénéité de traitement par département était bien préservée et qu'une déconcentration n'allait pas induire une diversité de traitement qui n'aurait pas été admissible. Elle avait aussi pour but de mesurer le gain de productivité attendu.

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 auparavant pour les mêmes décisions, et cinq mois pour les décisions favorables, contre douze mois en 2009 pour les mêmes décisions. La suppression de la double instruction des demandes a donc sensiblement réduit les délais de traitement, au grand bénéfice des postulants à la naturalisation.

## 2.- Résorption des stocks et réduction des délais

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 préfectures françaises.

La formation des agents des préfectures de département concernées par la généralisation de la mesure de déconcentration à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2010 a été organisée en neuf sessions régionales de trois jours, étalées sur la période du 7 avril au 27 mai 2010. Elle a concerné 260 agents.

Le bilan, un an après l'entrée en application de la réforme, est le suivant :

– les stocks de dossiers en attente ont été sensiblement réduits, de 16,2 % dans les préfectures expérimentatrices et de 8,2 % pour l'ensemble des préfectures. En administration centrale, le nombre de dossier en attente dans la sous-direction de l'accès à la nationalité française a chuté de 61,5 % ;

### ÉVOLUTION DU STOCK DE DOSSIERS DE DEMANDES DE NATURALISATION

	Nombre de dossiers			Évolution entre le 1 <sup>er</sup> juillet 2010 et le 1 <sup>er</sup> juillet 2011
	1 <sup>er</sup> janvier 2009	1 <sup>er</sup> juillet 2010	1 <sup>er</sup> juillet 2011	
Préfectures expérimentatrices		27 595	23 122	- 16,21 %
Ensemble des préfectures	66 920	44 970	41 263	- 8,24 %
Sous-direction de l'accès à la nationalité française	40 528	23 246	8 959	- 61,46 %

– les délais de traitement ont été réduits, pour l'ensemble des préfectures, de 10,5 mois à 6,5 mois. Même si une légère augmentation semble perceptible pour les départements expérimentateurs (7 mois), le délai d'attente par rapport à la situation préexistante a globalement été réduit d'un bon tiers.

### 3.– Pour autant, d'importantes différences persistent entre départements

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.

Pour autant, si le pourcentage de décisions favorables est stable dans la durée, force est de constater qu'il varie sensiblement d'un département à l'autre, ce qui renforce les craintes du Rapporteur spécial de voir se mettre en place des filières de candidats à la nationalité française qui tenteraient leur chance auprès des préfectures où le taux d'acceptation est le plus élevé. Une mise en concurrence de nos administrations déconcentrées sur un sujet aussi sensible n'est pas souhaitable. Les services du ministère de l'Intérieur se veulent rassurant, soulignant que si le taux d'acceptation peut effectivement varier entre départements ruraux et départements plus urbanisés, les taux sont homogènes entre département de poids comparable.

Il est vrai que les départements recevant plus de 2 000 dossiers par an (Île de France, Bouches-du-Rhône, Rhône) ont des résultats oscillant entre 41 et 56 % tandis que les départements plus ruraux ont des taux variant entre 60 et 75 % (hors Lozère et Lot, qui ont rendu 100 % de décisions favorables avec un nombre de dossiers très faible, respectivement 10 et 11).

Pour autant, au sein d'une même catégorie de départements, les écarts peuvent être importants : 41 % d'acceptation dans les Bouches-du-Rhône contre 55,5 % dans les Hauts-de-Seine pour un nombre de dossiers équivalents (environ 3 500) ; ou encore 41,8 % dans l'Aube contre 70 % en Côte-d'Or, toujours à nombre de dossiers comparables (environ 200).

**Le Rapporteur spécial réitère donc ses appels à la vigilance et appelle le ministre de l'Intérieur à veiller à l'homogénéité décisionnelle, afin d'éviter de créer tout « effet d'aubaine » en la matière. Il demande également de veiller à ce qu'il n'y ait pas de dérive laxiste dans l'attribution de la nationalité française.**

Le tableau ci-après retrace le nombre de décisions favorables et défavorables par département, ce qui permet de dégager un taux d'acceptation par préfecture. Le ministère de l'Intérieur, qui fournit ces chiffres au Rapporteur spécial, précise qu'il s'agit du décompte des dossiers et non des individus. Des enfants pouvant être inscrits sur le dossier d'un adulte, le nombre global de décisions favorables obtenu à la lecture de ce tableau (31 794) est nécessairement inférieur au nombre de personnes ayant bénéficié d'une décision de naturalisation sur la même période (environ 90 000 par an).

**TAUX D'ACCEPTATION DES DEMANDES DE NATURALISATION PAR DÉPARTEMENT**

Entités		Nombre décisions favorables	Nombre décisions défavorables	% décisions favorables	Entités		Nombre décisions favorables	Nombre décisions défavorables	% décisions favorables
01	Ain	167	99	62,78	52	Haute-Marne	22	9	70,97
02	Aisne	93	50	65,03	53	Mayenne	39	41	48,75
03	Allier	69	41	62,73	54	Meurthe-et-Moselle	306	145	67,85
04	Alpes-de-Haute-Provence	46	12	79,31	55	Meuse	18	23	43,90
05	Hautes-Alpes	44	26	62,86	56	Morbihan	82	81	50,31
06	Alpes-Maritimes	824	508	61,86	57	Moselle	535	352	60,32
07	Ardèche	54	59	47,79	58	Nièvre	52	34	60,47
08	Ardennes	59	43	57,84	59	Nord	837	475	63,80
09	Ariège	38	19	66,67	60	Oise	473	375	55,78
10	Aube	87	121	41,83	61	Orne	50	39	56,18
11	Aude	64	72	47,06	62	Pas-de-Calais	158	98	61,72
12	Aveyron	43	33	56,58	63	Puy-de-Dôme	205	183	52,84
13	Bouches-du-Rhône	1 399	2 011	41,03	64	Pyrénées-Atlantiques	97	68	58,79
14	Calvados	70	112	38,46	65	Hautes-Pyrénées	47	42	52,81
15	Cantal	10	9	52,63	66	Pyrénées-Orientales	106	160	39,85
16	Charente	39	41	48,75	67	Bas-Rhin	512	593	46,33
17	Charente-Maritime	54	53	50,47	68	Haut-Rhin	444	247	64,25
18	Cher	59	69	46,09	69	Rhône	1 321	998	56,96
19	Corrèze	30	29	50,85	70	Haute-Saône	63	22	74,12
2A	Corse-du-Sud	78	51	60,47	71	Saône-et-Loire	125	61	67,20
2B	Haute-Corse	45	10	81,82	72	Sarthe	65	146	30,81
21	Côte d'Or	123	53	69,89	73	Savoie	52	69	42,98
22	Côtes-d'Armor	41	77	34,75	74	Haute-Savoie	103	90	53,37
23	Creuse	17	17	50,00	75	Paris	5 259	4 158	55,85
24	Dordogne	33	54	37,93	76	Seine-Maritime	276	355	43,74
25	Doubs	258	209	55,25	77	Seine-et-Marne	1 021	884	53,60
26	Drome	72	76	48,65	78	Yvelines	1 234	886	58,21
27	Eure	28	23	54,90	79	Deux-Sèvres	53	44	54,64
28	Eure-et-Loir	90	134	40,18	80	Somme	44	32	57,89
29	Finistère	33	50	39,76	81	Tarn	70	53	56,91
30	Gard	54	122	30,68	82	Tarn-et-Garonne	86	84	50,59
31	Haute-Garonne	293	488	37,52	83	Var	368	226	61,95
32	Gers	34	14	70,83	84	Vaucluse	383	494	43,67
33	Gironde	226	393	36,51	85	Vendée	31	48	39,24
34	Hérault	772	819	48,52	86	Vienne	34	171	16,59
35	Ille-et-Vilaine	160	241	39,90	87	Haute-Vienne	167	223	42,82
36	Indre	16	47	25,40	88	Vosges	68	48	58,62
37	Indre-et-Loire	154	317	32,70	89	Yonne	60	54	52,63
38	Isère	570	449	55,94	90	Territoire de Belfort	80	28	74,07
39	Jura	110	53	67,48	91	Essonne	547	439	55,48
40	Landes	30	29	50,85	92	Hauts-de-Seine	2 086	1 671	55,52
41	Loir-et-Cher	57	120	32,20	93	Seine-Saint-Denis	3 730	4 204	47,01
42	Loire	101	129	43,91	94	Val-de-Marne	1 240	1 052	54,10
43	Haute-Loire	26	13	66,67	95	Val-d'Oise	1 610	1 420	53,14
44	Loire-Atlantique	307	421	42,17	971	Guadeloupe	21	29	42,00
45	Loiret	334	656	33,74	972	Martinique	16	22	42,11
46	Lot	10	0	100,00	973	Guyane	2	18	10,00
47	Lot-et-Garonne	69	43	61,61	974	La Réunion	15	12	55,56
48	Lozère	11	0	100,00	976	Mayotte	5	85	5,56
49	Maine-et-Loire	87	183	32,22	978	St-Martin/St-Barth.	6	11	35,29
50	Manche	10	15	40,00		Total	31 794	29 959	51,49
51	Marne	72	144	33,33					

## D.- LES INSTALLATIONS CLASSÉES : DYNAMISER LES PROCÉDURES

### 1.- L'État contrôle les activités susceptibles d'apporter des nuisances

Toute exploitation industrielle ou agricole susceptible de créer des risques ou de provoquer des pollutions ou nuisances, notamment pour la sécurité et la santé des riverains est une installation classée. Les activités relevant de la législation des installations classées sont énumérées dans une nomenclature qui les soumet à un régime d'autorisation ou de déclaration en fonction de l'importance des risques ou des inconvénients qui peuvent être engendrés :

- pour les activités les moins polluantes et les moins dangereuses, une simple déclaration en préfecture est nécessaire ;

- pour les installations présentant les risques les plus importants, l'exploitant doit présenter une demande d'autorisation avant toute mise en service, démontrant l'acceptabilité du risque.

La législation des installations classées confère au préfet le pouvoir d'autoriser ou de refuser le fonctionnement d'une installation classée et d'imposer le respect de certaines dispositions techniques. Le préfet dispose en outre d'un pouvoir de contrôle et de sanction.

On distingue plusieurs types d'ICPE, la caractéristique commune étant l'obligation, d'effectuer une démarche préalable de l'exploitant auprès du préfet de département :

- les installations soumises à déclaration (D) ;
- les installations soumises à déclaration avec contrôle périodique (DC) ;
- les installations soumises à enregistrement (E) ;
- les installations soumises à autorisation (A).

En France, environ 500 000 établissements relèvent de la législation des installations classées

Le coût d'élaboration d'un dossier relatif à une installation classée est très variable d'un bureau d'étude à un autre. Il est souvent lié à la taille du plan d'épandage : certains bureaux facturent sur la base d'un prix forfaitaire à l'hectare, d'autres au temps passé, lui-même proportionnel au degré de préparation et d'organisation de l'exploitant).

La fourchette de coût varie entre 1 000 et 20 000 euros pour les extrêmes ; un dossier soumis à une étude d'impact peut être facturé aux alentours de 15 000 euros, tandis que ceux soumis à une simple déclaration coûtent entre 7 000 et 8 000 euros. Le grand nombre des variables et la diversité des modes de facturation ne permettent pas d'établir de chiffre plus précis.



**LES DIFFÉRENTS RÉGIMES D'INSTRUCTION DES DOSSIERS D'INSTALLATIONS CLASSÉES  
POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT**

	DECLARATION		AUTORISATION	
	Déclaration	Déclaration, soumis à contrôle périodique	enregistrement	autorisation
Dossier de demande d'exploiter	oui			
Nombre d'exemplaires de dossiers (cas des procédures complètes)	3		3 + le nombre de conseils municipaux à consulter	5 minimum + le nombre de conseils municipaux à consulter
Étude d'impact	non		Non en général, peut être demandée en zone sensible	oui
Consultation du public	non		Allégée (internet)	Oui
Instruction du dossier	Non, sauf si une demande de dérogation est formulée par l'exploitant *		oui	
Prescriptions individuelles soumises à avis du CODERST <sup>(1)</sup>			Non en général, mais possible	oui
Corps de contrôle	Inspection des Installations Classées	Organisme tiers, agréé par MEDDTL <sup>(2)</sup>	Inspection des Installations Classées	
Fréquence de contrôle définie par la DGPR	/	5 ans, aux frais de l'exploitant	7 ans (1 à 3 ans selon les cas)	
Délais d'instruction moyen	/		4 ou 5 mois	12 mois
Obligations de notifier les changements notables au Préfet	OUI		OUI - Le Préfet (service instructeur) apprécie, à réception de l'information, si la modification est substantielle ou pas, et adapte en conséquence la procédure administrative à suivre (simple accusé de réception, ou prescriptions complémentaires, ou envoi en enquête publique)	

<sup>(1)</sup> Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques

<sup>(2)</sup> Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement

## 2.– Des délais d’instruction qui doivent être réduits

L’instruction d’un dossier d’installation classée est une démarche toujours trop longue du point de vue du demandeur. Mais il existe deux phénomènes auxquels l’administration n’oppose pas de réponse convaincante : ce sont les importantes disparités entre les départements et l’évolution, globalement à la hausse, de ces délais.

Le Rapporteur spécial, qui a pu consulter les chiffres fournis par le ministère de l’Intérieur, regrette une dégradation globale des délais d’instruction depuis l’exercice précédent. En effet, pour quelques départements dont les délais baissent (Ain, Ardèche, Alpes-de-Haute-Provence, Haute-Loire, Lot-et-Garonne, Nièvre, Haute-Marne, Meurthe-et-Moselle, Vienne...), la majorité enregistrent une hausse, parfois sensible et rarement compréhensible. Le Rapporteur spécial s’interroge également sur des différences de délais importantes entre des départements présentant *a priori* des caractéristiques proches. Les explications ne sont pas convaincantes, surtout pour les entrepreneurs qui déposent les demandes.

En effet, la priorité de notre pays est l’emploi. Or, que constate-t-on ? Les délais d’instructions des demandes sont rarement inférieurs à six mois et atteignent trop souvent plus d’un an. Pour les déposants, une telle inertie est peu compréhensible. Pourtant, 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.

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 en réalité d’une désespérante stagnation de ce délai : 341 jours en 2007, 339 en 2008, 329 en 2009. L’objectif avait été fixé à 330 jours en 2010, mais la réalisation s’est établie à 340, comme en 2007. L’objectif pour 2011, comme pour 2012, reste de ramener ce délai à 325 jours, puis à 320 jours en 2013. Il y a vraiment urgence à le réduire.

**Le Parlement a récemment fait évoluer la législation dans le sens d’une plus grande fluidité : la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l’agriculture et de la pêche, sur laquelle le Rapporteur spécial a déposé plusieurs amendements, a réduit le nombre de cas de demandes d’installations classées soumises à autorisation au profit des simples déclarations. La parution du décret d’application n° 2011-63 du 17 janvier 2011 a permis de commencer à mettre en œuvre ces mesures au cours de l’actuel exercice.**

## 3.– Les efforts consentis par l’administration dans les Côtes-d’Armor

Le Rapporteur spécial s’est rendu dans les services préfectoraux des Côtes-d’Armor pour étudier la problématique des ICPE et examiner comment avait évolué la procédure, à la suite des modifications législatives précitées. Il n’a pas choisi ce département seulement parce qu’il lui est cher, mais aussi et surtout

parce que cette collectivité regroupe 15 % de l'activité française en matière d'ICPE agricoles : 1 250 élevages inspectés par an sur environ 8 500 pour la France entière.

Dans les Côtes d'Armor, la résorption des stocks de dossiers anciens devrait être achevée d'ici la fin de l'automne 2011, d'autant que l'absence de contentieux cette année facilite le travail des agents. Le délai maximum de traitement est actuellement d'environ treize mois, le délai moyen étant proche de l'année. Mais les dossiers soumis à enquête publique demandent plus de temps et sont traités dans un délai moyen de 18 mois, le préfet ayant pour objectif de réduire ce délai à 13 mois dans les mois à venir.

**Concrètement, dans le département des Côtes d'Armor, le Rapporteur spécial constate que la maîtrise des délais administratifs en matière d'installations classées résulte à la fois des efforts des administrations et des instructions très claires du préfet de région.**

**Les effectifs de l'administration ne sont pas en cause : en effet, même si le nombre des inspecteurs ICPE est compté, leurs compétences et leur dévouement sont reconnus : souvent eux-mêmes issus du milieu agricole et titulaires de BTS agricoles, ils connaissent les arcanes du métier et les détails de la réglementation et n'hésitent pas à se rendre sur le terrain.**

#### 4.– Une partie des retard est imputable aux bureaux d'études

Sur 800 dossiers reçus par an en matière d'ICPE, la majorité (environ 440) sont simplement soumis à déclaration tandis qu'une minorité (environ 360) nécessitent une autorisation administrative. Sur ces 360 dossiers, tous ne sont pas soumis à une enquête publique. Or, l'administration a noté que si les dossiers soumis à enquête sont généralement préparés avec soin par des cabinets professionnels et arrivent le plus souvent complets, ce sont les dossiers ne nécessitant pas une enquête publique qui peuvent poser des difficultés en raison des pièces manquantes ou incomplètes. En outre, pour ce type de dossiers, il arrive souvent que les demandeurs déposent des avenants qui retardent d'autant l'instruction de leur cas.

Pour les services administratifs, un dossier reçu complet pourrait aisément recevoir une réponse dans un délai inférieur à six mois ; si le délai est actuellement plus proche d'un an, c'est bien en raison de la qualité parfois médiocre des mémoires déposés. La date de départ des délais est celle du dépôt de la première version du dossier.

L'administration essaie de fixer à deux mois la réception des pièces censées compléter un dossier incomplet ; mais elle attend le plus souvent quatre à six mois les documents en question, les cabinets d'étude étant surchargés. La lenteur de la procédure ne peut donc être attribuée à la seule administration, mais est partiellement imputable aux pétitionnaires, concrètement aux cabinets d'étude sur lesquels ils s'appuient pour le montage des dossiers.

Un autre élément vient parfois perturber le processus : la règle de droit applicable aux installations classées est celle en vigueur au moment de la décision prise par le préfet et non au moment du dépôt du dossier. Il peut donc se produire qu'un pétitionnaire se voit demander de revoir son dossier non pas parce qu'il était incomplet au moment du dépôt, mais parce que les règles de droit ont été modifiées pendant son instruction.

Dans la logique de performance de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le Rapporteur spécial regrette que ne soient pas mesurés les délais résultant de la seule responsabilité administrative. Il préconise la mise en place d'outils permettant de mesurer et de contrôler séparément cette action, qui doit être distinguée des retards imputables aux demandeurs.

#### **QUELLES SONT LES TÂCHES EXACTES D'UN INSPECTEUR DES ICPE**

Hors enquête publique, les inspecteurs ICPE se rendent rarement sur le terrain, leur travail s'effectuant sur dossier. Dans le cas d'une demande portant sur un élevage porcin quel est leur rôle exact ?

Les inspecteurs doivent d'abord prendre connaissance du dossier ce qui, s'il est complet, peut prendre jusqu'à 5 à 6 heures ; ils doivent ensuite saisir sur une base de données le plan d'épandage, ce qui prend environ 1 h 30 ; ils vérifient ensuite les effectifs animaux toujours de manière informatique, ce qui prend également 1 h 30. Ils doivent alors se livrer à des calculs de dimensionnement et de capacité de stockage, examiner si l'équilibre de la fertilisation est respecté... Puis, ils consultent les services compétents en matière agricole et environnementale, le code de l'environnement fixant un certain nombre de phases assorties de délais stricts.

Si le dossier paraît devoir être retenu, il revient ensuite aux inspecteurs de préparer le passage devant le Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST). Avant le passage devant cette instance, le dossier est présenté dans le cadre d'une réunion pré-CODERST qui se tient chaque mois et qui est destinée à favoriser la concertation des membres, à s'entendre sur la viabilité et l'acceptabilité du projet et à éviter un refus devant le CODERST.

Ces phases terminées, le dossier peut enfin être présenté devant la réunion du CODERST. Il reste alors aux inspecteurs, si le dossier est accepté, à préparer l'arrêté préfectoral et notamment la liste des « considérant » qui doit être exhaustive pour éviter une annulation en cas de recours toujours possible. Il reste enfin à prévenir le pétitionnaire.

#### **5.— Alléger certaines procédures est indispensable**

L'allègement des procédures, jugé indispensable par le Rapporteur spécial, est approuvé par la plupart des acteurs qui constatent que certains demandeurs se retrouvent dans l'obligation de retirer leur dossier pour les compléter et les redéposer alors que, souvent, ces mêmes dossiers incluent des pièces lourdes, inutiles, illisibles et sans intérêt pour l'administration.

Mais il est vrai que dans certains cas, c'est l'administration qui s'impose à elle-même des contraintes peu convaincantes. Ainsi, dans le cas d'une demande d'autorisation avec enquête publique, le dossier remonte en préfecture de région,

la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) étant tenue de donner un avis. Cet avis prend la forme d'un arrêté du préfet de région qui, sans s'imposer à la décision finale, pèse d'un certain poids dans la procédure. En effet, si le préfet de région émet un avis négatif, comment le préfet de département, qui a certains égards lui est subordonné, pourra-t-il donner un avis favorable ?

La difficulté a été tournée depuis peu de la manière suivante : la DREAL de Bretagne ne donne plus un avis conclusif – favorable ou défavorable – mais un avis « non conclusif », qui ne prend pas parti, mais formule des recommandations. Cette démarche n'a pas de sens dans la mesure où le préfet de région est désormais devenu l'autorité hiérarchique des préfets de département.

Ainsi que l'a constaté le Rapporteur spécial, la plus-value apportée par l'autorité environnementale régionale, la DREAL, laisse perplexe la plupart des acteurs départementaux. S'agissant visiblement d'une lourdeur inutile, son allègement, voire sa suppression, mériterait d'être envisagées.

#### **IV.– LE CAS PARTICULIER DES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER**

Alerté par la mauvaise place de la Guadeloupe lors du classement publié à l'automne 2010 et étonné par la répartition déséquilibrée des agents outre-mer, le Rapporteur spécial s'est rendu en février 2011 aux Antilles et en Guyane pour y constater la réalité de l'administration territoriale ultramarine.

##### **A.– GUADELOUPE : DES EXPLICATIONS AUX MAUVAIS RÉSULTATS**

###### **1.– Les troubles sociaux du début 2009**

Classée dernière en 2010 en matière de délais de délivrance des titres, l'administration préfectorale de la Guadeloupe a fait valoir que ce résultat était basé sur les chiffres de l'exercice 2009, perturbé par les troubles sociaux qui avaient paralysé l'île pendant plusieurs semaines en février et mars.

Située dans la ville la plus atteinte par ces troubles, la sous-préfecture de Pointe-à-Pitre, avait dû fermer ses portes pendant cinq semaines d'affilée. La préfecture, située à Basse-Terre, chef lieu excentré et de taille plus modeste, n'a certes pas connu les mêmes difficultés. Elle a toutefois été pénalisée par les coupures de routes et la pénurie de carburant qui a empêché certains de ses agents de venir y travailler normalement.

###### **2.– La lenteur du débit informatique transatlantique**

Perturbée par des troubles sociaux, la Guadeloupe a aussi été gênée par la faiblesse du débit informatique reliant l'île à la métropole. Ce débit, qui a été récemment porté à 4 puis 8 mégaoctets (Mo) ne s'élevait qu'à 1 puis 2 Mo lors de la mise en place des deux réformes de 2009 relatives d'une part au passeport biométrique, d'autre part à l'immatriculation à vie des véhicules. Ce « goulet

d'étranglement » informatique, qui peut sembler anodin depuis l'Europe, constitue une réelle contrainte.

Même avec 8 Mo de débit, toutes les données arrivent plus lentement qu'en métropole : les pages Internet s'affichent avec une lenteur qui, à Paris, appartient désormais au passé. Les applications administratives ne bénéficient pas de la même fluidité que celle à laquelle sont habituées les préfectures métropolitaines.

