



N° 256 – 2^{ème} partie

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2002

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2003** (n° 230),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 28

INTÉRIEUR et LIBERTÉS LOCALES
ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE

Rapporteur spécial : M. JEROME CHARTIER
Député

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION

PRESENTATION GENERALE

CHAPITRE PREMIER : L'ADMINISTRATION GENERALE

I.- DES MOYENS BUDGETAIRES GLOBALEMENT CONSOLIDES

II.- LE COUT DE LA DEMOCRATIE : UN FINANCEMENT PUBLIC DE LA VIE POLITIQUE QUI NECESSITE UNE REFORME

III.- LE BUDGET DES CULTES : UN HERITAGE DE L'HISTOIRE

A.- LE REGIME CONCORDATAIRE

B.- LES CREDITS EN FAVEUR DES CULTES D'ALSACE-MOSELLE

IV.- LES MISSIONS TRANSVERSALES DES SERVICES CENTRAUX DU MINISTERE DE L'INTERIEUR

A.- LE CONTENTIEUX

B.- L'ACTION SOCIALE

CHAPITRE II : L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

I.- UN BUDGET SENSIBLEMENT REEVALUE

A.- LES MISSIONS DES PREFECTURES

B.- L'EXECUTION DES CRÉDITS EN 2001 ET 2002

C.- LE PROJET DE BUDGET POUR 2003

II.- LA GLOBALISATION DES CREDITS : UN INSTRUMENT DE LA REFORME DES SERVICES DECONCENTRES DE L'ÉTAT

A.- UNE EXPERIENCE INNOVANTE

B.- UN PREMIER BILAN PROMETTEUR

C.- LES PERSPECTIVES D'EVOLUTION DU DISPOSITIF

EXAMEN EN COMMISSION

III.– LE BUDGET DES CULTES : UN HERITAGE DE L’HISTOIRE

A.– LE REGIME CONCORDATAIRE

Le régime concordataire concerne quatre cultes dits reconnus : le culte catholique, les cultes protestants luthérien (Église de la confession d’Augsbourg d’Alsace-Lorraine) et réformé (Église réformée d’Alsace-Lorraine) et le culte israélite. Il est constitué des textes applicables en France avant 1870, de textes allemands de la période 1870-1918, et de textes français postérieurs à 1918.

Le régime des cultes des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle est un héritage de l’histoire. Créé par la loi du 18 germinal an X (8 avril 1802) pour le culte catholique et les cultes protestants, et par l’ordonnance royale du 25 mai 1844 pour le culte israélite, il aurait dû normalement disparaître en Alsace-Lorraine lors de l’annexion allemande de 1871. En effet, le maintien du Concordat, traité de caractère international, était juridiquement incompatible avec le changement de souveraineté. Il resta cependant en vigueur (essentiellement en raison des nombreux avantages matériels qu’il comportait) par une sorte d’accord tacite entre l’autorité religieuse et le nouveau pouvoir civil.

Lors du retour des provinces à la France – dont le régime politique s’était entre temps séparé des Églises par la loi du 9 décembre 1905 – il était bien vivant et entendit le rester. Conservé à titre transitoire par la loi du 17 octobre 1919, conforté par la loi du 1^{er} juin 1924 et l’avis du Conseil d’État du 24 janvier 1925, menacé par le Cartel des Gauches qui voulait appliquer les lois de la République dans les territoires recouverts, il fut, en fin de compte, supprimé par l’occupant nazi. Mais ce dernier avatar devait consolider le statut cultuel par l’opprobre qui frapperait désormais toute nouvelle tentative de lui porter atteinte. Après l’avoir rétabli en 1944, on pensa, dans les années 1950, le transformer pour l’étendre à l’ensemble du territoire dans le cadre plus large d’un règlement de la question scolaire. Ce projet, qui souleva beaucoup de méfiance, ne fut pas mené à son terme. Quant à la question scolaire, elle connut une autre solution avec la loi Debré de 1959.