Aussi paradoxal que cela puisse paraître, les actes des collectivités qui sont transmis en préfecture par voie électronique doivent transiter par la métropole grâce à un câble sous-marin ! Compte tenu de la faiblesse du débit, ce mode d'acheminement ne peut être encouragé, même si la rapidité de transmission s'est un peu améliorée avec l'installation des 8 Mo de débit. Ainsi, un acte qui demandait naguère 40 minutes pour sa transmission s'ouvre maintenant en trois minutes, l'après-midi, lorsque la métropole a fini de travailler et que les circuits gagnent en fluidité.

Une autre difficulté réelle provient de l'entretien du réseau informatique (passeports, immatriculations...) qui nécessite régulièrement des coupures de transmissions de données. La maintenance se fait généralement le soir, en métropole, lorsque les bureaux sont fermés. Compte tenu du décalage horaire, il survient en plein après-midi en Guadeloupe. Au début, lorsque les coupures n'étaient pas annoncées, elles pouvaient entraîner des pertes de données. Ces coupures font désormais l'objet d'un préavis, mais paralysent toujours autant l'activité lorsqu'elles surviennent pendant les heures de travail.

Ces contraintes informatiques, que l'on rencontre également en Martinique et en Guyane, subies au sortir de cinq semaines de graves troubles, expliquent en grande partie les désastreux résultats enregistrés en 2009, année pendant laquelle les Guadeloupéens ont parfois attendu deux mois pour obtenir un passeport. Lors de son passage, le Rapporteur spécial a pu constater avec satisfaction que la totalité du retard avait été résorbée et que les demandes déposées dans la matinée étaient traitées – et envoyées à l'ANTS – dans la journée. C'est donc en toute logique que la Guadeloupe a quitté la dernière place du classement.

### 3.– Une administration soumise à une pression peu commune

À ces explications objectives s'ajoute un climat économique, politique et social qui n'est propice ni au développement, ni à la bonne administration de l'archipel. Administrer la Guadeloupe est « usant ». Les trois derniers préfets ont quitté leurs fonctions après respectivement 13, 12 et 11 mois de fonction, signe d'une usure prématurée peu propice à l'administration de ce territoire.

Pour autant, renouveler aussi souvent le représentant de l'État dans une région où les échanges sont difficiles avec les élus et les responsables d'entreprises, voire rudes avec les interlocuteurs syndicaux et les indépendantistes, n'est pas une bonne politique. L'État, qui symbolise la stabilité, a besoin d'être

représenté dans la durée par des fonctionnaires assurés d'un minimum de pérennité et non par des agents au dessus desquels pend en permanence une épée de Damoclès. Leur crédibilité et leur capacité à agir en dépendent.

Compte tenu du caractère revendicatif d'une partie de la population, l'État est attaqué en permanence, quoi qu'il fasse. Aussi, les fonctionnaires métropolitains sont de moins en moins nombreux à solliciter une mutation en Guadeloupe ; certains « craquent » peu après leur arrivée en raison de la pression et demandent à repartir. Le phénomène indépendantiste, plus vigoureux qu'ailleurs bien que très minoritaire, contribue à aggraver le sentiment de malaise dans un territoire pourtant soutenu financièrement à bout de bras par la Nation dans son ensemble ainsi que par l'Union européenne.

## B.– LA COMPOSANTE HUMAINE

### 1.– Des préfectures objectivement favorisées sur le plan des effectifs

Alors que, dans la plupart des départements métropolitains, l'administration préfectorale compte entre 3 et 5 agents pour 10 000 habitants, les départements ultramarins en comptent souvent le double. Ainsi, en 2010, l'administration préfectorale en Guadeloupe comptait 6,92 agents pour 10 000 habitants ; en Martinique, ce ratio s'élevait à 7,33 fonctionnaires en Guyane, il atteignait 10,88 agents, presque autant qu'en Polynésie ou qu'à Mayotte.

À population quasiment identique (environ 450 000 habitants), la préfecture de la Guadeloupe comptait 313 agents contre 206 pour l'Eure-et-Loir ou 210 pour les Pyrénées-orientales ; la préfecture de la Martinique (environ 400 000 habitants) comptait 296 fonctionnaires préfectoraux contre 189 pour la Savoie, légèrement plus peuplée ; le département le plus proche de la Guyane (215 000 habitants) – du point de vue de la population – est la Haute-Saône. Dans ce dernier département, l'administration préfectorale compte 140 agents, contre 234 en Guyane. Mais il est vrai que les effectifs des préfectures d'outremer incluent ceux des secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR, 30 à 50 emplois), ce qui n'est pas le cas des départements métropolitains cités.

Ces effectifs budgétaires sont complétés par des personnels supplémentaires. En Martinique, par exemple, on compte 11 chargés de missions de catégorie A financés par différents ministères ; 18 emplois détenus par des titulaires de la fonction publique d'État ou par des contractuels sont financés par l'Union européenne auxquels s'ajoutent des vacataires recrutés en tant que de besoin lors d'évènements ponctuels comme la mise en place de la réforme des cartes grises (SIV) ou la crise en Haïti.

Malgré des effectifs aussi étoffés, les services préfectoraux reconnaissent « une inflation » du budget des heures supplémentaires versées à leurs agents : 70 000 euros en Guadeloupe en 2010, dont 10 000 pour l'organisation de la venue du Président de la République.

## 2.– Un personnel plus âgé et moins mobile qu'en métropole

Le personnel préfectoral aux Antilles et en Guyane présente la caractéristique d'être âgé et peu mobile. Contrairement à certains départements urbains de la région parisienne ou à des départements métropolitains ruraux peu attractifs d'où les fonctionnaires veulent partir, les départements d'outre-mer offrent des postes qui sont demandés par des populations qui ont eu à travailler en métropole avant de revenir sur leur territoire d'origine. Une fois de retour, ces agents, restent généralement en poste jusqu'à leur départ en retraite, ce qui ne favorise pas le sain mouvement des personnels.

Les fonctionnaires métropolitains, de leur côté, sont confrontés à la réelle cherté de la vie outre-mer et au coût du déménagement. Malgré l'indemnité de 40 % du salaire qui est servie aux agents travaillant outre-mer, le nombre de volontaires originaire de la métropole tend donc à se réduire, surtout sur l'île de la Guadeloupe qui pâtit d'une image fortement dégradée en raison des troubles sociaux qui la traversent périodiquement.

En conséquence, l'administration préfectorale aux Antilles et en Guyane se caractérise par une population principalement locale, à l'exception d'une partie de l'encadrement, peu mobile et bien plus âgée qu'en métropole. En Guadeloupe, la moyenne d'âge des fonctionnaires préfectoraux est de 51 ans. Le coût de la vie outre-mer conduit en effet les agents à travailler le plus longtemps possible, généralement jusqu'à 65 ans. Dans ces conditions, le « dynamisme » des fonctionnaires devient relatif, le travail tend à devenir routinier, la mobilité et le changement effraient, certains « baissent les bras »...

## 3.– Un absentéisme élevé et, à certains égards, institutionnalisé

La première raison avancée pour expliquer la différence du nombre d'agents entre départements ultramarins et métropolitains est l'absentéisme élevé que l'on rencontrerait outre-mer. Les membres du corps préfectoral rencontrés sur place nous ont affirmé qu'il s'élevait à 10 jours ouvrés en moyenne (en 2010) par agent et par an en Guadeloupe, 20 jours par an en Martinique, soit respectivement deux et quatre semaines, contre seulement 5 jours par an en moyenne nationale.

Or, les chiffres par départements obtenus du ministère de l'Intérieur (et publiés en annexe) ne laissent pas apparaître de différence notable entre les départements métropolitains et les départements d'outre-mer, même si ces derniers sont plutôt dans le bas du tableau. Cela ne corrobore pas tout à fait ce qui a été entendu sur place.

Selon les informations fournies au Rapporteur général lors de son déplacement, les journées perdues du fait de l'absentéisme en 2010 représenteraient en Guadeloupe l'équivalent de 31 emplois sur 313. Et encore, ces chiffres étaient en amélioration par rapport à l'année 2009, marquée par les mouvements sociaux déjà évoqués. Au-delà des absences brèves et renouvelées, les services préfectoraux enregistrent des congés de longue durée et des congés de longue maladie, particulièrement nombreux. Lors de notre passage à Pointe-à-



Pitre, trois fonctionnaires sur un effectif théorique de cinquante relevaient de cette position.

Si certains cas qui nous ont été cités (maladie grave, dialyses, accident cardiaque...) ne suscitent guère la contestation, l'attitude ambiguë des médecins a parfois été mise en cause, concernant notamment des personnels absents depuis deux à trois ans et notoirement connus pour exercer par ailleurs d'autres activités. Compte tenu du faible nombre de praticiens dans ces départements où presque tout le monde se connaît, les contrôles et contre-expertises aboutissent rarement, peu de médecins acceptant de désavouer un confrère.

Cet absentéisme incite l'encadrement à promouvoir la polyvalence des agents, conduits à passer d'une activité à l'autre en fonction des absences et des besoins. Le cas a été évoqué du personnel de maison d'un sous-préfet qui, après formation, a été amené à remplacer temporairement des agents de guichet absents. L'envoi en renfort d'agents de la préfecture de Basse-Terre vers la sous-préfecture de Pointe-à-Pitre est également un palliatif mis en œuvre lorsque nécessaire, malgré la longueur du trajet qui peut atteindre deux heures en cas d'embouteillages.

#### **L'AUTRE FORME D'ABSENTÉISME : LES HORAIRES DE TRAVAIL « ATYPIQUES »**

Les Antilles et la Guyane présentent, sur le plan des horaires de travail, une particularité méconnue de nos concitoyens métropolitains : les guichets d'accueil du public ne sont ouverts que le matin et les fonctionnaires ne travaillent ni le mercredi après-midi ni le vendredi après-midi. Les mieux lotis sont les employés des services fiscaux, dispensés en outre de travailler le mardi après-midi ! **Le Rapporteur spécial déplore cette forme d'absentéisme institutionnalisé.**

Ces demi-journées non travaillées sont censées être compensées par une arrivée plus matinale des agents. Il est vrai que, dans ces régions tropicales ou équatoriales, la volonté d'échapper aux grandes chaleurs de l'après-midi (et aussi aux embouteillages) conduit la population à commencer sa journée de travail plus tôt que dans une Europe soumise aux frimas. Certains employés arriveraient ainsi au bureau entre 6 h 30 et 7 heures. Mais dans ces conditions, pourquoi attendre 8 heures pour ouvrir les guichets au public ? « Comme tous les agents n'arrivent pas en même temps, nous préférons ouvrir à 8 heures pour être sûr que tout le monde soit à son poste » avons-nous entendu... Seule la préfecture de la Guyane a adopté un horaire matinal : l'ouverture au public se fait dès 7 h 30.

### **C.- LES SPÉCIFICITÉS FONDAMENTALES DE CES DÉPARTEMENTS**

#### **1.- Départements, préfectures maritimes, régions, zone de défense**

Départements d'outre-mer, la Guadeloupe, la Martinique et la Guyane, comme d'ailleurs La Réunion, sont également des régions. À ce titre, les services préfectoraux doivent être en mesure d'exercer les prérogatives de préfectures de région, avec les charges que cela implique. Les comparaisons citées plus haut en matière d'effectifs n'ont donc qu'une valeur relative, les départements métropolitains cités, faute de meilleure comparaison, n'étant pas préfectures de région. La lecture des statistiques indique clairement que les départements

métropolitains chefs-lieux de régions ont des effectifs plus étoffés, de manière à suivre les dossiers portés au niveau régional.

Les régions ultramarines, toutes baignées par la mer, sont également des préfectures maritimes, chargées de gérer la police de la mer et de faire respecter les droits de la France sur son domaine maritime. Dans cette région du monde, immigration clandestine, pêches illégales et trafics de stupéfiants par voie maritime constituent autant de sujets sensibles qui mobilisent les services de l'État et, notamment, ceux des préfectures, différence essentielle avec la plupart des départements métropolitains.

Enfin, deux de ces départements, la Martinique et la Guyane, constituent également des zones de défense : la Guadeloupe est placée sous l'autorité du préfet de la Martinique dans ce strict cadre, tandis que la Guyane constitue une zone de défense monodépartementale. Autant d'activités qui échappent habituellement à la plupart des départements métropolitains.

## 2.- De fréquents événements exceptionnels

Élément avancé de l'administration française dans une région du monde relativement défavorisée et soumise aux catastrophes naturelles, les préfectures des Antilles et de la Guyane doivent faire face à des crises et à des catastrophes naturelles fréquentes qui, pour leur avoir forgé une « culture de la crise », n'en sont pas moins chronophages et gourmandes en effectifs.

Les services de la préfecture de la Martinique ont établi la liste des crises survenues sur leur île au cours des quatre dernières années :

– août 2007 : ouragan Dean (instruction des dossiers de demandes de fonds de secours et des dossiers de reconnaissance de catastrophe naturelle) ;

– novembre 2007 : tremblement de terre de magnitude 7,2 (évaluation des dégâts avec les collectivités) ;

– octobre 2008 : houle cyclonique Omar (petit raz-de-marée : instruction des dossiers de demandes de fonds de secours) ;

– février-mars 2009 : crise sociale, grèves (maintien de l'ordre, gestion des manifestations, négociations...) ;

– mai 2009 : intempéries (inondations et éboulements de terrains : instruction des dossiers de demandes de fonds de secours) ;

– janvier-février 2010 : séisme en Haïti (envoi de secours, accueil de plusieurs centaines de réfugiés et gestion de leur transfert vers la métropole).

## 3.- Une pression migratoire très forte

Entourés de pays dont le niveau de vie et de protection sociale sont beaucoup plus faibles, les départements français d'Amérique sont confrontés à une immigration importante. Les migrants, qui provenaient auparavant essentiellement

de l'arc antillais, ainsi que du Surinam et du Brésil pour la Guyane, arrivent maintenant de toute l'Amérique latine. Une personne qui gagnerait à peine 150 euros par mois en travaillant au Pérou ou en Colombie perçoit dans nos départements 90 euros par jour lorsque le tribunal administratif condamne l'État pour manquement aux obligations d'hébergement. Au début de l'année 2011, un total de 2 700 euros d'astreinte était versé quotidiennement – de la main à la main – à la trentaine de demandeurs d'asile, particulièrement bien informés, ayant fait condamner l'État au titre du droit au logement.

#### LES RECONDUITES À LA FRONTIÈRE : THÉORIE ET RÉALITÉ

Confrontées une forte pression migratoire, les autorités préfectorales, conformément à la loi, sont tenues de délivrer des arrêtés de reconduite à la frontière à l'encontre des étrangers en situation irrégulière appréhendés par les forces de l'ordre. Ainsi, en 2010, la seule sous-préfecture de Pointe-à-Pitre, en Guadeloupe, a pris 250 arrêtés de reconduite à la frontière : 128 concernaient des Haïtiens, 90 des Dominicains (ressortissants de la petite île de la Dominique), 14 des Dominicains (ressortissants de la République dominicaine, distincte de la précédente) et 8 concernaient d'autres nationalités.

Conformément aux instructions du ministre de l'Intérieur, les arrêtés pris à l'encontre des ressortissants Haïtiens ne sont pas appliqués, compte tenu de la difficile situation de leur pays, frappé par le tremblement de terre du 12 janvier 2010. Seuls 112 étrangers en situation irrégulière sur 250 ont donc été réellement reconduits à la frontière par la sous-préfecture de Pointe-à-Pitre, l'an dernier.

Cette politique augmente l'hiatus existant entre le nombre d'arrêtés promulgués et celui des actes effectivement suivis d'effet, affaiblissant ainsi l'autorité du préfet. Au-delà, elle contribue à augmenter la catégorie des « ni-ni », ces étrangers ni expulsables ni régularisables qui n'ont ni le droit de vivre sur le sol français ni d'y travailler mais que l'on s'interdit de reconduire à la frontière.

Cette pression migratoire occasionne beaucoup de travail pour les services préfectoraux ultramarins, notamment en Guyane, qu'il s'agisse de l'instruction des dossiers, de la délivrance des titres et du contentieux. Dans ce département, le nombre de demandes relatives au droit du séjour est passé de 3 153 en 2009 à 4 369 en 2010, soit une hausse de 38 % en un an, avec des pics saisonniers nécessitant le recrutement de vacataires. 136 décrets de naturalisation ont été pris en 2010 avec un seul agent affecté à cette tâche.

### D.– LA GUYANE, DÉPARTEMENT SINGULIER

#### 1.– Les dernières frontières gardées de la République

Outre les spécificités déjà évoquées qu'elle partage avec les préfectures des Antilles, la Guyane présente d'autres particularités qui font de ce département une entité véritablement singulière.

Grande comme le cinquième de la France, la Guyane est le dernier territoire français doté de frontières gardées qu'elle partage avec des pays certes

amicaux, mais qui ne sont pas membres de l'espace Schengen. Si l'on excepte le cas très particulier d'Andorre, notre pays n'entretient désormais plus de frontière gardée qu'avec le Surinam et le Brésil. Or les fleuves qui délimitent le territoire guyanais (respectivement le Moroni et l'Oyapock) sont, aux dires du préfet, « *tout sauf des frontières* ». Les populations amérindiennes qui y vivent indifféremment sur les deux rives ont toujours considéré ces cours d'eau davantage comme des voies de communication et d'échanges que comme des limites administratives.

## 2.– Une immigration plus difficile à contrôler qu'aux Antilles

Il en résulte pour les services de l'État des difficultés à faire respecter la législation relative à la police des étrangers, ce qui conduit à une surcharge considérable de travail pour les services préfectoraux chargés d'examiner les nombreux dossiers de régularisation, de demandes d'asile, de recours, d'expulsion, de naturalisation... Le fait que le Brésil ne figure pas sur la liste des pays sûrs, pour lesquels aucune demande d'asile n'est recevable, ne facilite pas le travail des agents.

Les ressources aurifères bien connues de ce département suscitent la convoitise des orpailleurs clandestins venus du Brésil et du Surinam, avec les conséquences que cela entraîne sur le plan de la délinquance et des trafics en tous genres. L'opération Harpie, lancée il y a plusieurs années par intermittence et pérennisée depuis février 2010 par le Président de la République, mobilise en permanence plusieurs centaines de militaires de l'armée de terre et de la gendarmerie, ainsi que des moyens aéroportés. 40 % de l'usage des armes à feu par la gendarmerie nationale (France entière) se fait en Guyane.

Les nombreuses arrestations d'étrangers en situation irrégulière (1 226 en 2010) constituent autant de travail supplémentaire pour les services préfectoraux et le tribunal. Pendant sa permanence dominicale, un membre du corps préfectoral peut fréquemment signer jusqu'à 80 arrêtés de reconduite à la frontière.

Les agents regrettent que le département ne soit pas doté d'un dispositif permettant de lire les empreintes digitales, pour l'instant réservé à l'espace Schengen. Sans entrer dans cet espace, la Guyane gagnerait à bénéficier de cette technologie pour éviter que des personnes déposant plusieurs demandes ne perçoivent plusieurs fois l'allocation temporaire d'attente (ATA) qui leur est versée par Pôle emploi pendant la durée d'instruction de leur demande d'asile.

Au total, la préfecture de Guyane remplit des missions que ne connaissent pas les départements métropolitains, ni même les autres départements ultramarins : elle doit traiter avec des pays étrangers souverains, principalement le Surinam, le Guyana et le Brésil, la réadmission de leurs ressortissants qui font l'objet d'un arrêté de reconduite à la frontière. Des commissions mixtes transfrontalières (CMT) ont été créées dans ce but. En effet, sans coopération internationale, aucun résultat ne peut être obtenu en la matière. Tout cela demande à la préfecture de l'énergie, des agents, des budgets et des locaux.

#### LA RECONNAISSANCE DE PATERNITÉ : UN « SERVICE » EN PLEINE EXPANSION

L'un des moyens les plus sûrs d'obtenir un titre de séjour est d'être parent d'enfant français. Beaucoup de ressortissantes étrangères l'ont bien compris, qui viennent en France avec l'un de leurs enfants et le font reconnaître par un ressortissant français. Devenues non expulsables, elles peuvent alors faire venir le reste de leur famille.

Un marché s'est développé : selon les autorités préfectorales, les tarifs s'échelonnaient entre 200 et 1 000 euros et certains de nos compatriotes antillais ou guyanais, identifiés, se sont spécialisés dans ce négoce illicite.

En l'absence de tout contrôle (**la possibilité de faire réaliser des tests ADN ayant été refusée par le Parlement**), les autorités préfectorales ne peuvent remettre en cause la parole des déclarants et délivrent des titres de séjour aux intéressés.

#### 3.– Des dimensions démesurées

Au-delà de la question de l'immigration irrégulière, la Guyane est le département de tous les extrêmes : le Centre spatial Guyanais, premier employeur du territoire, couvre un territoire aussi grand que la Martinique. L'unique sous-préfecture du département, située à Saint-Laurent-du-Moroni, se trouve à 3 h 30 de route du chef-lieu, ce qui rend particulièrement complexes les trajets du sous-préfet, pourtant tenu de se rendre fréquemment en préfecture.

Lorsque ce même sous-préfet souhaite rencontrer le maire de Maripasoula, la commune la plus méridionale de son arrondissement, il ne peut se déplacer qu'en pirogue, en l'absence de route. Le voyage dure deux jours à l'aller, autant au retour. La commune de Maripasoula détient d'ailleurs un record : c'est la plus étendue de France, avec un territoire aussi vaste que Midi-Pyrénées et l'Aquitaine réunis !

#### 4.– Une expansion démographique peu commune

Sous le poids d'une immigration importante et d'une natalité forte, la population de la Guyane augmente à un rythme inconnu en Europe, et même aux Antilles. Le territoire comptait 50 000 habitants en 1950, puis 80 000 en 1980 et 215 000 en 2010. Selon les démographes, le taux d'augmentation actuel doit conduire la Guyane à doubler sa population tous les vingt ans.

Fort d'une population jeune et dynamique, le territoire ne manque pas d'espace pour héberger tous ses habitants. En revanche, la construction de logements ne parvient pas à suivre la demande et les pouvoirs publics doivent multiplier les équipements collectifs. Un collège est construit chaque année, un lycée tous les deux ans. Autant de tâches qui mobilisent les services préfectoraux chargés de contrôler la légalité des actes administratifs – notamment en matière d'urbanisme – des collectivités territoriales.

### **LA DIFFICILE APPLICATION DE CERTAINES NORMES EUROPÉENNES OUTRE-MER**

L'Union européenne est très présente aux Antilles et en Guyane. Les crédits ouverts au titre des fonds européens d'aide aux territoires défavorisés (FEDER, FSE, FEADER, FEP...) y sont généreux. Pour la seule Martinique, 624 millions d'euros ont été ouverts en 2010. Les pancartes aux couleurs de l'Union européenne apposées sur les chantiers cofinancés par l'Europe augmentent la lisibilité de l'action de Bruxelles. La construction européenne est donc très appréciée outre-mer. Pour autant, certaines normes édictées à Bruxelles peuvent laisser songeurs. Voici trois exemples qui nous ont été relatés en Guyane :

– une entreprise spécialisée dans le fumage de poissons s'est récemment implantée en Guyane, département recouvert à 99 % par la forêt. Or, la réglementation européenne lui interdit l'usage du bois local et l'oblige à importer de métropole du bois de hêtre ;

– un collège a été récemment construit à Maripasoula, en pleine forêt. Les normes européennes prévoient la construction d'au moins 20 places de stationnement pour un établissement de ce type. Or, Maripasoula se trouve à 250 kilomètres de la route la plus proche et n'est atteignable qu'en pirogue ;

– un village de vacances pour tourisme extrême a été construit en pleine jungle à Camopi. En vertu des normes édictées par Bruxelles, une certaine proportion des logements doit être adaptée aux personnes handicapées. Or, il n'y a pas la moindre route dans le secteur et les bungalows ne peuvent être atteints qu'à pied après un long trajet réalisé dans des pirogues elles-mêmes inaccessibles aux handicapés.

### **V.- 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 DÉCENTRALISÉE, DISCRÈTE ET EFFICACE**

##### **1.- Une agence devenue rapidement opérationnelle**

L'Agence nationale des titres sécurisés compte 127 agents dont 109 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.

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, M. 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

Le 1<sup>er</sup> 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.

## 2.– Un budget 2012 déséquilibré mais sincère

En 2011, l'ANTS dispose de 127 agents, dont 9 mis à disposition par le ministère de l'Intérieur et 118 dépendant directement de l'opérateur. En 2012, dans le cadre du plan triennal de réduction des effectifs des opérateurs de l'État, l'ANTS perdra deux postes et ne comptera plus que 125 agents, dont 9 mis à disposition.

En 2012, les ressources de l'ANTS s'élèveront à 205 millions d'euros contre 200,9 millions d'euros en 2011 (+ 2 %) :

- 12,5 millions d'euros de droit de timbre de la carte nationale d'identité ;
- 107,5 millions d'euros d'affectation de la taxe passeport ;
- 43 millions d'euros de taxe sur les cartes grises (SIV) ;
- 26 millions d'euros de versements de la redevance SIV ;
- 16,1 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.

Les dépenses s'élèveront à 240,34 millions d'euros, en hausse de 19,6 % par rapport à l'exercice précédent :

- 53 millions d'euros pour le passeport biométrique ;

– 15,9 millions d’euros pour l’actuelle carte nationale d’identité (CNI) pour les neuf premiers mois de l’année ;

– 33,94 millions d’euros pour la CNI électronique qui succédera à la précédente en fin d’exercice ;

– 2 millions d’euros pour les vignettes de visa ;

– 55,3 millions d’euros pour le SIV ;

– 17,9 millions d’euros pour le projet Faeton (permis de conduire) ;

– 16,1 millions d’euros pour le nouveau titre de séjour étrangers (TSE) ;

– 18,2 millions d’euros pour le marché « Titres électroniques sécurisés » ;

– 10,9 millions d’euros pour les autres projets ;

– 10,1 millions d’euros pour le fonctionnement de l’ANTS, y compris 6,3 millions de dépenses de personnel ;

– 7 millions d’euros en dotation aux amortissements.

3.– La « cagnotte » de l’ANTS servira à rééquilibrer le budget

Les dépenses étant supérieures aux recettes d’environ 35 millions d’euros, le budget de l’ANTS sera équilibré par un prélèvement sur la trésorerie de cet organisme.

En effet, au cours des trois derniers exercices, **les frais relatifs à la carte nationale d’identité n’étaient plus provisionnés sur le budget de la mission AGTE, mais sur celui de son opérateur, l’ANTS, au motif que la nouvelle carte d’identité, dans sa version électronique devait lui être rapidement confiée.**

**Or, pour des raisons juridiques (la loi autorisant cette nouvelle carte n’a pas encore été adoptée), l’ANTS n’a pas encore mis en œuvre la nouvelle CNI mais a perçu pendant trois ans les crédits y afférents alors que le ministère de l’Intérieur a dû déployer des trésors d’imagination pour financer la fabrication de l’actuelle carte d’identité, toujours délivrée bien que n’étant plus budgétée.**

Cette mauvaise organisation – et cette insincérité budgétaire – a été à plusieurs reprises dénoncée par la Cour des comptes et par le Rapporteur spécial lors de l’examen de la loi de règlement. Elle a abouti à gonfler artificiellement la trésorerie de l’ANTS qui s’élève, début novembre 2011, à 81 millions d’euros. **Le Rapporteur spécial note avec satisfaction qu’il est mis fin à cette situation, mais remarque que la ressource utilisée en 2012 pourra difficilement être réutilisée au cours des exercices à venir. Il conviendra donc de trouver une source de financement plus pérenne.**



## B.— LA MISE EN PLACE DU PASSEPORT BIOMÉTRIQUE

### 1.— Une procédure maintenant stabilisée

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 3 535 stations d'enregistrement des données biométriques dans 2 091 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 préfetures se chargeant simplement de contrôler les dossiers.

L'application est désormais complètement stabilisée, le nombre d'incidents techniques étant particulièrement faible. Les délais de maintenance et de réparation ne dépassent pas la journée, délais inférieurs aux engagements prévus lors de la mise en place du programme.

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-elles que 11 à 13 minutes en moyenne.

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.

### 2.— Vers la fin des photographies en mairies

Conformément au décret n° 2011-868 du 22 juillet 2011, les mairies ne seront plus autorisées, après le 31 décembre 2011, à prendre la photo des demandeurs de passeports biométriques. Seuls les employés des ambassades et postes consulaires continueront à prendre les photographies des demandeurs.

**Le Rapporteur spécial regrette que le Gouvernement ait modifié en cours de route son choix originel au lieu de choisir dès l'origine une solution s'inscrivant dans la durée.**

**En effet, le gâchis économique est important : les milliers d'appareils photos achetés pour équiper les mairies seront mis au rebut après dix-huit mois d'utilisation. Le prix d'un poste photographique s'élève à 1 165 euros hors taxe. Environ 3 500 ont été installés dans les stations d'enregistrement : le coût de la gabegie s'élève donc à 4 077 500 euros hors taxes !**

### COMMENT FAIRE DANS LES COMMUNES SANS PHOTOGRAPHE NI AUTOMATE ?

La mise au rebut des appareils photos de l'administration perturbera peu les habitudes des citoyens qui pourront trouver dans les stations de métro et centres commerciaux les appareils automatiques leur permettant d'obtenir rapidement des photographies d'identité aux normes en vigueur. Mais qu'advient-il des personnes habitant dans des zones rurales où les photographes ont disparu et où les automates ne les ont pas remplacés ?

Avant la mise en œuvre de la réforme, beaucoup utilisaient leurs appareils photos numériques personnels, ce qui n'est désormais plus autorisé. La plupart devront prendre leur voiture, lorsqu'ils en ont une, et se rendre dans la ville la plus proche pour se faire photographier, alors même que la répartition territoriale des 2 000 stations d'enregistrement (environ une par canton en zone rurale) devait permettre d'éviter de se rendre au chef-lieu du département. Certains élus ont commencé à relayer le mécontentement de leurs concitoyens.

Mais que dire de la situation des habitants de Maripasoula ? Dans cette ville de Guyane, il n'existe ni photographe ni automate. Les habitants étaient donc particulièrement satisfaits de pouvoir se faire photographier dans la station d'enregistrement, au moment du dépôt de leur demande de passeport. Comme la ville n'est pas reliée au réseau routier, faudra-t-il demander à nos compatriotes qui habitent cette cité de se rendre chez le photographe le plus proche, à deux jours de pirogue, pour obtenir leurs documents d'identité ? Pour extrême qu'il soit, cet exemple n'est pas isolé outre-mer.

### ET A-T-ON PENSÉ AUX PERSONNES À MOBILITÉ RÉDUITE ?

Par ailleurs, chaque préfecture dispose d'une station d'enregistrement mobile destinée à permettre la délivrance des titres d'identité pour les personnes à mobilité réduite, notamment celle se trouvant à l'hôpital ou en maison de retraite. **Le Rapporteur spécial, qui trouverait paradoxal d'obliger ces personnes à aller chez un photographe professionnel, espère que ces stations mobiles continueront à être dotées d'un appareil photographique.**

## C.- LE SYSTÈME D'IMMATRICULATION À VIE EN RÉGIME DE CROISIÈRE

### 1.- Le service rendu aux usagers est amélioré

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 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. Le déplacement en préfecture n'est plus nécessaire ;

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

Le délai pour l'obtention du certificat définitif d'immatriculation est de trois jours en moyenne à partir de sa date de l'opération de demande d'immatriculation, en préfectures ou chez un professionnel, jusqu'à celle de sa présentation au domicile de l'utilisateur.

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.

Le nombre de demande pour être partenaires du nouveau dispositif continue à augmenter : à ce jour, plus de 30 000 professionnels se sont inscrits au dispositif et près de 20 000 sont habilités. 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...

## 2.– Une activité soutenue

À la date du 31 juillet 2011, plus de 8,2 millions de certificats d'immatriculation ont été délivrés pour les véhicules neufs, dont 92 % chez les concessionnaires automobiles. L'ANTS a su accompagner sans difficulté les fortes hausses des ventes automobiles résultant de l'instauration de la prime à la casse, en 2009 et 2010.

Plus de 12,6 millions de demandes d'immatriculation de véhicules d'occasion ont été enregistrées dont environ 37 % (30 % l'an dernier) effectuées chez les professionnels du commerce automobile (constructeurs, concessionnaires, garagistes, loueurs...),

Au total, la part des opérations d'immatriculation ou de déclaration (achat, cession, destruction, etc.) exécutées par les professionnels atteint 50 % du total.

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.

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 lors d'un contrôle ou lors de la vente de leur véhicule.

### 3.– Des services techniques performants et évolutifs

La plateforme informatique du SIV est stabilisée et fonctionne de manière satisfaisante depuis le début de l'année 2010. L'application informatique évolue désormais régulièrement : deux versions majeures sont installées chaque année pour apporter les correctifs nécessaires et mettre en place des évolutions réglementaires ou ergonomiques.

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 2011, ce sont 2 500 appels quotidiens qui sont gérés par l'ANTS tandis que le site recense 10 000 connexions quotidiennes.

Cette plateforme, gérée efficacement, 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.

## D.– LES PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT DE L'ANTS

### 1.– Le programme FAETON de nouveau permis de conduire

La décision de la refonte de l'actuel fichier national du permis de conduire (FNPC) a été prise par le comité interministériel de la sécurité routière du 8 novembre 2006. Cette décision faisait suite au constat des limites techniques du FNPC dans la perspective de la transposition en droit français de la troisième directive européenne (n° 2006/126 du 20 décembre 2006) relative au permis de conduire. L'application « FAETON », destinée à remplacer le FNPC, s'appuiera sur une nouvelle architecture fonctionnelle et technique. Elle devra être opérationnelle à la date du 19 janvier 2013, imposée par la directive communautaire.

Les objectifs poursuivis par la troisième directive sont la lutte contre la fraude, la garantie de la libre circulation et l'amélioration de la sécurité routière. L'application FAETON devra apporter les garanties nécessaires à la mise en œuvre de ces objectifs et devra répondre, en outre, à des exigences de souplesse, de rapidité de traitement et de facilité d'évolution.

Il s'agit de simplifier les démarches à la fois pour l'utilisateur, pour l'administration et pour les partenaires privés grâce à la dématérialisation des échanges et au développement de télé-procédures.

Le marché FAETON, dont l'ANTS réalise la maîtrise d'œuvre, a été notifié début juillet 2011 et les travaux ont commencé depuis cette date afin de tenir les délais imposés par l'Union européenne.

## 2.– La carte nationale d'identité électronique (CNIe) arrivera-t-elle en 2012 ?

L'entrée en service de la CNIe constituera une étape importante de la modernisation des titres. Comme le passeport biométrique, la nouvelle carte, d'identité sera un titre sécurisé doté d'une puce électronique et comportant des éléments de biométrie avec les empreintes digitales. Si son titulaire le souhaite, la CNIe contiendra en outre des données conservées séparément lui permettant de s'identifier sur les réseaux de communication électronique et de mettre en œuvre sa signature électronique.

**Le Rapporteur spécial rappelle que l'impact de la mise en service de la CNIe, et surtout de la signature électronique, n'est pas neutre pour l'économie nationale. Les gains de productivité ont été estimés à près de 2 milliards d'euros par l'AFNOR grâce à :**

- une plus grande rapidité dans la délivrance des titres ;
- une meilleure fluidité de l'économie liée au développement des transactions par voie dématérialisée.

La proposition de loi relative à la protection de l'identité et autorisant la mise en œuvre de la CNIe, déposée au Sénat en juillet 2010, a été examinée en première lecture, le 31 mai 2011 au Sénat <sup>(1)</sup> et le 7 juillet à l'Assemblée nationale <sup>(2)</sup>.

Le vote de l'Assemblée nationale n'ayant pas été conforme sur l'ensemble des articles, une deuxième lecture est nécessaire. Celle-ci pourrait intervenir dans le courant du dernier trimestre 2011 au Sénat.

Une fois le texte définitivement adopté, un décret en Conseil d'État, après avis de la Commission nationale informatique et liberté (CNIL), sera nécessaire. L'ensemble de ces procédures pourrait durer six mois après la promulgation de la loi. Compte tenu de ces délais, et afin d'éviter le lancement de la CNIe dans un contexte de forte demande (le premier semestre de l'année enregistre un afflux de dossiers liés aux examens scolaires et aux départs en vacances), la mise en service ne devrait pas intervenir avant septembre 2012.

---

(1) Proposition de loi de MM. les sénateurs Jean-René Lecerf et Michel Houel relative à la protection de l'identité n° 682 déposée le 27 juillet 2010.

(2) Proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative à la protection de l'identité, n° 3471, débattue le 7 juillet 2011 et rapportée par notre collègue Philippe Goujon.

**Compte tenu de l'importance pour notre pays de mettre en œuvre aussitôt que possible la carte nationale d'identité électronique, à la fois pour des raisons d'ordre économique que pour lutter contre la fraude, le Rapporteur spécial demande au Gouvernement d'accélérer la procédure parlementaire et, en cas de divergence entre les deux chambres, de demander une lecture définitive à l'Assemblée nationale.**

### 3.– Les titres relatifs aux étrangers

L'Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (AGDREF ou AGEDREF), créée en mars 1993, est un logiciel de gestion des fichiers placé sous la responsabilité du ministère de l'Intérieur. Ce logiciel sert à la gestion administrative des dossiers des ressortissants étrangers en France et notamment à la délivrance des titres de séjour et à l'établissement de statistiques. Environ cinq millions de dossiers sont présents dans l'application.

Afin de répondre aux évolutions normatives, nationales et européennes, ainsi qu'à l'obsolescence technique du système, un projet de refonte de l'application est en cours : c'est le projet AGDREF 2. Ce nouveau logiciel doit notamment permettre :

- la prévention des fraudes documentaires et des usurpations d'identité, avec notamment l'introduction de la biométrie ;

- la vérification de la régularité du séjour des étrangers en France ;

- une meilleure information des services en vue de l'instruction des demandes d'acquisition de la nationalité française ;

- le suivi et la mise en œuvre des éventuelles mesures d'éloignement.

Cette application, dont la mise en œuvre est prévue au 20 mai 2012, s'articule avec la généralisation du titre de séjour électronique (TSE), qui a commencé à être délivré à titre expérimental aux résidents étrangers depuis le 20 juin 2011. Ce nouveau document au format d'une carte de crédit préfigure ce que sera la carte nationale d'identité électronique : il intègre un composant électronique, qui doit permettre d'éviter les faux et les usurpations d'identité.

Pendant la première phase de diffusion de ce titre, le composant électronique comportera seulement une photographie de face du détenteur de la carte. D'ici au 20 mai 2012, cette donnée sera complétée par deux empreintes digitales du résident, ce qui en fera la première pièce d'identité française à intégrer la dimension biométrique.

#### 4.– Les autres projets

L'ANTS est également associée aux projets suivants :

– la nouvelle vignette « Visa ». Correspondant aux nouvelles spécifications européennes, elle a été élaborée sous l'égide de l'ANTS et est mise à disposition des postes consulaires français depuis fin 2010 ;

– l'expérimentation d'une nouvelle procédure de dématérialisation de l'état civil. Le projet est mené sous l'égide du ministère de la justice et doit commencer à l'automne 2011 avec des communes volontaires du département de Seine-et-Marne ;

– l'ANTS a été désignée chef de file pour réaliser les cartes d'agents de l'État, permettant ainsi une mutualisation des compétences interministérielles. Ces documents seront aux normes IAS-ECC (Identification, Authentification Signature - European Citizen Card) ;

– une convention cadre a été établie avec le ministère chargé des finances (DGFIP) en vue de la mise en application du projet de timbre fiscal dématérialisé ;

– le déploiement des lecteurs de titres sécurisés pour la gendarmerie et la police nationales a été achevé au mois de février 2011 ; 10 300 appareils de contrôle des titres électroniques ont été affectés aux services opérationnels ;

– l'ANTS devrait mettre en place à compter de 2012 le permis bateau sur un format de carte bancaire en polycarbonate pour le compte de la Direction des affaires maritimes.

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.

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

#### 1.– Un phénomène en augmentation et en mutation

Les tentatives connues d'obtention induite de documents administratifs français ont très nettement augmenté au cours de ces dernières années, 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.

En 2010, ces fraudes sur la délivrance de CNI et passeports se sont caractérisés par :

- environ 55 % d'affaires relevant de l'usurpation d'identité ou de la tentative d'usurpation d'identité ;

- 45 % d'affaires concernant des faits de fraude matérielle ou de tentative de fraude matérielle ;

- la concentration de la fraude matérielle sur l'extrait d'acte de naissance ;

- une concentration des fraudes sur quelques régions clairement identifiées : l'Île-de-France, la Provence-Alpes-Côte d'Azur, et le Nord-Pas-de-Calais, ainsi que le département du Rhône ;

- l'implication croissante des services consulaires dans la lutte contre la fraude documentaire.

## 2.– Constat et réaction du ministère de l'Intérieur

Le flux annuel d'affaires signalées par les services préfectoraux et consulaires oscille entre 1 300 et 2 500.

### NOMBRE DE DOSSIERS SIGNALÉS ET D'INSCRIPTIONS AU FICHER DES PERSONNES RECHERCHÉES

	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Nombre de dossiers signalés à la direction des Libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ)</b>	2 447	2 171	2 500	2 042	1 320
<b>Nombre d'inscriptions de titres frauduleusement obtenus dans le fichier des personnes recherchées (FPR)</b>	1 369	1 618	2 012	1 750	667

La baisse constatée en 2010 des inscriptions au fichier des personnes recherchées n'est pas due à une diminution des fraudes commises ou détectées. En effet, depuis le 28 mai 2010, les préfetures ont la possibilité d'inscrire directement sur ce fichier, d'une part, les personnes faisant l'objet d'une décision de retrait d'une carte nationale d'identité ou d'un passeport obtenus indûment et,



d'autre part, celles qui ont tenté d'obtenir la délivrance d'une carte d'identité ou d'un passeport en violation des dispositions en vigueur.

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. Enfin, un effort important a été consenti pour augmenter considérablement les actions de formation à la lutte contre la fraude documentaire. À ce titre, plusieurs milliers d'agents publics et privés sont formés à la détection de la fraude documentaire chaque année.

### 3.— 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 Français ayant vécu et obtenu leur permis de conduire à l'étranger ainsi que 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 se révèlent être des faux que les agents des préfectures sont chargés de traquer.

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. Et même lorsqu'ils ont été régulièrement obtenus, que penser de la valeur de certains permis obtenus dans des pays où les feux tricolores, pour ne prendre que cet exemple, sont encore inconnus ?

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. 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.

L'an dernier, le Rapporteur spécial avait fait part de ses préoccupations sur ce sujet et avait alerté le ministère de l'Intérieur. Il a visiblement été entendu puisque le ministère a évoqué deux projets d'arrêtés en cours de préparation :

— un premier arrêté, qui devrait être pris incessamment, permettra au préfet d'interrompre la procédure d'échange s'il existe une suspicion sur la validité du permis en question ;

— un second, qui demande un délai de préparation plus long, réduira la liste des conventions en vigueur. Le délégué à la sécurité routière mène sur ce point un travail au cas par cas, en collaboration avec le ministère des Affaires étrangères et européennes.

#### 4.– Les effets de la taxe applicable en cas de perte ou de vol d'une carte d'identité

Depuis le 1<sup>er</sup> 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. Cette disposition, qui ne remet pas en cause la gratuité de la CNI a pour objectif de responsabiliser les titulaires de titres et de lutter contre la fraude à l'identité.

Une forte augmentation du nombre de CNI déclarées perdues ou volées avait été constatée lors de l'instauration de la gratuité de ce titre, le 1<sup>er</sup> septembre 1998. Le nombre de renouvellements à la suite d'une perte ou d'un vol avait ainsi été multiplié par six entre 1997 et 1998, passant de 4 500 à 25 000. Ce nombre n'a ensuite cessé d'augmenter de manière exponentielle jusqu'en 2007 pour atteindre plus de 770 000 cartes d'identités renouvelées pour perte ou vol. Des personnes malveillantes profitaient manifestement de la gratuité pour déclarer, de façon abusive, leur titre volé ou perdu. L'instauration d'un droit de timbre de 25 euros en cas de renouvellement d'une CNI sans présentation de la précédente a contribué à lutter contre cette dérive. Cette taxe rapporte près de 18 millions d'euros par an.

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.

La légère augmentation de 5,9 % constatée entre 2009 et 2010 ne remet pas en cause cette appréciation (le nombre des délivrances de CNI a augmenté dans les mêmes proportions). Avec 718 000 titres volés ou perdus en 2010 le produit de la taxe s'élève à 17,95 millions d'euros.

Le tableau ci-après rend compte de l'évolution constatée au cours des années 2006 à 2010.

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

	2007		2008		2009 (application de la taxe)		2010	
<b>Nombre de CNI renouvelées suite perte ou vol</b>	<b>777 108</b>		<b>810 494</b>		<b>678 042</b>		<b>718 000</b>	
<b>Variation</b>	<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	+ 39 958	+ 5,9 %

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<sup>er</sup> janvier 2009 : ainsi, si cette part oscillait autour des 30 % au cours des années précédentes, le ratio est tombé à 17 % pour l'année 2009 et à 18 % pour l'année 2010. En conséquence, la proportion de personnes qui fournissent leur ancienne CNI au moment de leur renouvellement est en augmentation (74 % en 2008, 83 % en 2009 et 82 % en 2010).

#### PRÉMUNIR L'ADMINISTRATION PRÉFECTORALE CONTRE LES CYBER ATTAQUES

Entre juillet et octobre 2011, les sites Internet de onze préfectures ont fait l'objet d'une cyber-attaque réussie conduisant à leur fermeture. Les préfectures concernées sont les suivantes : le Nord, le Pas-de-Calais, le Lot, le Lot-et-Garonne, la Charente, la Manche, les Côtes d'Armor, les Hauts-de-Seine, les Deux-Sèvres, les Landes et les Ardennes. Les pirates informatiques ont agi depuis un site « *hébergé par un pays de la rive sud de la Méditerranée* ».

Ces attaques ont consisté en une défiguration de certains des sites et en vols d'informations d'intérêt limité. Les sites Internet concernés ont été fermés et remplacés par une page statique indiquant l'arrêt momentané du service.

Ces attaques ont amené le ministère à évaluer la vulnérabilité de l'ensemble des sites de préfectures. Les sites attaqués étaient développés sur une base technologique vieillissante et hébergés sur des serveurs informatiques qui n'était pas les mieux protégés.

Aussi, le 31 août 2011, le secrétaire général du ministère de l'intérieur a demandé à l'ensemble des préfets de migrer dans les plus brefs délais leur site Internet de préfecture vers des serveurs plus sécurisés : PISE 2 (qui relève du ministère de l'Intérieur) ou GISEH (serveur relevant du ministère de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement).

A plus long terme, le secrétariat général du Gouvernement souhaite que l'ensemble des sites de préfectures bascule sur un nouveau format de site : l'Internet départemental de l'État (IDE), jugé plus sûr. Mais l'architecture du futur site IDE, différente de celle des sites PISE 2, nécessite quelques travaux d'adaptation. Ces travaux seront terminés d'ici la fin de l'année 2011 et le déploiement des sites IDE interviendra en 2012.

#### 5.— 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 sur le plan technique.

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.

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.

\*  
\* \*

### CHAPITRE III : LA VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE

Les crédits demandés pour ce programme s'élèvent à 430,1 millions d'euros d'autorisations d'engagement et à 428,1 millions d'euros de crédits de paiement, en hausse sensible par rapport à 2011 (respectivement + 125 % et + 133 %) en raison de l'importante activité électorale attendue en 2012 : en effet, les élections présidentielle et législatives seront organisées au printemps prochain.