– Le culte catholique

Après la Révolution, le Concordat fut accueilli comme le signe du rétablissement de la paix civile. La convention concordataire passée à Paris le 26 messidor an IX (15 juillet 1801) est signée notamment par Joseph Bonaparte au nom du Premier Consul et par le cardinal Hercule Consalvi au nom du pape Pie VII. Elle est publiée, en même temps que les Articles organiques, comme loi d’État le 18 germinal an X (8 avril 1802).

Ces Articles organiques, rédigés par Portalis, conseiller d'État « chargé de toutes les affaires concernant les cultes », étaient prévus par la convention concordataire. Néanmoins le pape ne les accepta jamais car ils avaient été faits à son insu et il les déclara attentatoires aux droits de l'Église. Ce fut un sujet de dispute pendant tout le XIX^{ème} siècle, et ce fut seulement pendant la période contemporaine, en raison de la désuétude dans laquelle sont tombées la plupart de ses dispositions, devenues inadaptées, que les Articles organiques ne font plus l'objet de doléances.

Les textes de 1801-1802 constituent aujourd'hui le fondement des rapports juridiques entre l'Église catholique et l'État. Les textes ultérieurs ne sont pratiquement que des textes d'application.

– *Les cultes protestants*

L'Alsace adhère très tôt à la réforme de Luther. En 1529 Jacques Sturm s'élève par sa « protestation » solennelle contre les mesures coercitives de l'Empereur. En Lorraine où l'influence du roi de France est forte, le protestantisme peine à s'implanter.

En 1648 par les traités de Westphalie, l'Alsace revient à la France et des dispositions spéciales garantissent le libre exercice du culte luthérien dans la province. A la révocation de l'Edit de Nantes en 1685, il n'y a pour les protestants luthériens aucune confiscation, ni exil, mais les protestants alsaciens font l'objet de brimades fréquentes. Peu à peu, au cours du XVIII^{ème} siècle, l'Alsace protestante participe à l'essor du royaume jusqu'à la reconnaissance officielle que constituera aux yeux de beaucoup, en 1751, l'organisation par la ville de Strasbourg des obsèques du Maréchal de Saxe, luthérien et ami du roi Louis XV.

Contrairement aux idées reçues, la Révolution ne favorisa pas l'attachement définitif des protestants à la France car elle commença par désorganiser les petites églises par l'abolition des droits féodaux et de la dîme. Les Églises protestantes échappèrent cependant à la nationalisation de 1789. La terreur de 1793 et 1794 engloba les protestants dans les mêmes persécutions que les catholiques.

La réorganisation du protestantisme (troisième partie de la loi du 18 germinal an X-8 avril 1802) français, assurée par les articles organiques des cultes protestants, apparut à tous comme une bonne mesure. L'Église réformée est organisée en consistoires indépendants les uns des autres susceptibles d'être réunis en synodes, mais sans instance supérieure pour couronner la hiérarchie. Au contraire, l'Église luthérienne de la Confession d'Augsbourg reste fortement hiérarchisée et placée sous l'autorité d'un Directoire dont le président est nommé par le gouvernement. Elle est ainsi organisée en trois consistoires généraux dont un seul survivra, celui de Strasbourg.

L'Église réformée d'Alsace et de Lorraine (ERAL) et l'Église de la Confession d'Augsbourg d'Alsace et de Lorraine (ECAAL) sont complètement autonomes.

– *Le culte israélite*

En Lorraine, par les règlements du Duc Léopold puis du Roi Stanislas au XVIII^{ème} siècle, les juifs bénéficient d'une certaine tolérance en comparaison de la situation générale qui prévaut en Europe. En Alsace, en 1784, l'édit de Louis XVI donne un semblant de statut d'organisation aux juifs. Cependant des mesures vexatoires demeurent.

Le décret de l'Assemblée nationale du 27 septembre 1791 admet les israélites aux droits des citoyens français, sous réserve du serment civique. En 1806, une assemblée de personnalités juives, convoquée par l'empereur, rédige un projet de règlement d'organisation du culte juif. Ce règlement organique est rendu exécutoire par le décret impérial du 17 mars 1808.