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 2011 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 2011

<b>L- Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats dans au moins 50 circonscriptions (métropole)</b>	<b>Montant de la 1<sup>ère</sup> fraction de l'aide publique pour 2011 compte tenu de la loi sur la parité</b>	<b>Montant de la 2<sup>ème</sup> fraction de l'aide publique pour 2011</b>	<b>TOTAL</b>
Union pour un mouvement populaire – UMP	13 100 467,80	20 022 193,68	<b>33 122 661,48</b>
Parti socialiste	10 258 137,89	12 996 862,56	<b>23 255 000,45</b>
UDF – Mouvement démocrate	2 772 443,68	1 053 799,67	<b>3 826 243,35</b>
Parti communiste français – PCF	1 872 819,15	1 756 332,78	<b>3 629 151,93</b>
Front national – FN	1 835 625,50	0,00	<b>1 835 625,50</b>
Les Verts	1 440 280,14	395 174,88	<b>1 835 455,02</b>
Parti Radical de Gauche	504 013,56	878 166,39	<b>1 382 179,95</b>
Ligue communiste révolutionnaire – LCR	895 656,94		<b>895 656,94</b>
Mouvement pour la France – MPF	597 677,54	131 724,96	<b>729 402,50</b>
Lutte ouvrière – LO	365 577,58		<b>365 577,58</b>
Chasse, pêche, nature et traditions – CPNT	359 138,22		<b>359 138,22</b>
Solidarité écologie gauche alternative – SEGA	108 054,11	131 724,96	<b>239 779,07</b>
le Trèfle-Les Nouveaux écologistes Homme-Nature-Animaux	163 339,38		<b>163 339,38</b>
Mouvement écologiste indépendant – MEI	123 529,62		<b>123 529,62</b>
<b>Sous-total I</b>	<b>34 396 761,11</b>	<b>37 365 979,87</b>	<b>71 762 740,98</b>

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.

<b>II.- Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer</b>	<b>Montant de la 1<sup>ère</sup> fraction de l'aide publique pour 2011 compte tenu de la loi sur la parité</b>	<b>Montant de la 2<sup>ème</sup> fraction de l'aide publique pour 2011</b>	<b>TOTAL</b>
Fetia Api	856,17	1 405 066,22	<b>1 405 921,39</b>
Démocratie et République – anciennement Metz pour tous	14 651,04	570 808,15	<b>585 459,19</b>
Parti communiste réunionnais	74 246,93	87 816,64	<b>162 063,57</b>
Cap sur l'avenir	1 618,22	131 724,96	<b>133 343,18</b>
Tahoeraa Huiraatira	30 271,18	87 816,64	<b>118 087,82</b>
Parti progressiste martiniquais	27 402,45	87 816,64	<b>115 219,09</b>
WALWARI	5 219,83	87 816,64	<b>93 036,47</b>
Front de Libération de la Polynésie – Tavini Huiraatira no te ao ma'ohi	27 311,99	43 908,32	<b>71 220,31</b>
Mouvement indépendantiste martiniquais	18 312,97	43 908,32	<b>62 221,29</b>
Guadeloupe unie socialisme et réalités	11 650,81	43 908,32	<b>55 559,13</b>
Rassemblement démocratique pour la Martinique	5 286,84	43 908,32	<b>49 195,16</b>
La Relève	3 216,33	43 908,32	<b>47 124,65</b>
Mouvement libéral populaire - Mouvement libéral martiniquais	2 983,48	43 908,32	<b>46 891,80</b>
Parti communiste guadeloupéen	1 184,35	43 908,32	<b>45 092,67</b>
Identité et République	28 508,06	0,00	<b>28 508,06</b>
Groupement France-Réunion	19 936,21	0,00	<b>19 936,21</b>
RAUTAHl	8 781,25	0,00	<b>8 781,25</b>
L'Action	8 241,84	0,00	<b>8 241,84</b>
No oe e te numaa	7 945,34	0,00	<b>7 945,34</b>
Rassemblement pour la Calédonie	7 290,34	0,00	<b>7 290,34</b>
NOFWAP la Guadeloupe en action	6 251,74	0,00	<b>6 251,74</b>
Bâtir le pays Martinique	4 898,20	0,00	<b>4 898,20</b>
Avenir meilleur pour la population de Réunion	4 616,77	0,00	<b>4 616,77</b>
Parti socialiste réunionnais	4 414,91	0,00	<b>4 414,91</b>
Droite sociale – anciennement Union centriste et libérale	3 028,71	0,00	<b>3 028,71</b>
Parti socialiste guyanais	2 393,82	0,00	<b>2 393,82</b>
Archipel demain	1 839,34	0,00	<b>1 839,34</b>
Te'Avei'a	907,94	0,00	<b>907,94</b>
<b>Sous-total II</b>	<b>333 266,06</b>	<b>2 766 224,13</b>	<b>3 099 490,19</b>
<b>TOTAL</b>	<b>34 730 027,17</b>	<b>40 132 204,00</b>	<b>74 862 231,17</b>

## C.- LE DÉVELOPPEMENT DES MICRO PARTIS

Des partis à vocation locale, souvent affiliés à des partis nationaux, se sont multipliés ces dernières années, à gauche comme à droite, on l'a bien vu en particulier lors des primaires socialistes, 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. Les micro-partis ne sont pas condamnables. Contrairement aux associations, parfois utilisées à des fins politiques, ils obéissent aux contraintes qui sont imposées aux partis politiques sur le plan de la transparence : ils communiquent leurs comptes et ne peuvent recevoir de dons de la part de personnes morales.

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, comme pour les partis, 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 et bénéficier d'un avantage fiscal proportionnel. En l'état de notre droit, il n'y a donc pas de limite au nombre de partis politiques qu'une personne physique peut financer, micro-partis inclus.

En raison de cette difficulté, qui résulte de l'absence de limite, le Rapporteur spécial a invité l'Assemblée (et cela a donné lieu à un débat en première partie de la loi de finances) à une réflexion sur 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 une protection contre certaines dérives coûteuses sur le plan fiscal. Cette double limite aurait pour seul objectif d'assainir le financement des formations politiques et non de condamner les micro-partis.

## II.- L'ORGANISATION ET LE FINANCEMENT DES ÉLECTIONS

### A.- DES DÉPENSES EN FORTE HAUSSE EN 2012

L'évolution des crédits est liée au rythme électoral. Ainsi, les crédits demandés pour l'exercice 2012 seront multipliés par plus de trois par rapport à l'exercice précédent pour s'établir à 343,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 344,8 millions d'euros en crédits de paiement.



Cette augmentation de crédits s'explique principalement par le fait que le coût prévisionnel des élections présidentielle et législatives qui seront organisées en 2012 est supérieur à celui des élections cantonales et sénatoriales organisées en 2011. En effet, la totalité des électeurs et des communes est concernée par les élections de 2012 alors qu'en 2011 seule la moitié des cantons était renouvelée et seuls les grands électeurs sont convoqués pour les élections sénatoriales. Le nombre d'électeurs et de communes dans lesquelles ont été organisés les scrutins était donc moins élevé. Or, ces deux facteurs déterminent le coût de la mise sous pli et de l'envoi de la propagande électorale ainsi que le montant des subventions que l'Etat verse aux communes dans le cadre des frais d'assemblée électorale.

Les crédits demandés en 2012 se décomposent de la façon suivante :

- 74,8 millions d'euros en **crédits de personnel** sont prévus pour payer les indemnités versées dans le cadre de la préparation et du déroulement des opérations électorales, dont :

- 37,6 millions d'euros pour l'organisation de l'élection présidentielle ;

- 36,6 millions d'euros pour l'organisation des élections législatives ;

- 0,6 million d'euros pour l'organisation des élections partielles et des élections territoriales à Wallis et Futuna, Saint-Martin, Saint-Barthélemy.

- 235,6 millions d'euros en **crédits de fonctionnement** sont prévus d'une part, pour finir de payer les reports de charges des élections cantonales et sénatoriales de 2011 (4,6 millions d'euros) et d'autre part pour organiser les élections qui se dérouleront en 2012, dont :

- 153,5 millions d'euros pour l'élection présidentielle ;

- 65,4 millions d'euros pour les élections législatives ;

- 1,2 million d'euros pour les élections territoriales Wallis et Futuna, Saint-Martin et Saint-Barthélemy ;

- 1,6 million d'euros pour des élections partielles ;

- 9,5 millions d'euros pour les dépenses communes relatives au matériel électoral et aux dépenses de maintenance informatique ;

- 1,8 million d'euros en crédits de paiement en **crédits d'investissement** sont inscrits dans le projet de loi de finances. Pour le développement d'applications informatiques ;

- 32,6 millions d'euros en **crédits d'intervention** seront consacrés aux frais d'assemblée électorale versés aux communes pour compenser les frais qu'elles exposent dans le cadre de l'organisation des élections.

## B.- LE COÛT DES ÉLECTIONS CONTINUE À AUGMENTER

### 1.- L'élection présidentielle

L'élection présidentielle se déroulera les 22 avril et 6 mai 2012. Les crédits consacrés à l'organisation d'une élection varient en fonction :

- du nombre de candidats ;
- du nombre d'électeurs appelés à voter ;
- des règles d'organisation de la campagne électorale (propagande électorale, campagnes audiovisuelles, etc.) ;
- du plafond des dépenses électorales autorisé ;
- des résultats du scrutin, dont dépendent le remboursement forfaitaire des dépenses de campagne et le remboursement des frais de propagande électorale.

Le coût prévisionnel de l'élection présidentielle est évalué, pour l'année 2012, à 217,3 millions d'euros. Mais un reliquat devra probablement être réglé début 2013. Ce n'est qu'à ce moment-là que le ministère aura une vision globale du coût de l'élection de 2012. Les frais se décomposent principalement de la manière suivante :

- 104,8 millions d'euros pour l'envoi de la propagande électorale aux électeurs (48,3 millions d'euros de frais postaux, 43,3 millions d'euros de remboursement aux candidats des dépenses de propagande et 13,2 millions d'euros de dépenses liées à la mise sous pli) ;

- 45,3 millions d'euros pour les remboursements forfaitaires aux candidats de leurs dépenses de campagne ;

- 16,2 millions d'euros pour les transferts aux communes pour frais d'assemblée électorale ;

- 9,4 millions d'euros pour les frais divers et en particulier pour l'impression des bulletins de vote.

En outre, 4 millions d'euros seront transférés au ministère des affaires étrangères et européennes pour l'organisation de ce scrutin dans les consulats pour les Français établis hors de France.

Le coût prévisionnel de l'élection présidentielle organisée en 2012 marque une hausse de 4,7 % par rapport au coût total de celle de 2007 qui s'est élevé à 207 millions d'euros. Cette évolution est liée pour l'essentiel à l'accroissement du nombre d'électeurs et à l'augmentation des tarifs d'acheminement des plis de propagande.

**COÛT DES SCRUTINS DEPUIS 2001**

<b>Scrutins</b>	<b>Coût total en euros</b>
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	159 600 000
Élections cantonales 2011 (prévisions)	92 500 000
Élections sénatoriales 2011 (prévisions)	1 700 000
Élection présidentielle 2012 (prévisions)	217 300 000
Élections législatives 2012 (prévisions)	122 200 000

**2.– Les élections législatives**

Les élections législatives se dérouleront les 10 et 17 juin 2012. Leur coût varie selon les mêmes paramètres que l'élection présidentielle (nombre d'électeurs, de candidats, plafond des dépenses autorisées...).

Le coût prévisionnel des élections législatives est évalué, pour l'année 2012, à 122,2 millions d'euros, un reliquat à payer étant prévisible en 2013. Le coût de ce scrutin se décomposera notamment de la manière suivante :

- 58,3 millions d'euros pour l'envoi de la propagande électorale aux électeurs (37 millions d'euros de frais postaux, 12,3 millions d'euros de remboursement aux candidats des dépenses de propagande et 9 millions d'euros de dépenses liées à la mise sous pli) ;

- 4,8 millions d'euros pour les remboursements forfaitaires aux candidats de leurs dépenses de campagne ;

- 16,2 millions d'euros pour les transferts aux communes pour frais d'assemblée électorale ;

- 2,3 millions d'euros pour les frais divers.

En outre, 4 millions d'euros seront transférés au ministère des affaires étrangères et européennes pour l'organisation de l'élection des députés par les Français établis hors de France.

Le montant des dépenses prévisionnelles de 2012 pour ce scrutin marque une hausse de 12 % par rapport au montant de celles engagées en 2007 qui s'élevaient à 108,8 millions d'euros. Avec le reliquat payé en 2008, le coût total du scrutin s'était élevé à 146 millions d'euros. Cette évolution est liée pour l'essentiel à l'organisation de l'élection des députés par les Français établis hors de France ainsi qu'à l'accroissement probable du nombre d'électeurs et à l'augmentation des tarifs d'acheminement des plis de propagande électorale.

### 3.— 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 : 163,1 millions d'euros en 2012 pour l'ensemble des scrutins, **soit 3,62 euros par électeur inscrit**. Il s'agit du premier poste de dépense d'une élection.

**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 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.** Il regrette qu'aucune suite n'ait encore été donnée à cette initiative.

Compte tenu de la sensibilité du sujet, le Rapporteur spécial est bien conscient du fait qu'une réforme est difficilement envisageable à l'approche d'une élection présidentielle. Il ne peut que réitérer ses regrets que d'autres occasions (élections européennes ou référendum, par exemple) n'aient pas été saisies pour faire réaliser à notre pays une réforme qui n'a que trop tardé.

## III.— LES CULTES

Les crédits demandés en 2012 pour l'action *Cultes* s'élèvent au total à 1,978 million d'euros et sont relativement stables par rapport à 2011. Sur ce total, 0,66 million d'euros concerne les dépenses immobilières et 1,3 million d'euros les subventions aux cultes d'Alsace et de Moselle.

Les subventions de fonctionnement ont concerné en 2010 et 2011 la participation forfaitisée de l'Etat versée à chaque culte reconnu pour les frais

d'administration. Les dépenses d'investissement correspondent à la poursuite du programme des travaux d'entretien des immeubles dont l'État est propriétaire, c'est-à-dire les grands séminaires et palais épiscopaux de Strasbourg et de Metz qui sont mis à disposition du culte catholique en application de l'article organique 71 de la loi du 18 germinal an X. Ces travaux ont porté en 2010 et 2011 principalement sur la mise en sécurité incendie de ces bâtiments et la réfection des réseaux d'acheminement et de distribution de l'eau et des fluides combustibles.

Aucune création, suppression ou transformation d'emplois n'a été enregistrée au cours de l'exercice 2010 ni 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

Les dépenses de personnels ayant été transférées depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009 au programme *Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur*, cette action ne regroupe plus que des crédits réduits correspondant aux dépenses de fonctionnement et d'investissement.

##### 1.– Un budget en forte baisse

Le budget de cette action, qui a connu une forte hausse en 2011 (175 000 euros en autorisations d'engagement et 165 000 euros en crédits de paiement), sera revu à la baisse en 2012, les crédits inscrits dans le projet de loi de finances étant réduits à 85 000 euros, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. Les dépenses de personnels ayant été transférées depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009 au programme *Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur*, ce sont désormais les dépenses de fonctionnement courant qui sont transférées.

##### 2.– La dématérialisation des procédures est engagée

En 2011, le ministère de l'Intérieur a largement engagé la procédure permettant la dématérialisation de la création d'une association. En 2012, la démarche sera poursuivie afin de permettre aux usagers de dématérialiser d'autres procédures déclaratives telles les modifications, dissolution...

Appelée « e-crédation », la démarche de création sur Internet d'une association s'inscrit dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) conformément au rapport du cinquième Conseil de modernisation des politiques publiques du 9 mars 2011 et au programme des cent mesures de simplification.

Depuis le 28 juin 2011, cette procédure est totalement dématérialisée pour trois départements pilotes : Paris, le Nord et la Manche. Pour les usagers de ces trois départements, cette démarche est accessible sur le portail « Votre Compte Association » ([www.compteasso.service-public.fr](http://www.compteasso.service-public.fr)). Cet outil ne se substitue pas à la procédure papier actuelle, mais offre une alternative à l'utilisateur.

E-crédation permet de réaliser l'intégralité de la déclaration en quelques clics : remplissage en ligne des données correspondant au Cerfa, intégration des pièces jointes, validation et envoi électronique du dossier directement vers les services instructeurs du département. Un récépissé de déclaration est délivré en retour.

Ce nouvel outil s'appuie essentiellement sur le répertoire national des associations (RNA) qui recense les associations déclarées sur le fondement de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901. Il permet de tenir un fichier actualisé des associations régulièrement déclarées aux services préfectoraux. Le RNA couvre désormais la quasi-totalité du territoire national, exception faite, provisoirement, des trois départements de droit local d'Alsace et de Moselle. La procédure électronique de déclaration sera généralisée à l'ensemble du territoire d'ici la fin de l'année 2011.

Ces développements sont toutefois complexes. Ils nécessitent de faire évoluer au préalable le RNA afin d'en faire une véritable base de données des associations avec l'historicisation des informations et des documents stockés, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, puisque les dossiers postés ou déposés en préfectures y sont conservés sous forme papier. L'évolution du RNA permettra de disposer de la totalité des pièces sous forme dématérialisée. La réalisation de cette base de données augmentera considérablement les capacités de mémoire et de stockage du RNA, tout en réduisant les coûts financiers et humains.

En outre, un projet de restitution des informations saisies dans le RNA est actuellement à l'étude afin d'éviter aux usagers d'avoir à saisir plusieurs fois les informations qu'ils ont déjà fournies lors de la déclaration de leur association. Cet outil permettra d'alimenter les démarches dématérialisées de modification ou de dissolution d'une association mais aussi d'alimenter d'autres démarches telles que les demandes de subvention ou d'agrément par exemple.

Les développements nécessaires pourront être réalisés en partie en interne mais il sera toutefois fait appel à des prestataires extérieurs en fonction des besoins en ressources humaines ou matérielles de la direction des Systèmes d'information et de communication du ministère de l'Intérieur.

\*

\* \*

## 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. De fait, il s'agit des crédits d'administration centrale.

### I.- UN BUDGET DONT LA LECTURE EST COMPLEXE

#### A.- LES HAUSSES APPARENTES NE DOIVENT PAS MASQUER L'EFFORT DE RIGUEUR

##### 1.- Une évolution inégalement répartie selon les actions

Les crédits du programme CPPI s'élèveront en, 2012, à 632,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 651,7 millions d'euros en crédits de paiement, ce qui représente respectivement une baisse de 9,6 % (soit – 67 millions d'euros) et une hausse de 6,6 % (40,6 millions d'euros). **Mais à périmètre constant, le ministère évalue la hausse des crédits de paiement à 1 % seulement, c'est-à-dire moins que le niveau de l'inflation attendue.**

Ce sont principalement les actions *État-major* et *Affaires financières et immobilières* qui connaîtront en 2012 les hausses les plus importantes avec respectivement + 75 % et + 23,8 % en crédits de paiement. Ces deux fortes hausses résultent de plusieurs facteurs : l'augmentation des crédits de l'action *Affaires financières et immobilières* apparaît inévitable, compte tenu de la prise en compte de l'immobilier de la gendarmerie ; celle relative à l'*État-major* s'explique par le rattachement à cette action de l'entité *Expertise, audit, prévisions, études* (13,7 millions d'euros en 2011), qui constituait auparavant une action autonome, mais qui disparaîtra en 2012. Par ailleurs, l'action *État-major* intégrera désormais la subvention versée au Centre national des activités privées de sécurité (CNAPS), opérateur créé par la loi de programmation pour la performance de la sécurité intérieure du 14 mars 2011 (10,5 millions d'euros). Le ministère de l'Intérieur affirme, qu'à périmètre constant, l'action *État-major* enregistrera une diminution de 4 % de ses moyens par rapport à 2011.

Les actions *Pilotage des ressources humaines* et *Système d'information et de communication* connaissent des variations respectives de – 1,2 % et + 3,3 % en crédits de paiement. L'action *Conseil juridique et traitement du contentieux* enregistrera en 2012 une baisse de son budget d'un million d'euros (– 41,2 %) qui,

compte tenu des difficultés d'établir des prévisions en la matière, sera peut-être revue en cours d'exercice.

## 2.– Les crédits de fonctionnement évoluent en fonction du périmètre

Les crédits de fonctionnement du programme bénéficieront d'une hausse d'environ 34 millions d'euros (316 millions d'euros en 2012 contre 282 en 2011) principalement justifiée par :

– l'ouverture de crédits nécessaire pour couvrir les surloyers et les frais de déménagement liés à la fin du bail de l'immeuble de la rue Nélaton et le déménagement des services qui y sont hébergés vers l'immeuble Lumière, situé dans le douzième arrondissement de Paris (+ 5 millions d'euros) ;

– le rattachement de la subvention pour charges de service public au profit du conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS), déjà évoquée, (+ 10,5 millions d'euros) ;

– le solde des transferts pour un montant de 15,9 millions d'euros, dont 15,6 millions d'euros de transferts de crédits immobiliers de la police et de la gendarmerie afin de rattacher la gestion de leurs services d'administration centrale au programme CPPI, programme support du ministère de l'intérieur.

À périmètre constant, le ministère de l'Intérieur estime à 1 % l'augmentation des crédits de fonctionnement pour 2012.

## B.– L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS EST RENDUE PEU LISIBLE PAR DES MODIFICATIONS DE PÉRIMÈTRE INCESSANTES

### 1.– Une hausse apparente qui cache une baisse réelle des effectifs

Le plafond d'emplois autorisé pour 2012 du programme *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* s'élèvera à 5 170 ETPT, soit 71 de plus que le plafond d'emplois de 2011 (5 099). 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 61 emplois.

Cette évolution est compensée par des mesures de transfert (+ 132) liées principalement aux personnels administratifs affectés dans les différents cabinets du ministère et rattachés jusqu'alors au programme *Police nationale* (+ 55 ETPT) et l'intégration de la gendarmerie nationale au ministère de l'Intérieur : 75 personnels de gendarmerie affectés à des tâches de maîtrise d'ouvrage et de gestion immobilière dépendront désormais du programme *CPPI*. Ce programme représente désormais 15,7 % des effectifs globaux de la mission, contre 9,9 % en 2007.



Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des effectifs du programme *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* depuis 2007. Il permet de constater une augmentation quasi constante des effectifs depuis le début de la législature, exclusivement liée – il est important de le souligner – à des mesures de transfert

**L'ÉVOLUTION EN TROMPE-L'ŒIL DES EFFECTIFS DU PROGRAMME CPPI**

Années	Effectifs du programme CPPI	Évolution	%
2007	3 400		
2008	3 755	+ 355	+ 9,8 %
2009	5 065	+ 1 310	+ 34,9 %
2010	5 030	- 35	- 0,7 %
2011	5 099	+ 69	+ 1,4 %
2012	5 170	+ 171	+ 3,4 %

Sur les 5 099 postes ouverts en 2011 par la loi de finances, 5 050 sont effectivement pourvus (en moyenne annuelle), 49 étant vacants, ce qui correspond à un volant de gestion relativement faible.

**2.– Une évolution maîtrisée des rémunérations et charges sociales**

Les crédits de titre 2 afférents aux rémunérations et charges sociales s'élèveront en 2012 à 336 millions d'euros, contre 329 millions d'euros en 2011. Cette hausse de 7 millions d'euros (+ 2,1 %) est principalement liée au coût des emplois transférés (5,1 millions d'euros), mais aussi aux mesures catégorielles et indemnitaires (1,9 million d'euros).

Le secrétariat général pour l'administration du ministère de l'Intérieur, qui reconnaît que l'administration centrale a été, jusqu'à présent, relativement épargnée par les réductions d'effectifs, rappelle qu'aucun départ en retraite n'a été remplacé en 2011 au sein du programme *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* et que cette règle continuera à s'appliquer en 2012, à l'exception des ministres du culte en Alsace-Moselle.

**II.– LES AFFAIRES FINANCIÈRES ET IMMOBILIÈRES DU MINISTÈRE**

La gestion immobilière de la mission concerne aussi bien l'administration centrale du ministère que 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 466 agents, s'élèveront à 117,9 millions d'euros en 2012 (- 40,9 %) et les crédits de paiement à 137,1 millions d'euros (+ 23,6 %).

## A.– LES MUTATIONS IMMOBILIÈRES DE L'ADMINISTRATION CENTRALE

### 1.– Trois ventes importantes survenues récemment

La cession de quatre immeubles occupés par le ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, a été réalisée par France Domaine au cours des derniers mois. Il s'agit des immeubles situés aux adresses suivantes :

– 6 rue Cambacérès à Paris 8<sup>ème</sup>. Les services qui y étaient logés ont été transférés dans l'îlot Beauvau, agrandi depuis 2008 grâce à la location d'un immeuble mitoyen. La vente a eu lieu le 6 avril 2011 et a rapporté 12,5 millions d'euros ;

– 28 avenue de Friedland à Paris 8<sup>ème</sup>. Cet immeuble, composé d'appartements ayant jusqu'à présent servi de logements de fonction, a été vendu le 5 octobre 2010 au prix de 13,975 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, ils ont été cédés pour un total de 1,991 millions d'euros ;

– 66 *ter* rue Saint-Didier à Paris 16<sup>ème</sup>, le 18 août 2011, pour 5,85 millions d'euros.

Conformément à son schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI), qui conduit le ministère à libérer certains sites satellites de Beauvau, le bail de l'immeuble du 14, rue Cambacérès (un million d'euros par an) n'a pas été reconduit. Cette opération implique le relogement dans l'îlot Beauvau des services de la Direction générale des collectivités territoriales (DGCL) installés dans cet immeuble à la fin du mois de septembre 2011. À l'issue des travaux de remise en état prévus par le bail, l'immeuble a été restitué à son propriétaire le 15 octobre 2011.

La priorité des années à venir est la poursuite de la rationalisation des implantations de l'administration centrale en Île-de-France, le pôle judiciaire de Nanterre en particulier.

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

L'immeuble de la rue Nélaton, dans lequel travaillent 1 630 agents (services du budget, du personnel, de l'immobilier, systèmes de communication) est loué depuis 1985. Le loyer annuel s'élève à 12,5 millions d'euros pour une surface utile de 27 212 m<sup>2</sup>. Le bail, renouvelé pour la dernière fois 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 pouvaient difficilement être conduits sur un site occupé et supposaient un déménagement temporaire d'au moins deux ans. Dès lors, le ministère a décidé un transfert définitif des services concernés vers un immeuble locatif aux normes de sécurité incendie en vigueur et plus fonctionnel, sis 40 avenue des Terroirs de France à Paris 12<sup>ème</sup>. La surface utile du site est de 37 600 m<sup>2</sup>. Le strict respect du ratio établi par France domaine de 12 m<sup>2</sup> par agent permettra d'y loger 1 750 agents : les 1 630 en provenance de la rue Nélaton ainsi que 120 arrivant de l'îlot Beauvau. Le loyer s'élèvera à 17,4 millions d'euros par an. Le bail a été conclu le 5 août 2011 pour une durée de 12 ans après avis favorable du conseil de l'immobilier de l'État (CIE).

### 3.- Trois emprises nouvelles en 2012

Le périmètre du programme *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* sera élargi, en 2012, à la gestion immobilière de trois emprises nouvelles :

– le site d'Issy-les-Moulineaux destiné à accueillir les services de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) dès le 1er janvier 2012, qui fait l'objet d'une autorisation d'occupation temporaire – location avec option d'achat (AOT-LOA) ;

– un immeuble de bureau situé rue du Haras, à Lognes, pris en location initialement sur le programme *Police nationale*, destiné à accueil des services de la police nationale ;

– deux plateaux de bureaux à Nanterre, pris à bail initialement sur le programme *Police nationale*, au sein d'un immeuble déjà occupé par des services de la DCPJ.

Au total ces mesures de transfert inscrites dans le projet de loi de finances pour 2012 au profit du programme *CPPI* représentent 13,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 15,6 millions d'euros de crédits de paiement.

## B.- UNE POLITIQUE IMMOBILIÈRE ACTIVE DANS L'ADMINISTRATION PRÉFECTORALE

Plusieurs immeubles ont été livrés à l'administration territoriale en 2011, notamment à la préfecture de Lyon-Molière (24 millions d'euros), à celle de Fort-de-France (16 millions d'euros), au haut-commissariat à Papeete (10,8 millions d'euros) et à la sous-préfecture de Mulhouse (6,5 millions d'euros).

Par ailleurs, une acquisition a été réalisée : elle concerne un pavillon au bénéfice de la préfecture de l'Ille-et-Vilaine, pour la somme de 1,2 million d'euros.

Onze ventes ont été réalisées au cours des deux dernières années (cinq en 2010 et six en 2011) Six autres sont projetées, dans les mois à venir, conformément au tableau ci-après.

**PRINCIPALES CESSIONS IMMOBILIÈRES DE L'ADMINISTRATIONS TERRITORIALE**

<b>Date</b>	<b>Localisation</b>		<b>Montant de la cession en euros</b>
2010	Corse du Sud	Ajaccio – 4, rue colonel Colonna d'Ornano	28 000
2010	Eure et Loir	Dreux – « Maison Painchault »	136 000
2010	Loire Atlantique	Nantes – 10, rue Conan Mériadec	250 000
2010	Loire Atlantique	Nantes – 3, place Gabriel Trarieux	482 000
2010	Guadeloupe	Saint Claude 342, rue de la Nouvelle Cité	146 002
<b>Total pour 2010</b>			<b>1 042 002</b>
2011	Bouche du Rhône	Marseille – rue Edmond Rostand	352 000
2011	Gironde	Bordeaux – rue Ferrère	1 410 000
2011	Puy-de-Dôme	Beaumont	170 000
2011	Puy de Dôme	Clermont-Ferrand	184 850
2011	Vienne	Poitiers	960 000
2011	Guadeloupe	Saint Claude	135 000
<b>Total pour 2011</b>			<b>3 211 850</b>
2012	Gironde	Bordeaux – 11, rue Vauban	287 000
2012	Hérault	Montpellier – rue Ernet Michel	607 500
2012	Hérault	Montpellier – 11, rue du Carré du Roi	176 000
2012	Lot	Flaujac – Poujols	ND
2012	Seine et Marne	Torcy – 5, rue Gérard Philippe	650 000
2012	Haute Vienne	Limoges – 27, rue Théodore Bac	ND
<b>Total pour 2012</b>			<b>1 070 500</b>

L'intégralité de ces ventes a fait l'objet d'inscription aux Projets d'Initiative Locale, ce qui signifie que le produit de cession ne viendra pas abonder le droit de tirage du ministère sur le CAS *Immobilier*, mais retournera directement en région pour financer la réforme de l'administration territoriale (RéATE) de l'État ans les départements.

En outre, les produits de cessions perçus sur le CAS peuvent également financer la quote-part du ministère de l'Intérieur pour les travaux d'entretien des cités administratives.

## C.– LES LOGEMENTS DE FONCTION DU MINISTÈRE

Le ministère assure la gestion de 56 logements domaniaux, situés dans Paris et la proche banlieue, appartements des ministres compris.

Au 1<sup>er</sup> août 2011, le régime d'utilisation de ces logements était le suivant :

- 12 correspondaient à des logements « par nécessité absolue de service » ;
- 8 correspondaient à des logements « par utilité de service » ;
- 36 étaient sous le régime de conventions d'occupation temporaire ;

Ce parc domanial a été réduit de seize logements en 2010 et 2011. En effet, en liaison avec les services de France Domaine, le ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration a procédé à la cession, évoquée plus haut, de deux immeubles à Paris, au 28, avenue de Friedland (huitième arrondissement) et à Joinville-le-Pont (Val-de-Marne).

## III.– LE CONTENTIEUX DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

### A.– UN POSTE EN EXPANSION RAPIDE, CONSTAMMENT SOUS-DOTÉ

Le montant des crédits attribués au ministère de l'Intérieur pour le règlement de ses contentieux s'est élevé, en 2010, au montant record de 114,1 millions d'euros, chiffre qui n'inclut pas les 32,5 millions d'euros de la troisième et dernière tranche prévue par l'article 103 de la loi finances rectificative pour 2008, et 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 146,9 millions d'euros qui ont été dépensés en frais de contentieux en 2010, contre 130,8 millions d'euros en 2009 (+ 12,3 %).

La dotation initiale inscrite en loi de finances initiale n'était que de 83 millions d'euros. Elle n'a couvert que 56 % des besoins, **ce qui ne manque pas de poser la question de la sincérité budgétaire de la loi de finances : avec une consommation en 2010 de 130 millions d'euros et une obligation légale de verser 32,5 millions d'euros, il ne pouvait échapper à personne que la somme budgétée était insuffisante.**

La dotation budgétaire pour 2011 s'élève à 83 millions d'euros, inchangée par rapport à 2010. Or, à la date du 1<sup>er</sup> août, le rythme des dépenses liées au contentieux (64,7 millions d'euros) reste soutenu et déjà supérieur à celui de l'année dernière (63 millions d'euros au 1<sup>er</sup> septembre). Le ministère envisage un niveau de dépense pour l'actuel exercice de 122,9 millions d'euros, le taux de couverture des crédits inscrits par rapport aux dépenses réelles s'élevant à 67,5 % à peine.

Cette évolution devrait se poursuivre sur les exercices suivants, trois postes étant plus particulièrement exposés : le contentieux lié au refus de concours de la force publique, celui lié aux étrangers et celui lié au transfert de la création des régies de recettes d'État.

Le ministère rappelle comme chaque année la difficulté de la prévision budgétaire dans un domaine où les dépenses fluctuent en fonction du nombre de recours, de règlements amiables intervenus et de contentieux jugés. L'évolution des dépenses est aussi fonction du calendrier de jugement des dossiers. **Pour autant, les tendances de long terme qui se dessinent ainsi que l'expérience des exercices précédents doivent conduire les services gouvernementaux à ne pas sous-estimer les crédits nécessaires en loi de finances initiale.**

## B.– LE CONTENTIEUX DU CONCOURS DE LA FORCE PUBLIQUE

### 1.– Une tendance haussière lourde depuis 2008

En 2010, les dépenses constatées au titre des refus de concours de la force publique se sont élevées à 55,1 millions d'euros, en hausse de 43,6 % par rapport à l'année précédente. En 2011, la prévision était de 60 millions d'euros. Or, compte tenu de la consommation enregistrée au 1<sup>er</sup> août (30 millions d'euros au lieu de 27 un an auparavant), la dernière prévision réactualisée évoque le chiffre de 62,2 millions d'euros (+ 12,8 % par rapport à 2009). Et les prévisions ne sont pas optimistes pour l'an prochain : 68,6 millions d'euros sont inscrits dans le projet de loi de finances, ce qui laisse entendre que le ministère, d'ordinaire prudent, s'attend à une nouvelle hausse d'au moins 10 %.

Ce contentieux représente 55,8 % des frais de contentieux du ministère.

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

*(en millions d'euros)*

Années	Montant
2003	62,1
2004	66,3
2005	77,5
2006	37,0
2007	29,5
2008	31,4
2009	38,3
2010	55,1
2011	62,2
2012	68,6

## 2.– Les principales raisons de cette évolution

La forte hausse de ce type de contentieux enregistrée ces dernières années est liée à un laxisme ambiant qui se traduit notamment dans la circulaire du ministère du Logement du 14 octobre 2008 visant à subordonner à de multiples considérations l'exécution de ce qui reste une décision de justice.

Ce phénomène a abouti à une baisse, en 2009, du taux d'octroi de la force publique (57 % contre 62 à 65 % les années précédentes), augmentant mécaniquement le nombre de dossiers soumis à indemnisation. La hausse de ce taux en 2010 (61,8 %) n'a pas permis d'inverser la tendance, probablement en raison du délai existant entre le refus de demande et le versement de l'indemnisation.

**TAUX D'OCTROI DU CONCOURS DE LA FORCE PUBLIQUE**  
(Métropole et départements d'outre-mer)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Total des demandes</b>	40 417	41 570	40 476	38 910	41 627	41 054	41 878	42 917
<b>octrois</b>	23 227	18 751	23 054	25 032	26 741	25 652	23 995	26 502
<b>Refus</b>	17 190	22 819	17 422	13 878	14 886	15 402	17 883	16 415
<b>Taux d'octroi</b>	<b>57 %</b>	<b>45 %</b>	<b>57 %</b>	<b>65 %</b>	<b>64 %</b>	<b>62 %</b>	<b>57,3 %</b>	<b>61,8 %</b>

## 3.– Quelques pistes pour maîtriser le coût de ce contentieux

L'incitation aux indemnisations amiables constitue une solution de nature à diminuer les dépenses liées aux refus de concours de la force publique. En cas de refus d'octroi du concours de la force publique, la responsabilité de l'administration est engagée à l'égard des bénéficiaires d'un jugement d'expulsion non exécuté, donnant lieu à une indemnisation à hauteur des préjudices subis. Le modèle de règlement à l'amiable permet à l'État d'économiser les frais de contentieux et le paiement d'intérêts sur les sommes demandées. Les préfectures ont donc été incitées à privilégier ce moyen d'indemnisation.

Le tableau ci-après montre toutefois que malgré une remontée du pourcentage d'affaires réglées à l'amiable depuis 2009, le coût des indemnisations contentieuses continue à augmenter fortement : il aura doublé entre 2008 et 2012.

**ÉVOLUTION DU COÛT DES INDEMNISATIONS AMIABLES ET CONTENTIEUSES**

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Indemnisations amiables</b>	57,8	58,9	71,4	30,1	24,3	22,8	26,2	40,2	45,4	51,3
<b>Indemnisations contentieuses</b>	4,3	7,4	6,1	6,9	5,2	8,6	12,1	14,9	16,8	17,3
<b>Total</b>	<b>62,1</b>	<b>66,3</b>	<b>77,5</b>	<b>37,0</b>	<b>29,5</b>	<b>31,4</b>	<b>38,3</b>	<b>55,1</b>	<b>62,2</b>	<b>68,6</b>
<b>% amiable</b>	93 %	89 %	92 %	81 %	82 %	73 %	68 %	73 %	73 %	74 %

4.— Plus que jamais, la province paie la paix sociale de la région parisienne

Ainsi qu'il le fait régulièrement, 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. Cette année encore, le lecteur constatera que le poids de certains départements est largement plus important que d'autres.

Les trois départements de la « petite couronne » parisienne représentent désormais à eux seuls 40 % des frais liés à ce contentieux (21,3 millions d'euros sur 54 millions d'euros) contre 31 % l'an dernier (12,6 millions d'euros) ; la totalité de l'Île-de-France (35,3 millions d'euros) représente 65,4 % des frais liés à ce contentieux (62,8 % et 25,5 millions d'euros l'an dernier). **Concrètement, la province paie plus que jamais pour la région parisienne.** Rappelons que cette région regroupe environ 18 % de la population du pays.

**Le Rapporteur spécial s'étonne que le contentieux lié au refus de concours de la force publique soit financé sur le seul budget du ministère de l'Intérieur, alors qu'existe un ministère de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement compétent en la matière.**

**Le Rapporteur spécial prend acte des consignes transmises par le ministre du Logement aux préfets et qui tendent à réduire les expulsions ; mais il considère que le donneur d'ordre doit être le payeur. Il n'est pas logique d'imputer au ministère de l'Intérieur la conséquence financière de consignes, certes appliquées par les préfets, mais décidées dans un autre ministère.**

**Il demande donc que le coût de ce contentieux soit transféré au ministère chargé du Logement.**



**DÉTAIL PAR DÉPARTEMENT DES FRAIS DE CONTENTIEUX LIÉS  
AU REFUS DE CONCOURS DE LA FORCE PUBLIQUE EN 2010**

<b>Départements</b>	<b>Montant de l'indemnisation amiable (en euros)</b>	<b>Montant de l'indemnité suite à une décision de justice (en euros)</b>	<b>Montant total de l'indemnisation (en euros)</b>
01 – Ain	2 598,78	0,00	2 598,78
02 – Aisne	38 198,72	112 252,93	150 451,65
03 – Allier	13 769,95	24 966,11	38 736,06
04 – Alpes Hte Provence	0,00	37 603,27	37 603,27
05 – Hautes Alpes	60 797,82	0,00	60 797,82
06 – Alpes Maritime	1 125 844,91	130 788,34	1 256 633,25
07 – Ardèche	12 290,11	0,00	12 290,11
08 – Ardennes	34 467,38	0,00	34 467,38
09 – Ariège	1 200,00	0,00	1 200,00
10 – Aube	91 138,00	0,00	91 138,00
11 – Aude	50 393,61	0,00	50 393,61
12 – Aveyron	0,00	0,00	0,00
13 – Bouches du Rhône	1 234 698,90	315 154,38	1 549 853,28
14 – Calvados	627 283,00	84 683,00	711 966,00
15 – Cantal	0,00	35 012,00	0,00
16 – Charente	16 888,90	0,00	16 888,90
17 – Charente Maritime	226 766,45	0,00	226 766,45
18 – Cher	0,00	0,00	0,00
19 – Corrèze	7 425,48	0,00	7 425,48
20A – Corse du sud	43 273,33	0,00	43 273,33
20B – Haute Corse	2 032,51	0,00	2 032,51
21 – Côte d'Or	58 319,50	0,00	58 319,50
22 – Côtes d'Armor	25 992,64	31 658,54	57 651,18
23 – Creuse	0,00	0,00	0,00
24 – Dordogne	32 002,80	0,00	32 002,80
25 – Doubs	74 183,93	63 392,36	0,00
26 – Drome	0,00	0,00	0,00
27 – Eure	642 144,00	88 994,00	731 138,00
28 – Eure-et-Loir	252 786,25	0,00	252 786,25
29 – Finistère	24 382,00	0,00	24 382,00
30 – Gard	210 306,26	124 685,88	334 992,14
31 – Haute Garonne	728 037,48	25 842,32	753 879,80
32 – Gers	0,00	16 539,32	16 539,32
33 – Gironde	694 557,00	0,00	694 557,00
34 – Hérault	85 453,00	0,00	85 453,00
35 – Ille-et-Vilaine	22 034,66	0,00	22 034,66
36 – Indre	24 448,96	0,00	24 448,96
37 – Indre-et-Loire	13 916,75	102 410,41	116 327,16
38 – Isère	270 153,00	35 575,96	305 728,96
39 – Jura	27 069,00	41 000,00	68 069,00
40 – Landes	0,00	0,00	0,00
41 – Loir-et-Cher	69 675,07	18 210,64	87 885,71
42 – Loire	39 839,75	0,00	39 839,75
43 – Haute Loire	0,00	0,00	0,00
44 – Loire Atlantique	65 401,66	0,00	65 401,66
45 – Loiret	5 880,00	42 555,25	48 435,25
46 – Lot	5 835,00	0,00	5 835,00
47 – Lot-et-Garonne	3 119,40	0,00	3 119,40
48 – Lozère	0,00	0,00	0,00
49 – Maine-et-Loire	47 153,26	11 529,70	58 682,96
50 – Manche	75 973,38	0,00	75 973,38

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	115 757,99	0,00	115 757,99
52 – Haute Marne	88 141,00	0,00	88 141,00
53 – Mayenne	174 093,26	0,00	174 093,26
54 – Meurthe-et-Moselle	159 076,04	0,00	159 076,04
55 – Meuse	80 956,74	0,00	80 956,74
56 – Morbihan	5 318,30	0,00	5 318,30
57 – Moselle	714 192,05	20 193,07	734 385,12
58 – Nièvre	959 844,96	0,00	0,00
59 – Nord	399 633,10	51 705,84	451 338,94
60 – Oise	168 647,06	3 649,22	172 296,28
61 – Orne	2 415,11	53 875,21	56 290,32
62 – Pas-de-Calais	2 275 929,87	3 189,85	2 279 119,72
63 – Puy-de-Dôme	1 800,00	0,00	1 800,00
64 – Pyrénées Atlantiques	21 580,21	0,00	21 580,21
65 – Hautes Pyrénées	0,00	9 600,00	9 600,00
66 – Pyrénées Orientales	30 729,63	15 774,19	46 503,82
67 – Bas Rhin	727 275,43	56 842,56	784 117,99
68 – Haut Rhin	980 743,49	5 935,98	986 679,47
69 – Rhône	6 105,12	0,00	6 105,12
70 – Haute Saône	2 024,60	0,00	2 024,60
71 – Saône-et-Loire	23 621,48	0,00	23 621,48
72 – Sarthe	261 640,11	60 000,00	321 640,11
73 – Savoie	9 840,40	0,00	9 840,40
74 – Haute Savoie	49 131,58	18 097,76	67 229,34
75 – Paris	564 832,09	1 103 907,21	1 668 739,30
76 – Seine-Maritime	12 166,68	82 183,52	94 350,20
77 – Seine-et-Marne	3 788 829,00	450 878,10	4 239 707,10
78 – Yvelines	1 701 430,65	361 736,52	2 063 167,17
79 – Deux Sèvres	20 731,94	0,00	20 731,94
80 – Somme	959 844,96	637 701,87	1 597 546,83
81 – Tarn	35 289,00	0,00	35 289,00
82 – Tarn-et-Garonne	7 937,00	0,00	7 937,00
83 – Var	653 148,52	24 315,63	677 464,15
84 – Vaucluse	241 792,73	58 356,88	300 149,61
85 – Vendée	11 491,85	0,00	11 491,85
86 – Vienne	0,00	0,00	0,00
87 – Haute-Vienne	63 439,91	2 146,74	65 586,65
88 – Vosges	8 214,00	0,00	8 214,00
89 – Yonne	32 063,29	6 241,42	38 304,71
90 – Territoire de Belfort	69 706,55	12 666,35	82 372,90
91 – Essonne	1 518 575,00	870 069,00	2 388 644,00
92 – Hauts-de-Seine	3 236 196,00	622 925,00	3 859 121,00
93 – Seine-Saint-Denis	8 601 074,27	4 403 309,09	13 004 383,36
94 – Val-de-Marne	1 568 799,40	2 883 911,98	4 452 711,38
95 – Val d'Oise	2 423 265,53	1 206 217,18	3 629 482,71
971 – Guadeloupe	169 767,47	235 866,46	405 633,93
972 – Martinique	0,00	43 000,00	43 000,00
973 – Guyane	0,00	264 653,00	264 653,00
974 – La Réunion	204 190,62	1 200,00	205 390,62
<b>Total</b>	<b>40 239 016,59</b>	<b>14 913 004,04</b>	<b>54 019 587,38</b>

### C.– LE CONTENTIEUX DES ÉTRANGERS POURSUIT SA HAUSSE

Les dépenses liées au contentieux des étrangers se sont élevées en 2010 à 12,8 millions d'euros. Au 1<sup>er</sup> août 2011, la dépense enregistrée est de 8,9 millions d'euros et, compte tenu de l'augmentation du nombre de dossiers, elle devrait s'établir à 14,5 millions d'euros en fin d'exercice, soit une hausse de 13,3 %. Le contentieux des étrangers représente 11,8 % du coût du contentieux du ministère de l'Intérieur.

Pour les années 2012 et 2013, l'augmentation de la dépense devrait se maintenir : une hausse de 12 % sur cette période établirait la dépense à 17,9 millions d'euros pour 2012 et à 20,1 millions d'euros pour 2013.

#### ÉVOLUTION DU COÛT DU CONTENTIEUX LIÉ AUX ÉTRANGERS

*(en millions d'euros)*

<b>2008</b>	8,5
<b>2009</b>	12,5
<b>2010</b>	12,8
<b>2011</b>	14,5
<b>2012 (prévisions)</b>	17,9
<b>2013 (prévisions)</b>	20,1

Cette progression de la dépense ces dernières années s'explique principalement par la multiplication des instances contentieuses à l'échelon préfectoral comme ministériel et par la conclusion de marchés d'avocats par les pôles interservices d'éloignement, nécessaires pour assurer la représentation systématique de l'État devant la juridiction administrative de première instance et devant le juge des libertés et de la détention.