La loi du 8 février 1831 décide que les rabbins recevront un traitement sur le trésor public comme les ministres des autres cultes reconnus. Le 25 mai 1844, une ordonnance règle définitivement l'organisation du culte israélite. Les Consistoires départementaux sont créés, placés sous l'autorité du consistoire central établi à Paris, intermédiaire entre le gouvernement et les consistoires départementaux.

L'organisation départementale est maintenue en 1872 par le gouvernement civil.

Le régime concordataire prévoit un financement des cultes par l'État qui assure la rémunération des ministres des quatre cultes (soit 1.422 emplois budgétaires) et de quelques agents administratifs (soit 33 emplois budgétaires), et alloue des subventions à ces mêmes cultes pour leur fonctionnement. Par ailleurs, les communes sont tenues d'assurer les frais des cultes en cas d'insuffisance de revenu des fabriques catholiques, des conseils presbytéraux protestants et des consistoires protestants et israélites.

La tutelle de l'État sur les cultes est exercée, selon les cas, par le Président de la République, le Premier ministre, le ministre de l'intérieur ou le préfet. Elle porte sur l'organisation et le fonctionnement des cultes : nomination des évêques, du président du directoire de l'Église de la confession d'Augsbourg d'Alsace-Lorraine (ECAAL), agrément de la nomination des curés, des pasteurs, des grands rabbins et des rabbins, des présidents des consistoires protestants et des inspecteurs ecclésiastiques de l'ECAAL.

La gestion du régime concordataire est assurée par le bureau des cultes de Strasbourg qui prépare les décisions relevant des autorités ministérielles, procède à la liquidation de la rémunération des agents, participe à la préparation du budget des cultes dont il assure ensuite l'exécution. Le bureau des cultes de Strasbourg est également l'interlocuteur des autorités cultuelles, des préfets et des collectivités locales pour toute question concernant l'interprétation du droit local des cultes.

B.– LES CREDITS EN FAVEUR DES CULTES D'ALSACE-MOSELLE

Le budget des cultes comprend :

- les charges de personnel : rémunérations et indemnités (chapitre 31-21), cotisations sociales (article 60 du chapitre 33-90), prestations sociales (article 60 du chapitre 33-91) et secours aux ministres des cultes ou à leurs ayants droits (article 60 du chapitre 33-90) ;

- des subventions pour l'administration des cultes (article 40 du chapitre 41-51) ;
- des travaux d'équipement (article 70 du chapitre 57-40.)

Le projet de loi de finances prévoit d'ouvrir 36,75 millions d'euros en faveur des cultes d'Alsace-Moselle, soit un montant légèrement inférieur aux crédits ouverts en 2002 (37,35 millions d'euros).

ÉVOLUTION DU BUDGET DES CULTES

	LFI 2002	<i>(en millions d'euros)</i> PLF 2003
Titre III		
Rémunérations et indemnités	32,53	32,41
Cotisations sociales	3,05	3,08
Prestations sociales	0,23	0,13
Action sociale	0,02	0,02
Sous-total personnel	35,83	35,64
Titre IV		
Subventions pour l'administration des cultes	0,91	1,06
Titre V		
Équipement immobilier	0,61	0,05
Total	37,35	36,75

Source : ministère de l'intérieur

On constate que, pour l'essentiel, il s'agit d'un budget de personnel : le coût total de la rémunération des ministres du culte et des personnels administratifs est estimé à 35,64 millions, soit 97 % du budget total.

Tout en maintenant l'effectif budgétaire à 1.455 emplois, le projet de budget prévoit :

- la création, au sein de l'Église réformée et de l'Église de la confession d'Augsbourg, de 15 emplois administratifs et de 10 emplois de vicaires ;
- en contrepartie, la suppression de 15 emplois (6 pasteurs, 6 pasteurs auxiliaires, 2 expéditionnaires et 1 garçon de bureau).