S'agissant d'une matière mettant en jeu des situations personnelles, le taux de recours est d'autant plus élevé que de nombreuses associations existent pour aider les étrangers à faire valoir leurs droits. Un dispositif d'assistance juridique en centre de rétention administrative est défini par l'article R. 553-13 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA)

**Le Rapporteur spécial regrette l'évolution de ce contentieux, déplorant que les ressources des contribuables ne connaissent pas une meilleure utilisation. Il constate en outre que la tentation existe désormais pour les services préfectoraux de réduire le nombre d'arrêtés 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.**

### D.– LE CONTENTIEUX DES RÉGIES DE RECETTES DE L'ÉTAT

Le troisième poste de dépenses concerne le contentieux lié au transfert, jugé illégal, aux régies communales, de la mission d'encaissement par les agents de police municipale des amendes forfaitaires et consignations à la suite d'infractions au code de la route.

L'illégalité de ce transfert réalisé par simple circulaire et non par la loi a été établie par l'arrêt du Conseil d'État en date du 22 octobre 2010, *Ville de Versailles*.

Les dépenses engagées sont donc liées aux règlements des dossiers contentieux des communes qui réclament un dédommagement à l'État pour la création illégale des régies de recettes de l'État.

Au 1<sup>er</sup> août 2011, les dépenses s'élèvent à 9,4 millions d'euros contre 1,5 million pour la totalité de l'année précédente. Le montant total des demandes en cours d'instruction s'élèverait à 24 millions d'euros à la fin de l'année, soit 19,5 % du contentieux du ministère de l'Intérieur (122,9 millions d'euros en 2011). Il est à craindre que la charge soit néanmoins plus importante, les juridictions faisant droit à environ 75 % des demandes présentées par les communes.

Le ministère rappelle la difficulté de la prévision budgétaire de ce contentieux dans la mesure où les communes qui ont créé des régies de l'État n'ont à ce jour pas toutes fait valoir leur préjudice et que les dépenses exposées pour cette mission et donnant lieu à remboursement sont variables.

\*

\* \*

## COMPTE RENDU DE LA COMMISSION ÉLARGIE DU 7 NOVEMBRE 2011 À 21 HEURES

(application de l'article 120, alinéa 2, du Règlement)

**M. le président Jérôme Cahuzac.** M. Jérôme Lambert, représentant la Commission des lois, et moi-même sommes heureux de vous accueillir, monsieur le ministre de l'intérieur. Nous sommes réunis en commission élargie afin de vous entendre sur les crédits consacrés dans le projet de loi de finances pour 2012 à la mission « Administration générale et territoriale de l'État » (AGTE).

Pour que notre débat puisse se dérouler en une heure, durée fixée par la Conférence des présidents, le temps de parole sera limité à cinq minutes pour les questions des rapporteurs et à deux minutes pour celles des autres députés. Les auteurs de questions disposeront le cas échéant d'un droit de suite en cas de réponse incomplète.

**M. Jérôme Lambert, rapporteur pour avis de la Commission des lois, président.** À mon tour, monsieur le ministre, je vous souhaite la bienvenue. La mission AGTE, dont je suis le rapporteur pour avis au nom de la Commission des lois, vise à assurer la présence et la continuité de l'État sur l'ensemble du territoire de la République, et à mettre en œuvre au niveau local les politiques publiques nationales.

En 2012, elle participera à l'effort de rigueur demandé à l'ensemble du budget de l'État, puisque les crédits proposés dans le projet de loi de finances s'élèvent – avant les coups de rabot qui s'annoncent – à 2,7 milliards d'euros. Si ce montant augmente par rapport à 2011, c'est essentiellement du fait de la tenue, l'an prochain, des élections présidentielle et législatives.

**M. Marc Le Fur, rapporteur spécial.** Les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » enregistreront en 2012 une hausse sensible, principalement due en effet à l'activité électorale que connaîtra notre pays au printemps prochain. Les autorisations d'engagement s'élèveront à 2 745 millions d'euros, soit une augmentation de 6,8 %, et les crédits de paiement à 2 739 millions, soit une augmentation de 11,8 %.

Comme les années précédentes, la révision générale des politiques publiques (RGPP) s'appliquera à cette mission en 2012. Ses effectifs continueront à décroître, à un rythme toutefois moins soutenu que par le passé. Entre 2009 et 2011, il n'a été procédé qu'à un recrutement pour quatre ou cinq départs à la retraite, ce qui va bien au-delà du non-remplacement d'un poste sur deux qui est de règle. L'an prochain, 1,3 poste en moyenne sera pourvu pour deux départs. L'effort restera donc important, mais ce rééquilibrage est bienvenu.

Du point de vue qualitatif, la gestion de la mission, et spécialement celle du programme « Administration territoriale de l'État » (ATE), est caractérisée depuis le début de la législature par le souci constant d'améliorer le service rendu. Ainsi, la création de l'Agence nationale pour les titres sécurisés (ANTS) a permis des progrès dans un secteur sensible et régalien par excellence. Le passeport est devenu biométrique, c'est-à-dire incomparablement plus sûr, sans cesser d'être délivré dans un délai très court, de huit jours en moyenne.

En 2009, la Commission des finances avait éprouvé quelques inquiétudes, justifiant la tenue d'une réunion exceptionnelle. Depuis lors, la situation s'est sensiblement améliorée.

Dans plus de 50 % des cas, les cartes grises sont délivrées directement par les garagistes, donc très rapidement. Il n'est plus nécessaire en effet d'établir une immatriculation provisoire du véhicule, qui garde désormais la même jusqu'à sa destruction. Quant au délai moyen de délivrance du permis de conduire, il est passé de onze à neuf jours. Parallèlement, les effectifs consacrés à la gestion de ces titres dans les préfectures ont été réduits de 600 agents, redéployés pour la plupart en vue d'une meilleure gestion des ressources humaines.

Plusieurs réformes sont en chantier : elles concernent la carte d'identité électronique, le titre électronique de séjour et, dans le cadre du programme FAETON, le permis de conduire électronique. Elles sont menées dans le double souci d'améliorer la sécurité de ces documents essentiels et de rendre au moindre coût le meilleur service à nos concitoyens.

Je vous poserai trois questions.

Face au développement de la fraude et de l'usurpation d'identité, l'avènement de la carte d'identité électronique marquera un progrès considérable, puisqu'elle sera plus sûre et qu'elle contiendra les empreintes digitales de l'intéressé. Ce document, qui aura la taille d'une carte de crédit, permettra en outre la signature électronique, avantage qui excède le cadre strictement administratif. Dans la proposition de loi relative à la protection de l'identité, que le Sénat a examinée jeudi en seconde lecture, et dont l'adoption est nécessaire pour mettre en place cette carte nationale d'identité électronique, un seul article reste en navette. Le Gouvernement demanderait-il à l'Assemblée nationale une lecture définitive si les deux chambres ne trouvaient pas d'accord sur ces dernières dispositions restant en discussion ?

Le préfet Philippe Riffaut a été mandaté pour formuler des propositions en vue d'alléger, de supprimer, de simplifier ou de transférer à d'autres administrations une certaine de tâches, non essentielles, actuellement dévolues aux préfectures, ce qui permettrait de rétablir une certaine logique dans l'attribution des personnels. Qu'en est-il de l'application de ces dispositions, dont certaines, strictement administratives, pourraient être immédiatement mises en œuvre, tandis que d'autres exigent des évolutions législatives ?

Ma troisième question porte sur la répartition des effectifs de l'administration préfectorale, sur laquelle j'ai insisté dans mon rapport. Pour des raisons d'ordre historique, certaines préfectures – notamment dans le Nord, le Pas-de-Calais, la Bretagne et l'Île-de-France – sont défavorisées. En 2011, le ministère a pris le sujet en compte pour la première fois. À l'avenir, la répartition des personnels dans les préfectures sera-t-elle plus équitable ?

**M. Jérôme Lambert, rapporteur pour avis de la Commission des lois, président.** Depuis des années, les services déconcentrés de l'État ont été particulièrement sollicités, en application de la RGPP et de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE). La mission AGTE en a enregistré très directement et très concrètement le contrecoup puisque, en 2010 et 2011, les suppressions d'emplois y sont allées très au-delà de ce qu'impliquait la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux. En 2012, les suppressions proposées atteignent encore 382 équivalents temps plein travaillé, mais elles sont moindres que les années précédentes, preuve sans doute qu'il existe des limites objectives aux réductions d'effectifs imposées aux services déconcentrés. C'est ce qu'a d'ailleurs reconnu récemment M. Jean-François Verdier, directeur général de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) : « Dans certaines préfectures ou sous-préfectures, on est arrivé, en termes de réduction d'effectifs, à la limite au-delà de laquelle certaines missions ne peuvent plus être remplies. »

Du fait de la crise économique et financière, le budget que nous examinons est en grande partie virtuel. Ce matin, le Gouvernement a déposé un amendement, que la Commission des lois n'examinera que mercredi, visant à diminuer de 8,5 millions les autorisations d'engagement et de 500 000 euros les crédits de paiement de la mission AGTE. C'est là l'effet du coup de rabot général annoncé par le Premier ministre le 24 août dernier en vue de dégager un milliard d'euros d'économies, mais un second coup de rabot a été annoncé aujourd'hui même, pour économiser 500 millions d'euros supplémentaires sur les différentes missions du budget de l'État. Il est donc probable qu'un nouvel amendement gouvernemental visant à réduire encore les crédits de la mission nous sera présenté dans le cadre d'une seconde délibération du projet de loi de finances pour 2012.

Pour toutes ces raisons, et bien que la Commission des lois ne doive voter que mercredi les crédits de la mission AGTE, je peux d'ores et déjà annoncer que j'émets un avis défavorable à l'adoption de ces crédits.

Dans un contexte budgétaire difficile, l'administration territoriale de l'État a su faire preuve d'une capacité d'adaptation remarquable, comme en témoigne la fusion des services au niveau régional et, plus récemment, au niveau départemental. Malgré tout, des difficultés demeurent, que je constate lors de mes déplacements en tant que rapporteur pour avis.

Qu'envisagez-vous pour développer la mobilité des agents au niveau déconcentré et, plus encore, pour harmoniser les statuts d'agents désormais appelés à travailler ensemble dans des directions interministérielles, alors qu'ils continuent à relever d'une gestion propre à leur ministère, impliquant des régimes indemnitaires et statutaires spécifiques ? Cette harmonisation, qui ne peut se faire que par le haut, est une des conditions *sine qua non* du succès de la réforme de l'administration territoriale.

À cette interrogation centrale, j'ajouterai quatre questions plus ponctuelles.

Sur quelles actions porteront les réductions supplémentaires de crédits que le Gouvernement proposera par voie d'amendement ?

Quelles seront les conséquences pour l'Agence nationale des titres sécurisés des amendements adoptés par l'Assemblée nationale en première partie du projet de loi de finances, qui se traduisent notamment par un prélèvement sur son fonds de roulement de près de 42 millions d'euros ? La question se pose avec d'autant plus d'acuité que les recettes prévisionnelles de l'ANTS en 2012 sont très loin de couvrir l'intégralité des dépenses prévues.

En matière de frais de contentieux, qui relèvent du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », comment ramèneriez-vous à 82 millions d'euros en 2012 une dépense qui a atteint 114 millions d'euros en 2010 et devrait en 2011 se maintenir à un niveau comparable ? À force de vouloir réduire les crédits, ne court-on pas le risque d'une sous-budgétisation, qui générerait des reports de charges sur les années suivantes ?

Enfin, compte tenu des divergences entre l'Assemblée nationale et le Sénat sur les conditions d'utilisation des données biométriques, sera-t-il possible de tenir le calendrier prévisionnel, qui prévoit le lancement de la future carte nationale d'identité électronique à l'automne 2012 ?

**M. Claude Guéant**, *ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration*. M. Le Fur a souligné à juste titre que certaines

augmentations des budgets tiennent aux élections présidentielle et législatives de l'an prochain, dont le coût dépassera de beaucoup celui des élections organisées en 2011.

Pour 2012, le budget prévoit 419 suppressions d'emplois, chiffre inférieur à celui de l'an dernier comme a bien voulu le reconnaître M. Jérôme Lambert. Elles seront au nombre de 54 en administration centrale et de 365 en préfecture. L'application de la norme eût conduit à supprimer dans ce dernier cas 475 emplois, mais la norme AGDREF 2, relative à l'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France, a justifié la fixation d'un objectif inférieur de 110 emplois.

Les rapporteurs m'ont tous deux interrogé sur la carte nationale d'identité électronique. Dans la proposition de loi relative à la protection de l'identité, qui a fait l'objet d'une lecture par l'Assemblée nationale et de deux par le Sénat, un article pose encore problème. La rédaction adoptée par le Sénat ne permet pas d'atteindre l'objectif du texte, qui est de résoudre le problème épineux des usurpations d'identité dont sont victimes chaque année des dizaines de milliers de Français. Or il serait absurde de lancer un programme aussi coûteux sans régler cette question. J'espère donc que la discussion qui va se poursuivre entre les deux assemblées aboutira à une solution satisfaisante. Peut-être faut-il, pour compléter l'analyse, prendre en considération, outre la question du rapprochement des données qui préoccupe certains parlementaires, celle de l'accès à ces données et de l'intérêt qui s'y attache. Aux yeux du Gouvernement, autoriser cet accès au juge dans le cadre d'une instruction criminelle ne saurait porter atteinte aux libertés publiques. Affirmer l'inverse revient décrier notre justice.

Dans le cadre de sa mission, M. Riffaut a proposé près d'une centaine de mesures de simplification, dont beaucoup peuvent être mises en œuvre par simple décision administrative. Certaines visent seulement à généraliser des innovations de procédure éprouvées dans quelques préfectures, comme la suppression du dépôt légal des publications ou la dématérialisation des procédures de création d'associations, déjà appliquée par la préfecture du Nord.

M. Le Fur, qui n'oublie jamais la situation de la Bretagne, m'a interrogé sur l'équité de la répartition des dotations entre les préfectures. L'administration est consciente que des inégalités se sont créées au fil du temps, pour des raisons parfois difficiles à élucider. Dans les départements moins dotés en personnels, les réductions d'effectifs seront limitées. Cette année, l'écart entre ces départements moins bien lotis et la moyenne s'est réduit de 5 à 9 %, et l'effort se poursuivra l'an prochain.

Le Gouvernement a prévu plusieurs amendements en vue de redresser les finances publiques. Le premier train comprend deux décisions. L'une, assez modeste, vise à réduire d'un demi-million d'euros les dépenses de fonctionnement de l'administration centrale. L'autre tend à diminuer de 41 millions le fonds de roulement de l'ANTS, cette somme n'étant plus nécessaire compte tenu du retard pris par le programme.

Quant au deuxième train, il se traduira par un amendement abaissant de 5 % le plafond du remboursement des dépenses de campagne électorale et les subventions aux partis politiques.

Pour les frais de contentieux, l'inscription est inférieure aux dépenses constatées l'an dernier. Fidèle rapporteur de notre budget, M. Le Fur sait que c'est le cas chaque année, ce qui devrait inciter les administrations centrales à limiter les dépenses, et à les rapprocher des montants votés par le Parlement.



Nous avons bien pour objectif d'harmoniser la situation des fonctionnaires travaillant au sein de services fusionnés à la suite de la réorganisation de l'administration territoriale de l'État. Des mesures ont déjà été prises pour unifier tant l'organisation du temps de travail et des astreintes que les procédures d'évaluation, et des travaux sont en cours pour harmoniser par le haut les rémunérations et les régimes indemnitaires. Beaucoup de mesures concernent le domaine social. À cet égard, même si les prestations des différents ministères varient fréquemment, il n'est pas concevable que des agents d'un même service soient soumis à des conditions très différentes.

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Avant de donner la parole aux porte-parole des groupes, je vous poserai deux questions.

L'Agence nationale des titres sécurisés est en train de modifier l'application relative aux dossiers des ressortissants étrangers, devenue obsolète. Dans ce domaine, la France respectera-t-elle les exigences du règlement européen qui lui impose de rendre cette application opérationnelle au plus tard au 20 mai 2012 ?

Deuxièmement, vous avez pris deux décrets en l'espace de dix-huit mois, le premier contraignant les municipalités à acquérir des stations d'enregistrement, le second rendant celles-ci inutiles. Comment expliquer qu'on ait imposé en pure perte aux collectivités une dépense qu'on évalue entre 4 et 5 millions d'euros ?

**M. Claude Guéant, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.** Pour respecter les échéances européennes, l'application dite AGDREF 2 doit en effet être opérationnelle en mai. Tous les moyens techniques et humains sont bien sûr mis en œuvre à cette fin.

Quant à la décision relative aux stations d'enregistrement, elle découle d'une disposition législative intervenue au cours de la période concernée, qui impose que les photographies soient prises par des photographes professionnels, travaillant hors des lieux de la saisie.

**M. Michel Diefenbacher.** Ma première question porte sur la représentation territoriale de l'État. Le projet stratégique de performance mentionne, sans en dire plus, une adaptation du réseau des sous-préfectures. La question apparaît de plus en plus fréquemment dans le débat politique, certains grands élus, comme le président de l'Association des régions de France, envisageant ouvertement la suppression des petites sous-préfectures. Ce dossier est-il tabou pour le ministère ou compte-t-il l'ouvrir prochainement, notamment pour des raisons budgétaires ?

Dans le cadre du regroupement des services interministériels déconcentrés, je note votre volonté d'harmoniser la situation statutaire et financière de fonctionnaires relevant d'administrations différentes, qui exercent désormais la même fonction sous le même toit. En septembre, le Gouvernement a étendu à la fonction publique de l'État le système d'intéressement collectif des salariés aux résultats des entreprises. Le ministère de l'intérieur mettra-t-il à profit cette disposition pour harmoniser la situation des agents qui participent à une même mission, et favoriser du même coup l'émergence de projets de services ?

Le Premier ministre vient d'annoncer une baisse des crédits alloués aux formations politiques et au financement des campagnes électorales mais, dans ce dernier cas, la réduction de la prise en charge par l'État porte-t-elle sur le plafond des dépenses de campagne ou sur le taux plafond de remboursement ? D'autre part, dans sa rédaction initiale, le projet de loi de réorganisation territoriale tendait à la création de conseillers territoriaux,

disposition dont l'incidence financière était calculée en fonction du nombre des élus et du montant de leurs indemnités, sans tenir compte du changement dans l'organisation des élections. Or, si nous organisons aujourd'hui 4 037 élections cantonales et, puisque celles-ci se tiennent dans le cadre du département, 100 élections régionales, leur nombre se réduira désormais à 3 493. L'impact financier de cet aspect de la réforme a-t-il été mesuré ?

Je termine par un sujet plus délicat : le concours de la force publique aux expulsions locatives. Quoique celles-ci soient décidées par la justice et que l'administration ait pour seule tâche de les exécuter, la décision est toujours difficile à prendre pour l'autorité préfectorale. Prêter ce concours pose un problème humain, social, voire d'ordre public, mais le refuser suppose qu'on indemnise les propriétaires. Quelle a été l'évolution de ces crédits d'indemnisation ? Est-on parvenu à la maîtriser mieux que ce n'était le cas il y a dix ou quinze ans ?

**M. Michel Hunault.** Vous avez, monsieur le ministre, réaffirmé l'importance des préfetures et des sous-préfetures – vous nous avez d'ailleurs fait l'honneur de venir poser la première pierre de la nouvelle sous-préfecture de Chateaubriant. Je voudrais à mon tour rendre hommage à l'action des représentants de l'État et de l'ensemble des personnels, tant des préfetures que des sous-préfetures, dont le concours est indispensable à la cohésion nationale et qui sont mis à contribution dans des domaines très variés.

Interrogé par le biais d'une question écrite sur le problème du financement des micro-partis, le Gouvernement m'a répondu que, ces partis étant légaux, ce point ne justifiait pas un contrôle particulier. Il me semble pourtant qu'il y a là une voie d'économie à explorer, certains de ces micro-partis n'ayant pour fonction que de valoriser l'action personnelle de collègues qui sont déjà membres d'un autre parti.

**M. le président Jérôme Cahuzac.** L'opposition a déjà proposé ce que vous suggérez, cher collègue, par le biais d'un amendement à la première partie du projet de loi de finances pour 2012, qui s'est heurté au refus du Gouvernement. Je vous engage donc à poursuivre avec nous cette action.

Monsieur le ministre, je vous sais gré d'avoir précisé que la décision qui a contraint les collectivités à mettre au rebut les stations d'enregistrement découlait d'une disposition législative : en l'occurrence, il s'agissait d'un amendement d'origine gouvernementale...

**M. Claude Guéant, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.** Cet amendement résultait d'une concertation avec les représentants de la profession respectable des photographes, dont nul ne peut condamner la volonté de sauvegarder leur métier, d'autant qu'ils sont très utiles à la population des petites communes.

Il est vrai, monsieur Diefenbacher, que les sous-préfetures ont vu leurs missions profondément bouleversées ces dernières années, d'une part par la recentralisation du contrôle de légalité au bénéfice des préfetures, voire de pôles interdépartementaux, et d'autre part par les réformes qui les ont dépouillées de leurs prérogatives traditionnelles en matière de délivrance des titres. Dès lors, beaucoup se posent la question de leur avenir. Considérant que ce réseau est extrêmement utile à la population, aux élus et aux entreprises, notamment en milieu rural, le Gouvernement n'a pas l'intention de modifier la carte des sous-préfetures, sauf cas particuliers – ainsi les six communes très puissantes de l'arrondissement de Boulogne-Billancourt n'attendant rien de la sous-préfecture, celle-ci est vouée à disparaître en tant que telle, pour devenir une antenne de la préfecture, notamment pour la délivrance de titres.

Bien conscient cependant qu'il convient de réfléchir à leur avenir, le Gouvernement étudie deux pistes. Premièrement, elles pourraient, comme cela est envisagé pour Boulogne-Billancourt, jouer le rôle d'« ateliers déconcentrés » chargés d'assurer certaines tâches de la préfecture, notamment en matière de délivrance de titres. Lors de ma visite à Chateaubriant, j'ai observé que deux agents de la sous-préfecture travaillaient à l'élaboration de titres pour la préfecture, ce qui avait permis de maintenir les effectifs. Deuxièmement, elles devront participer davantage à l'appui des politiques prioritaires du Gouvernement. Depuis quelques mois, par exemple, le ministère en charge de l'emploi leur a demandé, avec succès, de se mobiliser sur les questions d'emploi et de formation professionnelle. Cela ne sera pas sans conséquence sur la formation, voire sur le recrutement des agents, qui devront à l'avenir être beaucoup plus polyvalents. Cela étant dit, le Gouvernement entend bien préserver ce réseau de services de proximité.

Le ministère est résolu à instituer une prime d'intéressement à la performance collective des services, mais cela suppose, comme vous l'avez vous-même souligné, monsieur le député, de mener une réflexion préalable, de définir un projet et des objectifs collectifs. Il n'y a donc pas de crédits inscrits pour 2012, notre objectif étant de mettre en place cette prime en 2013, dès que nous serons prêts.

À ma connaissance, la question de savoir si la réduction de 5 % du remboursement des dépenses de campagne porterait sur le montant de ces dépenses ou sur le plafond de ce remboursement n'est pas tranchée. Il me semblerait normal, dans un objectif d'exemplarité, que ce soient les dépenses qui soient plafonnées.

La réforme de l'organisation territoriale devrait se traduire sur le plan budgétaire par une économie tout à fait significative de 111 millions d'euros.

Le taux d'octroi du concours de la force publique est globalement stable, puisqu'il a été de 62 % en 2008, de 57,3 % en 2009 et de 61,8 % en 2010. Cependant, le coût des indemnités contentieuses continue à augmenter, puisqu'elles se sont élevées à 14,9 millions d'euros en 2010, contre 12,1 millions d'euros en 2009.

La question des micro-partis est régulièrement soulevée, monsieur Hunault. Il faut dire que l'absence d'un régime juridique particulier la rend complexe : ce n'est pas leur existence en tant que telle qui pose problème, mais l'utilisation que certains peuvent en faire. Attendons pour prendre une position définitive les conclusions du groupe de travail constitué à initiative de Marc Le Fur, et qui doit être animé par Gilles Carrez.

**M. Jean-Luc Reitzer.** Nos concitoyens et les élus que nous sommes sont particulièrement attachés à la présence de l'État sur les territoires de notre République, tout particulièrement en zone rurale ou semi-rurale. C'est pourquoi j'avais protesté avec énergie quand on avait voulu supprimer la sous-préfecture de ma bonne ville d'Altkirch, chef-lieu d'arrondissement du Haut-Rhin, ou lorsque le tribunal d'instance a été malheureusement fermé. J'avais alors souligné à quel point nos compatriotes se sentent abandonnés lorsque le drapeau ne flotte plus sur nos bâtiments publics.

Vous comprendrez donc, monsieur le ministre, que je sois particulièrement sensible aux démarches « qualité » engagées par nos services publics, notamment dans les préfectures et les sous-préfectures, dans le but d'améliorer la qualité du service rendu à nos concitoyens. Au titre de la modernisation de leurs missions conduite par votre ministère afin de mieux répondre aux attentes et aux besoins de nos concitoyens, les préfectures se sont engagées dans des chantiers tels que l'amélioration de la qualité de l'accueil, la réduction des délais de traitement des dossiers ou encore l'amélioration du traitement des réclamations, dans le

cadre des démarches de certification Qualipref ou Marianne. Fondée à l'origine sur le volontariat, la démarche « qualité » a été généralisée à l'ensemble du réseau préfectoral par une circulaire du 15 juillet 2010. Quel bilan en tirez-vous, notamment pour le département du Haut-Rhin ? Les résultats de cette politique sont très attendus par nos concitoyens, parce qu'ils affecteront directement leur vie quotidienne.

**M. Pierre Morel-A-L'Huissier.** Le budget de cette mission est stabilisé, et la réduction des effectifs est moins sévère que les années précédentes.

Il est important que l'État parle d'une seule voix dans un département. Or la multiplication du nombre des interlocuteurs et la réduction des prérogatives du préfet dans certains domaines – je pense notamment au champ couvert par les ARS – peuvent être un obstacle à la coordination de l'action de l'État dans un département rural.

Le champ du contrôle de légalité connaît-il une évolution ?

Où en est-on de la dématérialisation dans l'administration ?

Le Président de la République m'ayant confié une mission sur les normes administratives, je vous serais reconnaissant, monsieur le ministre, d'inviter les préfets à faire montre d'une culture de l'accompagnement, de préférence à une culture du contrôle.

**M. Claude Guéant, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.** Je saisis l'occasion que vous m'offrez, monsieur Reitzer, de rendre hommage à mon tour aux agents des préfectures et des sous-préfectures. Depuis très longtemps en effet, que ce soit dans le cadre de politiques nationales ou de leur propre initiative, les préfectures font preuve d'une grande ambition dans le développement de démarches « qualité ».

Vous avez rappelé qu'aujourd'hui deux démarches nationales sont développées en priorité : Qualipref, qui intéresse d'abord l'accueil des usagers et la valorisation des métiers, et l'accélérateur d'accueil Marianne, d'initiative interministérielle. Toutes les préfectures sont actuellement engagées dans une de ces démarches, 72 dans Qualipref et 45 dans Marianne. Les résultats des évaluations interministérielles sont satisfaisants. Ainsi l'évaluation récemment réalisée par la direction générale de la modernisation a mis en évidence que les préfectures étaient parmi les administrations qui avaient réalisé les progrès les plus significatifs.

Dans le Haut-Rhin, nous envisageons une certification qualité dès le premier trimestre de 2012, ce qui témoigne du degré d'implication des agents de la préfecture et des sous-préfectures. Par ailleurs, dans le souci d'une bonne qualité de service au public, le préfet a décidé de maintenir les trois sites de délivrance des cartes grises de Colmar, de Mulhouse et d'Altkirch.

Monsieur Morel-A-L'Huissier, nous demandons depuis longtemps que les représentants de l'État dans les départements fassent porter leurs efforts sur le conseil plutôt que de chercher à multiplier les déférés préfectoraux, ceux-ci devant rester l'ultime solution, en cas d'illégalité délibérée. Les priorités assignées au contrôle de légalité par voie de circulaires, la dernière datant de septembre 2010, sont la commande publique et l'urbanisme, soit les contentieux les plus difficiles et les plus lourds de conséquences. L'époque où les préfectures s'acharnaient à contrôler la légalité des décisions prises par les agents de la fonction publique territoriale est révolue !

S'agissant de la dématérialisation, monsieur Morel-A-L'Huissier, le logiciel de transmission numérique des actes des collectivités aux sites de contrôle de légalité fonctionne de façon très satisfaisante. Alors que jusqu'ici seuls les actes administratifs étaient concernés, la dématérialisation s'étend progressivement au contrôle budgétaire. Cela permettra à la fois d'alléger la charge de travail et d'accélérer le traitement des dossiers, contribuant ainsi à améliorer le service rendu à la collectivité. La dématérialisation a déjà permis d'améliorer très significativement la délivrance des cartes grises.

Le préfet est désormais le délégué territorial des agences de l'État. L'ARS constitue un cas particulier, mais elle est à la disposition du préfet du département pour toutes les questions de sécurité sanitaire.

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Je vous remercie, monsieur le ministre.



## EXAMEN EN COMMISSION

*Après l'audition de M. Claude Guéant, ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, lors de la commission élargie (voir le compte rendu de la réunion du 7 novembre 2011 à 21 heures), sur la mission Administration générale et territoriale de l'État, la commission des Finances examine les crédits de cette mission.*

### **Article 32 : Crédits du budget général – État B**

*La Commission examine l'amendement II 449 du Gouvernement et l'amendement CF-II 259 de Marc Le Fur.*

**M. Marc Le Fur, Rapporteur spécial.** L'amendement gouvernemental correspond au « coup de rabot » annoncé. Je ne vois pas d'inconvénient à la réduction des crédits de paiement de 0,5 million d'euros, ni à la suppression de 8,5 millions d'euros des autorisations d'engagement. Mais à partir du moment où de tels sacrifices sont demandés, il faut les réaliser d'une manière juste et trouver un équilibre relativement sain entre le programme *Administration territoriale* et le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur (CPPI)*, c'est-à-dire l'administration centrale.

L'équilibre proposé peut être sensiblement amélioré puisque, si l'on se rapporte aux masses de ces deux budgets, on se situe dans un rapport de un à trois. Or, la réduction qui nous est proposée s'inscrit dans un rapport de un à seize : 0,5 million d'euros d'un côté, 8 millions d'euros de l'autre.

Je vous propose donc de rééquilibrer cette réduction de 8,5 millions, et de montrer par la même occasion que nous sommes attentifs aux préoccupations des administrations déconcentrées. Je vous propose donc de ne réduire les autorisations d'engagement du programme *Administration territoriale* que de 7 millions d'euros et celles du programme *CPPI* de 1,5 million d'euros.

**M. Jérôme Cahuzac, Président.** Vous proposez donc un autre amendement ?

**M. Marc Le Fur, Rapporteur spécial.** Oui. Mon amendement ne modifie pas la masse, mais la répartition : l'effort de 8,5 millions doit être réparti plus équitablement entre l'administration centrale et les administrations déconcentrées, préfectures et sous-préfectures. Chacun doit supporter l'effort dans la proportion des budgets. Le budget de l'administration territoriale s'élève à 1,682 milliard d'euros, celui de l'administration centrale à 632 millions d'euros. Nous sommes dans un rapport de un à trois qui n'est pas respecté par la réduction qui nous est proposée. Nous sommes tous ici soucieux que ceux qui sont sur le terrain soient relativement épargnés par rapport aux administrations centrales. À partir du moment où l'on est exigeant, il faut aussi être juste.

**M. Bernard Carayon.** Je souscris parfaitement à l'analyse de Marc Le Fur, et je souhaiterais même qu'il soit encore plus protecteur à l'égard des administrations déconcentrées de l'État qui, depuis plusieurs années ont le sentiment d'être « rongées jusqu'à l'os » par les efforts budgétaires auxquels elles sont soumises.

**M. Marc Le Fur, Rapporteur spécial.** Je comprends bien le souci de notre collègue, mais il faut, me semble-t-il, respecter les proportions des masses globales, ce qui est le cas de mon amendement.

*L'amendement CF-II 259 du Rapporteur spécial est **adopté**.*

*De ce fait, l'amendement II 449 du Gouvernement **tombe**.*

*La Commission **adopte** ensuite les crédits de la mission Administration générale et territoriale de l'État **ainsi modifiés**, conformément à l'avis favorable de M. Marc Le Fur, Rapporteur spécial.*

\*

\* \*



## AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

Amendement n° II-CF 259 présenté M. Marc Le Fur, Rapporteur spécial

### ARTICLE 32

#### État B

#### Mission "Administration générale et territoriale de l'État"

I. – Modifier ainsi les autorisations d'engagement :

(en euros)

Programmes	+	-
Administration territoriale <i>Dont titre 2</i>	0 0	7 000 000 0
Vie politique, culturelle et associative <i>Dont titre 2</i>	0 0	0 0
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur <i>Dont titre 2</i>	0 0	1 500 000 0
<b>TOTAUX</b>	0	8 500 000
<b>SOLDE</b>	-8 500 000	

II. – Modifier ainsi les crédits de paiement :

(en euros)

Programmes	+	-
Administration territoriale <i>Dont titre 2</i>	0 0	0 0
Vie politique, culturelle et associative <i>Dont titre 2</i>	0 0	0 0
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur <i>Dont titre 2</i>	0 0	500 000 0
<b>TOTAUX</b>	0	500 000
<b>SOLDE</b>	-500 000	

**Amendement n° II-CF 449 présenté par le Gouvernement**

**ARTICLE 32**

**État B**

**Mission "Administration générale et territoriale de l'État"**

I.– Modifier ainsi les autorisations d'engagement :

(en euros)

<b>Programmes</b>	<b>+</b>	<b>-</b>
Administration territoriale <i>Dont titre 2</i>	0 0	8 000 000 0
Vie politique, culturelle et associative <i>Dont titre 2</i>	0 0	0 0
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur <i>Dont titre 2</i>	0 0	500 000 0
<b>TOTAUX</b>	0	8 500 000
<b>SOLDE</b>	-8 500 000	

II.– Modifier ainsi les crédits de paiement :

(en euros)

<b>Programmes</b>	<b>+</b>	<b>-</b>
Administration territoriale <i>Dont titre 2</i>	0 0	0 0
Vie politique, culturelle et associative <i>Dont titre 2</i>	0 0	0 0
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur <i>Dont titre 2</i>	0 0	500 000 0
<b>TOTAUX</b>	0	500 000
<b>SOLDE</b>	-500 000	

## **ANNEXE 1 : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

– le **1<sup>er</sup> février 2011**, déplacement auprès de la préfecture de la Guadeloupe : rencontre avec M. Jean Fabre, préfet de région, M. Philippe Jaumouillié, secrétaire général, M. André Pierre-Louis, sous-préfet délégué à la cohésion sociale, M. Yannick Fouchet, chef du bureau des ressources humaines, M. Olivier Sardou, chef du bureau du budget, M. Gaëtan Girard, directeur de l'administration générale et de la réglementation, Mme Monique Beaubois, chef du bureau de l'administration et des élections, Mme Christèle Lescoat, chef du bureau de la circulation et de la sécurité routières, M. François Vannobel, chargé de mission auprès du secrétaire général, M. Nordine Merarki, chef du service régional des systèmes d'information et de communication (SRSIC), M. Fred Marie-Joseph, adjoint au chef de bureau des étrangers et de l'état-civil, M. Bernard Peiffert, contrôleur de gestion ;

À la sous-préfecture de Pointe-à-Pitre, le Rapporteur a, en outre, rencontré : Mme Hélène Daudruy, secrétaire générale de la sous-préfecture, Mme Évelyne Naranin, chef du bureau de l'état-civil et des étrangers, M. Robert Daville, du bureau de la circulation et M. Alain Marchi, chef du bureau de police administrative ;

– les **2 et 3 février 2011**, déplacement auprès de la préfecture de la Martinique : rencontre avec M. Jean-René Vacher, secrétaire général de la préfecture de région, M. Antoine Poussier, directeur de cabinet, Mme Sandrine Michalon-Faure, sous-préfète à la cohésion sociale et à la jeunesse, M. Didier Bernard, sous-préfet de Saint-Pierre, Mme Marie-Henry Lefort-Lajonquière, directrice des ressources et de l'immobilier, M. Bernard Nonet, directeur des libertés publiques, Mme Corinne Blanchard, chef du bureau de la nationalité et des étrangers, M. Denis Precart, chef du bureau des élections et de la réglementation, M. Gérald Bielawski, chef du service d'information et de communication, Mme Léonie Cabrera-Cabarrus, chef du bureau du budget, M. Frantze Mence, chef du bureau de l'immobilier, M. Serge Lisima, chef du bureau de la circulation et des transports, Mme Marie-Michèle Jean-Jacques, chargée de mission auprès du secrétaire général, Mme Laurence Le Coq, adjointe au chef de bureau des élections et de la réglementation, M. Gérard Nordine, contrôleur de gestion, responsable qualité.

À la sous-préfecture du Marin, le Rapporteur a, en outre, rencontré M. Paul Laville, sous-préfet, Mme Nadine Moundras, chef du bureau de l'urbanisme et du développement durable et M. Marcel Julien, chef du bureau des affaires communales ;

Le Rapporteur spécial a également rencontré des représentants du personnel : Mmes Sylvie Sifflet et Louise-Camille Ferraty ainsi que MM. Emile Monrose et Pierre Birba

– les **3 et 4 février 2011**, déplacement auprès de la préfecture de Guyane : rencontre avec M. Daniel Ferey, préfet de région, Mme Anne Laubies, secrétaire générale, M. Philippe Loos, directeur de cabinet, M. Lionel Lemoine, secrétaire général aux affaires régionales, M. Hamel-Francis Mekachera, sous-préfet de Saint-Laurent-du-Maroni, M. Ambroise Devaux, sous-préfet à la cohésion sociale et à la jeunesse, M. Benoît Vidon, sous-préfet chargé des communes de l'intérieur, M. Osman Cimper, directeur de la réglementation de la citoyenneté et de l'immigration, M. Georges Wanley, chef du bureau du cabinet, M. Raymond Horth, directeur des collectivités locales et des affaires interministérielles, Mme Patricia Hegesippe, chef du bureau des collectivités locales, M. Eric Menzli, adjoint au chef du bureau des collectivités locales, Mme Laëtitia Leclerc, chef du bureau des affaires juridiques interministérielles, Mme Cécile Fricou, juriste, M. Jean-Pierre Boorgoin, chef du service interministériel régional des affaires civiles et économiques de défense et de la protection civile (SIRACEDPC) et contrôleur de gestion, M. Dany Peri, directeur des services administratifs du SGAR, Mme Dominique Guiserix, chef du bureau de la programmation des investissements et des finances de l'État, M. Eric Nicollet, chef du service interministériel de l'administration et de la modernisation de l'État, Mme Magali Chapey, chef du bureau des ressources humaines, M. Jean-Christophe Decocq, chef du centre de prestations comptables interministériel (CSPI), M. Robert Abekorty, adjoint au chef du centre, M. Hervé Comba, chef du service zonal des systèmes d'information et de communication (SZSIC) et M. Philippe Duporge, commissaire de police à la direction départementale de la police aux frontières de Guyane (DDPAF).

Il a également rencontré longuement les fonctionnaires du bureau de la nationalité et de l'immigration : M. Jean-François Bauvais, chef du bureau, M. Jérôme Nattes, adjoint au chef du bureau, Mme Françoise Calaber, adjointe administrative vérificatrice, Mme Brigitte Carassus, M. Cédric Laporte, Mme Sylvie Saül, M. Marcel Flechel et M. Olivier Reine, agents.

– le **14 juin 2011**, rencontre avec le préfet Georges-François Leclerc, directeur-adjoint du cabinet du ministre de l'Intérieur et le préfet Jean-Benoît Albertini, directeur de la modernisation et de l'action territoriale au ministère de l'Intérieur ;

– le **18 juillet 2011**, déplacement auprès des services déconcentrés de l'État dans la région Bretagne sur le thème des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) : rencontre avec M. Christian Schwartz, directeur départemental des territoires et de la mer (DDTM) des Côtes d'Armor,

Mme Françoise Noars, directrice régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement, M. Jean-Pierre Gaillard, chef du service régional de la prévention des risques à la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), Mme Christelle Marie, adjointe au directeur départemental de la protection des populations (DDPP) des Côtes d'Armor, Mme Florence Tournay, chef du service Eau, environnement, forêts et risques à la DDTM des Côtes d'Armor, Mme Christine Mevel, chargée de mission agriculture et environnement, Mme Claire Essalieu, adjointe à la chargée de la mission interrégionale et régionale de l'eau (MIRE) et Mme Pascale Ferry, inspectrice Ressources et installations classées (IRIC) (IRIC) ;

– le **6 octobre 2011**, déplacement auprès des services déconcentrés de l'État dans le département des Côtes d'Armor sur le thème des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) : rencontre avec M. Jean-Charles Quintard, directeur départemental de la protection des populations (DDPP), M. Christian Schwartz, directeur départemental des territoires et de la mer (DDTM), Mme Christelle Marie, adjoint eau directeur de la DDPP, M. Pierrick Menard, adjoint au directeur de la DDPP, Mme Karen Jouan, secrétaire générale de la DDPP, M. Éric Thibault, directeur des relations avec les collectivités à la préfecture des Côtes d'Armor, Mme Vanessa Plouhinec et M. Anthony Marc, inspecteurs des installations classées et M. Yannick Cornec, chargé de mission ;

– le **12 octobre 2011**, audition du préfet Georges-François Leclerc, directeur-adjoint du cabinet du ministre de l'Intérieur et de M. Stanislas Cazelles, conseiller budgétaire au cabinet du ministre de l'Intérieur ;

– le **13 octobre 2011**, audition du préfet Jean-Benoît Albertini, directeur de la modernisation et de l'action territoriale au ministère de l'Intérieur et de M. Philippe Castanet, sous-directeur de l'administration territoriale, à la direction de la modernisation et de l'action territoriale du ministère de l'Intérieur ;

– le **18 octobre 2011**, audition du préfet Bertrand Maréchaux, directeur de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) ;

– le **20 octobre 2011**, audition du préfet Michel Bart, secrétaire général du ministère de l'Intérieur ;

– le **19 octobre 2011**, 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. Jean-Pierre Bourkaïb, secrétaire général adjoint.



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

**DÉLAIS MOYENS DE DÉLIVRANCE DES PASSEPORTS  
AU PREMIER SEMESTRE 2011**

Rang	Préfectures	Jours	Rang	Préfectures	Jours
1	01 - Ain	< 7	52	95 - Val d'Oise	8,0
	03 - Allier		53	43 - Haute Loire	8,1
	04 - Alpes Hte Provence		54	02 - Aisne	8,2
	11 - Aude		06 - Alpes Maritime		
	15 - Cantal		56	51 - Marne	8,3
	16 - Charente		57	08 - Ardennes	8,4
	19 - Corrèze		58	39 - Jura	8,6
	23 - Creuse		59	75 - Paris	8,7
	25 - Doubs		60	74 - Haute Savoie	8,8
	26 - Drome		61	17 - Charente Maritime	8,9
	28 - Eure-et-Loir			63 - Puy-de-Dôme	
	41 - Loir-et-Cher		63	22 - Côtes d'Armor	9,1
	42 - Loire		64	93 - Seine-Saint-Denis	9,2
	45 - Loiret		65	44 - Loire Atlantique	9,5
	46 - Lot		66	32 - Gers	9,7
	49 - Maine-et-Loire		67	40 - Landes	9,8
	50 - Manche		68	07 - Ardèche	10,0
	52 - Haute Marne		69	27 - Eure	10,3
	53 - Mayenne		70	973 - Guyane	10,5
	54 - Meurthe-et-Moselle			976 - Mayotte	
	55 - Meuse		72	35 - Ille-et-Vilaine	10,7
	56 - Morbihan		73	76 - Seine-Maritime	10,8
	57 - Moselle			78 - Yvelines	
	62 - Pas-de-Calais		75	972 - Martinique	11,0
	70 - Haute Saône		76	89 - Yonne	11,2
	71 - Saône-et-Loire		77	2A - Corse du sud	11,3
	80 - Somme		78	21 - Côte d'Or	11,8
	81 - Tarn			29 - Finistère	
	82 - Tarn-et-Garonne		80	66 - Pyrénées Orientales	11,9
	83 - Var		81	05 - Hautes Alpes	12,0
	84 - Vaucluse		82	971 - Guadeloupe	12,2
	86 - Vienne		83	33 - Gironde	12,3
	87 - Haute-Vienne		84	85 - Vendée	12,4
	88 - Vosges		85	13 - Bouches du Rhône	12,6
	90 - Territoire de Belfort			77 - Seine-et-Marne	
	92 - Hauts-de-Seine		87	58 - Nièvre	12,9
37	65 - Hautes Pyrénées	7,1	88	64 - Pyrénées Atlantiques	13,0
	73 - Savoie		89	69 - Rhône	13,4
39	48 - Lozère	7,2	90	67 - Bas Rhin	13,9
40	10 - Aube	7,3	91	24 - Dordogne	15,2
	14 - Calvados		92	94 - Val-de-Marne	15,7
42	72 - Sarthe	7,5	93	68 - Haut Rhin	16,1
43	38 - Isère	7,6	94	18 - Cher	16,2
	47 - Lot-et-Garonne		95	34 - Hérault	16,4
45	2B - Haute Corse	7,7	96	31 - Haute Garonne	16,8
	60 - Oise		97	12 - Aveyron	17,8
	61 - Orne		98	30 - Gard	18,2
48	09 - Ariège	7,9	99	974 - La Réunion	21,4
	37 - Indre-et-Loire		100	91 - Essonne	22,8
	59 - Nord		101	36 - Indre	24,0
	79 - Deux Sèvres				

*Ce tableau recense le délai s'écoulant entre l'acceptation d'une demande de passeport par une station d'enregistrement et la mise à disposition du document dans cette même station. Trente-six préfectures respectent le délai établi à 7 jours maximum par le ministère de l'Intérieur et se classent donc ex aequo. Elles se partagent les 666 points (36 x 37 / 2) cumulées par les 36 premières places, soit 18,5 par préfecture.*



**DÉLAIS MOYENS DE DÉLIVRANCE DES CARTES NATIONALES D'IDENTITÉ, EN JOURS**  
AU PREMIER SEMESTRE 2011

Rang	Département	Jours	Rang	Département	Jours	
1	01 - Ain	< 10	1	66 - Pyrénées-Orientales	< 10	
	03 - Allier			67 - Bas-Rhin		
	04 - Alpes-de-Haute-Provence			70 - Haute-Saône		
	05 - Hautes-Alpes			72 - Sarthe		
	06 - Alpes-Maritimes			73 - Savoie		
	08 - Ardennes			77 - Seine-et-Marne		
	09 - Ariège			80 - Somme		
	10 - Aube			81 - Tarn		
	11 - Aude			83 - Var		
	12 - Aveyron			84 - Vaucluse		
	14 - Calvados			86 - Vienne		
	15 - Cantal			87 - Haute-Vienne		
	16 - Charente			88 - Vosges		
	17 - Charente-Maritime			89 - Yonne		
	19 - Corrèze			90 - Territoire de Belfort		
	2A - Corse-du-Sud			92 - Hauts-de-Seine		
	2B - Haute-Corse			93 - Seine-Saint-Denis		
	21 - Côte d'Or			95 - Val-d'Oise		
	22 - Côtes-d'Armor			971 - Guadeloupe		
	23 - Creuse			972 - Martinique		
	24 - Dordogne			974 - La Réunion		
	25 - Doubs			976 - Mayotte		
	28 - Eure-et-Loir			74 - Isère		10,24
	29 - Finistère			75 - Haute-Garonne		10,33
	32 - Gers			76 - Saône-et-Loire		10,50
	33 - Gironde			77 - Ardèche		10,52
	35 - Ille-et-Vilaine			53 - Mayenne		10,55
	37 - Indre-et-Loire			79 - Gard		10,67
	39 - Jura			58 - Nièvre		10,74
	40 - Landes			59 - Nord		11,00
	41 - Loir-et-Cher			82 - Deux-Sèvres		11,05
	42 - Loire			83 - Paris		11,23
	43 - Haute-Loire			84 - Haute-Savoie		11,85
	44 - Loire-Atlantique			85 - Maine-et-Loire		12,79
	45 - Loiret			86 - Seine-Maritime		13,56
	46 - Lot			87 - Vendée		13,83
	47 - Lot-et-Garonne			88 - Aisne		14,20
	48 - Lozère			89 - Hérault		14,34
	50 - Manche			90 - Drome		14,35
	51 - Marne			91 - Tarn-et-Garonne		14,40
	52 - Haute-Marne			92 - Yvelines		15,30
	54 - Meurthe-et-Moselle			93 - Cher		16,35
	55 - Meuse			94 - Haut-Rhin		17,00
	56 - Morbihan			95 - 973 - Guyane		18,76
	57 - Moselle			96 - 27 - Eure		20,73
	60 - Oise			97 - 36 - Indre		23,55
	61 - Orne			98 - 91 - Essonne		24,02
	62 - Pas-de-Calais			99 - 69 - Rhône		24,71
	63 - Puy-de-Dôme			100 - 13 - Bouches-du-Rhône		
	64 - Pyrénées-Atlantiques			101 - 94 - Val-de-Marne		
	65 - Hautes-Pyrénées					

*Ce tableau recense le délai s'écoulant entre l'acceptation d'une demande de carte d'identité par une station d'enregistrement et la mise à disposition du document dans cette même station. Soixante-treize préfectures respectent le délai établi à 10 jours maximum par le ministère de l'Intérieur et se classent donc premières ex aequo.*

**DÉLAIS MOYENS DE DÉLIVRANCE DES PERMIS DE CONDUIRE, EN JOURS**  
AU PREMIER SEMESTRE 2011

Rang	Département	Jours	Rang	Département	Jours	
1	01 - Ain	< 10	1	83 - Var	< 10	
	03 - Allier			84 - Vaucluse		
	04 - Alpes-de-Haute-Provence			85 - Vendée		
	05 - Hautes-Alpes			88 - Vosges		
	07 - Ardèche			89 - Yonne		
	09 - Ariège			90 - Territoire de Belfort		
	10 - Aube			92 - Hauts-de-Seine		
	13 - Bouches-du-Rhône			94 - Val-de-Marne		
	14 - Calvados			95 - Val-d'Oise		
	15 - Cantal			971 - Guadeloupe		
	16 - Charente			972 - Martinique		
	18 - Cher		974 - La Réunion			
	19 - Corrèze		976 - Mayotte			
	2A - Corse-du-Sud			65	2B - Haute-Corse	10,2
	22 - Côtes-d'Armor				35 - Ile-et-Vilaine	
	23 - Creuse			67	37 - Indre-et-Loire	10,4
	24 - Dordogne			68	56 - Morbihan	10,5
	25 - Doubs			69	06 - Alpes-Maritimes	10,6
	26 - Drome				42 - Loire	
	29 - Finistère			71	50 - Manche	11,0
	32 - Gers			72	86 - Vienne	11,2
	38 - Isère			73	77 - Seine-et-Marne	11,3
	39 - Jura				78 - Yvelines	
	40 - Landes			75	36 - Indre	11,8
	41 - Loir-et-Cher				61 - Orne	
	43 - Haute-Loire				69 - Rhône	
	46 - Lot			78	973 - Guyane	12,0
	48 - Lozère			79	30 - Gard	12,6
	49 - Maine-et-Loire			80	51 - Marne	12,9
	52 - Haute-Marne			81	75 - Paris	13,0
	53 - Mayenne			82	47 - Lot-et-Garonne	13,7
	54 - Meurthe-et-Moselle				59 - Nord	
55 - Meuse			66 - Pyrénées-Orientales			
57 - Moselle		85	34 - Hérault	14,0		
58 - Nièvre		86	87 - Haute-Vienne	14,3		
60 - Oise		87	02 - Aisne	14,4		
62 - Pas-de-Calais		88	08 - Ardennes	14,9		
63 - Puy-de-Dôme			33 - Gironde			
64 - Pyrénées-Atlantiques		90	31 - Haute-Garonne	15,2		
65 - Hautes-Pyrénées		91	17 - Charente-Maritime	15,4		
67 - Bas-Rhin		92	45 - Loiret	16,0		
68 - Haut-Rhin			74 - Haute-Savoie			
70 - Haute-Saône		94	21 - Côte d'Or	16,4		
71 - Saône-et-Loire			28 - Eure-et-Loir			
72 - Sarthe		96	11 - Aude	17,7		
73 - Savoie		97	12 - Aveyron	17,8		
76 - Seine-Maritime		98	91 - Essonne	19,7		
79 - Deux-Sèvres		99	27 - Eure	20,5		
80 - Somme		100	44 - Loire-Atlantique	23,5		
81 - Tarn		101	93 - Seine-Saint-Denis	28,1		
82 - Tarn-et-Garonne						

*Ce tableau recense le délai s'écoulant entre le dépôt d'une demande (complète) de permis de conduire en préfecture ou sous-préfecture et la mise à disposition du document. Soixante-quatre préfectures respectent le délai établi à 10 jours maximum par le ministère de l'Intérieur et se classent donc premières ex aequo.*

**DÉLAIS MOYENS DE DÉLIVRANCE DES CARTES GRISES AU GUICHET, EN MINUTES**  
AU PREMIER SEMESTRE 2011

Rang	Préfectures	Minutes	Rang	Préfectures	Minutes
1	01 - Ain	< 30	52	40 - Landes	32,60
	03 - Allier		53	86 - Vienne	32,70
	04 - Alpes-de-Haute-Provence		54	71 - Saône-et-Loire 77 - Seine-et-Marne	33,20
	05 - Hautes-Alpes		56	16 - Charente 81 - Tarn	33,40
	07 - Ardèche		58	70 - Haute Saône	34,50
	10 - Aube		59	68 - Haut Rhin	35,80
	11 - Aude		60	50 - Manche	36,70
	12 - Aveyron		61	25 - Doubs 56 - Morbihan	36,90
	15 - Cantal		63	84 - Vaucluse	37,10
	17 - Charente-Maritime		64	85 - Vendée	37,30
	18 - Cher		65	88 - Vosges	37,60
	19 - Corrèze		66	57 - Moselle	38,20
	2A - Corse-du-Sud		67	09 - Ariège	39,30
	2B - Haute-Corse		68	28 - Eure-et-Loir	40,90
	21 - Côte d'Or		69	35 - Ille-et-Vilaine	41,10
	22 - Côtes-d'Armor		70	31 - Haute Garonne	41,50
	23 - Creuse		71	34 - Hérault	41,80
	32 - Gers		72	08 - Ardennes	42,40
	39 - Jura		73	94 - Val-de-Marne	43,00
	41 - Loir-et-Cher		74	79 - Deux Sèvres	43,20
	43 - Haute-Loire		75	53 - Mayenne	43,30
	47 - Lot-et-Garonne		76	92 - Hauts-de-Seine	44,10
	48 - Lozère		77	976 - Mayotte	45,00
	51 - Marne		78	69 - Rhône	45,80
	52 - Haute-Marne		79	75 - Paris	47,00
	54 - Meurthe-et-Moselle		80	13 - Bouches du Rhône	47,10
	55 - Meuse		81	73 - Savoie	47,30
	58 - Nièvre		82	06 - Alpes Maritime	47,70
	60 - Oise		83	49 - Maine-et-Loire	47,80
	61 - Orne		84	95 - Val d'Oise	48,60
	63 - Puy-de-Dôme		85	44 - Loire Atlantique	48,90
64 - Pyrénées-Atlantiques	86	74 - Haute Savoie	49,50		
65 - Hautes-Pyrénées	87	38 - Isère	50,80		
66 - Pyrénées Orientales	88	45 - Loiret	50,90		
67 - Bas Rhin	89	42 - Loire	51,00		
72 - Sarthe	90	02 - Aisne	51,90		
80 - Somme	91	59 - Nord	53,00		
82 - Tarn-et-Garonne	92	37 - Indre-et-Loire	53,20		
87 - Haute-Vienne	93	33 - Gironde	54,20		
89 - Yonne	94	78 - Yvelines	56,70		
90 - Territoire de Belfort	95	14 - Calvados 76 - Seine-Maritime	57,70		
972 - Martinique	97	971 - Guadeloupe	65,20		
973 - Guyane	98	26 - Drome	68,80		
974 - La Réunion	99	91 - Essonne	71,30		
45	36 - Indre	31,00	100	93 - Seine-Saint-Denis	74,90
46	24 - Dordogne	31,40	101	83 - Var	76,10
47	46 - Lot	31,80			
48	29 - Finistère	32,10			
49	62 - Pas-de-Calais	32,20			
50	30 - Gard	32,40			
51	27 - Eure	32,50			

*Ce tableau recense le délai s'écoulant entre la délivrance, en préfecture ou sous-préfecture, d'un numéro d'accueil pour une personne déposant une demande (complète) de carte grise et la délivrance du document. Quarante-quatre préfectures respectent le délai établi à 30 minutes maximum par le ministère de l'Intérieur et se classent donc ex aequo.*

**DÉLAIS MOYENS DE DÉLIVRANCE DES CARTES GRISES PAR COURRIER, EN JOURS**  
AU PREMIER SEMESTRE 2011

Rang	Département	Jours	Rang	Département	Jours
1	01 - Ain	< 6	1	974 - Réunion	< 6
	03 - Allier		54	976 - Mayotte	< 6
	04 - Alpes de Haute Provence		53 - Mayenne	6,1	
	05 - Hautes Alpes		28 - Eure et Loir	6,6	
	06 - Alpes Maritimes		36 - Indre	6,8	
	07 - Ardèche		16 - Charente	7,0	
	10 - Aube		71 - Saône et Loire	7,2	
	12 - Aveyron		26 - Drome	7,3	
	15 - Cantal		59 - Nord	7,4	
	18 - Cher		91 - Essonne	7,5	
	19 - Corrèze		08 - Ardennes	7,9	
	2A - Corse du Sud		77 - Seine et Marne	8,0	
	2B - Haute Corse		60 - Oise	8,1	
	21 - Cote d'Or		64	60 - Oise	7,3
	22 - Côtes d'Armor		02 - Aisne	7,4	
	24 - Dordogne		56 - Morbihan	7,5	
	32 - Gers		09 - Ariège	7,9	
	37 - Indre et Loire		68	76 - Seine Maritime	7,9
	39 - Jura		33 - Gironde	8,0	
	40 - Landes		973 - Guyane	8,1	
	41 - Loir et Cher		29 - Finistère	8,6	
	45 - Loiret		17 - Charente Maritime	8,8	
	46 - Lot		30 - Gard	9,0	
	47 - Lot et Garonne		72	72 - Sarthe	8,8
	48 - Lozère		74 - Haute Savoie	9,0	
	51 - Marne		76	83 - Var	9,0
	52 - Haute Marne		77	11 - Aude	9,3
	54 - Meurthe et Moselle		78	86 - Vienne	9,4
	55 - Meuse		79	34 - Hérault	9,6
	57 - Moselle		80	73 - Savoie	9,7
	58 - Nièvre		81	23 - Creuse	9,8
	61 - Orne		82	87 - Haute Vienne	10,8
	62 - Pas de Calais		83	25 - Doubs	11,0
	63 - Puy de Dôme		69 - Rhône	93 - Seine-Saint-Denis	11,5
	64 - Pyrénées Atlantiques		85	44 - Loire Atlantique	11,7
	65 - Hautes Pyrénées		86	35 - Ille et Vilaine	11,8
	66 - Pyrénées Orientales		88	79 - Deux Sèvres	12,0
	67 - Bas Rhin		89	31 - Haute Garonne	12,6
	68 - Haut Rhin		90	50 - Manche	12,7
	70 - Haute Saône		91	42 - Loire	13,0
	75 - Paris		92	13 - Bouches du Rhône	13,9
	78 - Yvelines		93	49 - Maine et Loire	14,1
	80 - Somme		94	94 - Val de Marne	14,2
	81 - Tarn		95	14 - Calvados	15,3
	82 - Tarn et Garonne		88 - Vosges	38 - Isère	15,5
	89 - Yonne		97	84 - Vaucluse	15,7
	90 - Territoire de Belfort		98	43 - Haute Loire	16,2
92 - Hauts de Seine	99	27 - Eure	18,8		
95 - Val d'Oise	100	85 - Vendée	21,0		
971 - Guadeloupe	101				
972 - Martinique					

*Ce tableau recense le délai s'écoulant entre le dépôt d'une demande (complète) de carte grise en préfecture ou sous-préfecture et la mise à disposition du document par voie postale. Cinquante-trois préfectures respectent le délai établi à 6 jours maximum par le ministère de l'Intérieur et se classent donc premières ex aequo.*

**NOMBRE DE RÉCÉPISSÉS PROVISOIRES DÉLIVRÉS DANS L'ATTENTE D'UNE DÉCISION  
PRISE EN MATIÈRE D'ADMISSION AU SÉJOUR (PREMIER SEMESTRE 2011)**

Rang	Département	Taux	Rang	Département	Taux	
1	01 - Ain	< 1,5	1	62 - Pas-de-Calais	< 1,5	
	02 - Aisne			63 - Puy-de-Dôme		
	03 - Allier			64 - Pyrénées Atlantiques		
	04 - Alpes Hte Provence			65 - Hautes Pyrénées		
	05 - Hautes Alpes			66 - Pyrénées Orientales		
	06 - Alpes Maritime			67 - Bas Rhin		
	08 - Ardennes			68 - Haut Rhin		
	09 - Ariège			70 - Haute Saône		
	11 - Aude			71 - Saône-et-Loire		
	12 - Aveyron			72 - Sarthe		
	13 - Bouches du Rhône			73 - Savoie		
	15 - Cantal			74 - Haute Savoie		
	16 - Charente			77 - Seine-et-Marne		
	17 - Charente Maritime			78 - Yvelines		
	18 - Cher			79 - Deux Sèvres		
	2A - Corse du Sud			80 - Somme		
	2B - Haute Corse			81 - Tarn		
	21 - Côte d'Or			82 - Tarn-et-Garonne		
	22 - Côtes d'Armor			83 - Var		
	23 - Creuse			84 - Vaucluse		
	24 - Dordogne			85 - Vendée		
	25 - Doubs			86 - Vienne		
	26 - Drôme			87 - Haute-Vienne		
	27 - Eure			88 - Vosges		
	28 - Eure-et-Loir			89 - Yonne		
	29 - Finistère			90 - Territoire de Belfort		
	30 - Gard			91 - Essonne		
	31 - Haute Garonne			92 - Hauts-de-Seine		
	32 - Gers			93 - Seine-Saint-Denis		
	33 - Gironde			94 - Val-de-Marne		
	34 - Hérault			973 - Guyane		
	37 - Indre-et-Loire			974 - La Réunion		
	38 - Isère			976 - Mayotte		
	39 - Jura			85 10 - Aube		1,53
	41 - Loir-et-Cher			86 07 - Ardèche		1,58
	42 - Loire			87 58 - Nièvre		1,62
	43 - Haute Loire			88 75 - Paris		1,64
	44 - Loire Atlantique			89 14 - Calvados		1,70
	45 - Loiret			60 - Oise		
	46 - Lot			91 53 - Mayenne		1,73
	48 - Lozère			92 69 - Rhône		1,85
	49 - Maine-et-Loire			93 95 - Val d'Oise		1,90
	50 - Manche			94 35 - Ille-et-vilaine		1,96
	51 - Marne			95 36 - Indre		1,99
	52 - Haute Marne					
	54 - Meurthe-et-Moselle			97 971 - Guadeloupe		2,02
	55 - Meuse			98 76 - Seine-Maritime		2,37
	56 - Morbihan			99 19 - Corrèze		3,10
	57 - Moselle			100 972 - Martinique		3,53
	59 - Nord			101 47 - Lot-et-Garonne		4,43
	61 - Orne					

*Ce tableau recense le nombre de récépissés provisoires successifs délivrés aux ressortissants étrangers en attente d'une décision relative à un titre de séjour. Quarante-vingt-quatre préfetures respectent le nombre moyen établi à 1,5 récépissé maximum par le ministère de l'Intérieur et se classent donc premières ex aequo.*

**PALMARÈS D'EFFICACITÉ DES PRÉFECTURES 2011 PAR RÉGION <sup>(1)</sup>**

Alsace		
35	Bas Rhin	251,5
72	Haut Rhin	348
Aquitaine		
32	Pyrénées Atlantiques	249,5
39	Dordogne	276
58	Landes	311
62	Lot et Garonne	314
85	Gironde	413,5
Auvergne		
1	Cantal	180
1	Allier	180
18	Puy de Dôme	223
41	Haute Loire	286,5
Bourgogne		
26	Yonne	237,5
40	Saône et Loire	281,5
53	Cote d'Or	302
69	Nièvre	336,5
Bretagne		
20	Côtes d'Armor	224,5
48	Morbihan	293
56	Finistère	309,5
89	Ille et Vilaine	424,5
Centre		
1	Loir et Cher	180
54	Loiret	305,5
59	Cher	311,5
63	Indre et Loire	315
64	Eure et Loir	316
99	Indre	470
Champagne-Ardenne		
1	Haute Marne	180
30	Aube	244,5
37	Marne	265
76	Ardennes	359,5
Corse		
27	Corse du sud	238,5
28	Haute-Corse	240,5
Franche-Comté		
1	Territoire de Belfort	180
16	Haute Saône	215,5
17	Jura	219,5
38	Doubs	275,5
Ile-de-France		
22	Hauts de Seine	233,5
67	Val d'Oise	325,5
75	Seine et Marne	355,5
82	Yvelines	402,5
87	Paris	417
91	Seine Saint Denis	429,5
93	Val de Marne	435
100	Essonne	497,5
Languedoc Roussillon		
12	Lozère	200,5
30	Aude	244,5
47	Pyrénées Orientales	292
88	Gard	421
97	Hérault	461,5
Limousin		
23	Creuse	234
25	Corrèze	236,5
43	Haute Vienne	288,5

Lorraine		
1	Meuse	180
1	Meurthe et Moselle	180
19	Moselle	223,5
44	Vosges	291
Midi-Pyrénées		
11	Hautes Pyrénées	199
13	Lot	204,5
15	Tarn	214
21	Gers	227,5
23	Tarn et Garonne	234
51	Ariège	295,5
66	Aveyron	323
98	Haute Garonne	462,5
Nord-Pas de Calais		
14	Pas de Calais	206,5
83	Nord	406,5
Basse Normandie		
33	Orne	251
65	Manche	319
81	Calvados	390,5
Haute Normandie		
95	Seine Maritime	453,5
96	Eure	457,5
Pays de Loire		
33	Sarthe	251
73	Mayenne	348,5
74	Maine et Loire	354,5
84	Vendée	411
86	Loire-Atlantique	415,5
Picardie		
1	Somme	180
45	Oise	291,5
90	Aisne	427,5
Poitou-Charentes		
30	Charente	244,5
52	Vienne	301
68	Charente-Maritime	327
77	Deux-Sèvres	368,5
Provence-Alpes-Côte d'Azur		
1	Alpes de Haute Provence	180
29	Hautes-Alpes	242,5
45	Vaucluse	291,5
55	Var	307,5
60	Alpes Maritimes	312,5
92	Bouches du Rhône	432,5
Rhône-Alpes		
1	Ain	180
57	Savoie	310,5
61	Ardèche	313,5
70	Drôme	341,5
71	Loire	347,5
79	Isère	376,5
94	Haute Savoie	439,5
101	Rhône	517,5
DOM-COM		
36	La Réunion	260,5
41	Mayotte	286,5
50	Martinique	294
78	Guadeloupe	372,5
80	Guyane	378
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 national ; la troisième indique le nombre de points obtenus. Plus celui-ci est faible, plus le département est efficace.

**TAUX D'ABSENTÉISME DES FONCTIONNAIRES DES PRÉFECTURES  
PAR DÉPARTEMENT EN 2010**

	Département	Taux d'absentéisme		Département	Taux d'absentéisme
1	Lozère	2,6 %	51	Maine-et-Loire	5,4 %
2	Haute-Vienne	3,1 %	53	Charente-Maritime	5,5 %
3	Tarn-et-Garonne	3,3 %	53	Oise	5,5 %
4	Aube	3,5 %	55	Orne	5,6 %
5	Hautes-Pyrénées	3,7 %	56	Gironde	5,7 %
5	Vendée	3,7 %	56	Loir-et-Cher	5,7 %
5	Marne	3,7 %	56	Lot	5,7 %
5	Haut-Rhin	3,7 %	56	Alpes-de-Haute-Provence	5,7 %
9	Loiret	3,8 %	56	Seine-Maritime	5,7 %
9	Doubs	3,8 %	56	Aude	5,7 %
9	Yonne	3,8 %	62	Rhône	5,8 %
9	Haute-Savoie	3,8 %	62	Savoie	5,8 %
9	Ardennes	3,8 %	64	Ardèche	5,9 %
14	Lot-et-Garonne	3,9 %	65	Puy-de-Dôme	6,0 %
15	Vienne	4,1 %	65	Drôme	6,0 %
15	Jura	4,1 %	65	Eure-et-Loir	6,0 %
17	Cher	4,2 %	68	Martinique	6,1 %
17	Calvados	4,2 %	68	Réunion	6,1 %
19	Haute-Saône	4,3 %	68	Mayenne	6,1 %
19	Indre	4,3 %	68	Bas-Rhin	6,1 %
19	Côte d'Or	4,3 %	72	Paris	6,3 %
19	Territoire de Belfort	4,3 %	72	Meuse	6,3 %
23	Charente	4,4 %	74	Aisne	6,5 %
23	Finistère	4,4 %	74	Guyane	6,5 %
23	Sarthe	4,4 %	74	Morbihan	6,5 %
26	Seine-et-Marne	4,5 %	77	Meurthe-et-Moselle	6,6 %
26	Allier	4,5 %	78	Vaucluse	6,7 %
26	Creuse	4,5 %	79	Nord	6,8 %
26	Aveyron	4,5 %	79	Hérault	6,8 %
30	Hautes-Alpes	4,6 %	79	Gard	6,8 %
31	Loire-Atlantique	4,7 %	82	Val-de-Marne	6,9 %
31	Vosges	4,7 %	83	Corrèze	7,0 %
33	Saône-et-Loire	4,8 %	84	Pyrénées-Orientales	7,1 %
33	Cantal	4,8 %	84	Ariège	7,1 %
33	Eure	4,8 %	86	Alpes-Maritimes	7,2 %
36	Ille-et-Vilaine	4,9 %	86	Somme	7,2 %
36	Loire	4,9 %	88	Haute-Garonne	7,5 %
38	Hauts-de-Seine	5,0 %	89	Corse-du-Sud	7,6 %
38	Tarn	5,0 %	90	Landes	7,7 %
38	Ain	5,0 %	91	Pas-de-Calais	7,9 %
38	Deux-Sèvres	5,0 %	92	Yvelines	8,3 %
38	Côtes-d'Armor	5,0 %	93	Guadeloupe	8,4 %
43	Essonne	5,1 %	93	Isère	8,4 %
43	Moselle	5,1 %	95	Var	8,6 %
45	Haute-Loire	5,2 %	96	Gers	8,8 %
45	Nièvre	5,2 %	97	Val-d'Oise	8,9 %
45	Pyrénées-Atlantiques	5,2 %	98	Bouches-du-Rhône	9,0 %
48	Haute-Marne	5,3 %	99	Seine-Saint-Denis	9,5 %
48	Manche	5,3 %	100	Haute-Corse	9,9 %
48	Indre-et-Loire	5,3 %		<b>Moyenne</b>	<b>5,9 %</b>
51	Dordogne	5,4 %			

*Définition du taux d'absentéisme : il s'agit du nombre de jours d'absence (hors week-ends) d'une population sur une année, rapporté au nombre de jours théoriques travaillés par cette population (= 228 x effectifs physiques). Les motifs d'absence concernés sont les congés maladie ordinaire, les congés de longue maladie et de longue durée et les accidents du travail.*