Par ailleurs, afin de donner la possibilité aux autorités cultuelles de répartir leurs moyens en fonction des besoins, certaines indemnités seront, à compter de 2003, comptabilisées en dépenses d'intervention. Cette mesure se traduit par un transfert de 150.000 euros du chapitre 31-21 vers le chapitre 41-51, qui correspond à une revalorisation de 442 % des indemnités transformées en subvention alors que le rattrapage du coût de la vie aurait dû conduire à une revalorisation de l'ordre de 660 %.

Enfin, les crédits du titre V (100.000 euros en autorisations de programme et 50.000 euros en crédits de paiement) sont destinés à la poursuite de la rénovation du grand séminaire de Strasbourg et du palais épiscopal de Metz.

IV.- LES MISSIONS TRANSVERSALES DES SERVICES CENTRAUX DU MINISTERE DE L'INTERIEUR

A.- LE CONTENTIEUX

Les frais de contentieux et de réparations civiles constituent une charge importante et croissante, traditionnellement sous-évaluée en loi de finances initiale. Compte tenu de leur caractère non prévisible, ils sont imputés sur un chapitre qui est doté, en application de l'article 9 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, de crédits évaluatifs, et peut par conséquent supporter des dépenses supérieures à la dotation initiale.

L'exercice 2001 se solde par une dépense totale de 102,3 millions d'euros, supérieure de 34 % aux prévisions et en augmentation de 12,4 % par rapport aux dépenses de 2002.

FRAIS DE CONTENTIEUX ET DE REPARATIONS CIVILES EN 2000 ET 2001 (CHAPITRE 37-91)

(en euros)

	2000	2001
Article 11- Mise en jeu de la responsabilité de l'État	87 459 948,68	98 116 048,21
Par. 10/Frais de poursuite et de contentieux	3 951 496,64	7 992 675,06
Par. 20/Honoraires d'avocats, avoués, experts et autres auxiliaires de justice	3 653 573,82	5 528 331,12
Par. 31/Refus de concours de la force publique	51 624 858,81	52 379 561,75
Par. 32/Accidents de la circulation	7 086 238,67	5 790 023,14
Paragraphe 33/Autres chefs de réparation	8 161 957,17	11 699 209,77
Par. 34/Cotisation au fonds de garantie automobile	312 966,76	333 673,81
Par. 35/Lutte contre fléaux ou sinistres	0,00	143 759,27
Par. 40/Indemnisation en appl. De l'art.92 de la loi du 7 janvier 1983	11 583 565,51	13 803 794,73
Par. 50/Subv.pour l'application des art.L133-1à L133-8 du code des comm.	54 785,12	0,00
Par.60/Abonnements et impressions-Achats et reliures d'ouvrages et de journaux	156 806,36	216 988,59
Par. 71/indemn. préjudices barrages routiers de 1992-contentieux	824 770,99	101 468,37
Par. 72/indemn. préjudices barrages routiers de 1992-amiable	48 929,49	126 562,59
Article 12 - Défense et assistance des fonctionnaires	3 596 186,56	4 214 472,20
Paragraphe 10 (Frais de poursuites et de contentieux)	12 472,16	19 750,19
Paragraphe 20 (honoraires)	3 569 656,90	3 889 701,89
Paragraphe 30 (Dommages –intérêts et indemnités)	14 057,51	122,08

Source : ministère de l'Intérieur.

La progression des frais de contentieux s'explique principalement par :

- la croissance enregistrée depuis 1999 du volume des contentieux à traiter : si en 1999, le nombre de dossiers ouverts en moyenne par mois était de 486, il a atteint 546 en 2000 et 700 en 2001 ce qui représente une augmentation de 28 % par rapport à l'année 2000 et de 44 % par rapport à 1999 ;
- des règlements importants intervenus en 2001 en réparation de préjudices subis lors de blocages routiers ou blocages de ports ;
- une nette progression des frais de défense et d'assistance des fonctionnaires.

Le projet de loi de finances reconduit la dotation ouverte en 2002 soit 76,3 millions d'euros, inchangée depuis 1999 malgré la progression des dépenses. Le ministère vient cependant de lancer un recensement des besoins de ses services afin de mettre en place progressivement une gestion prévisionnelle des dépenses en cause. L'article 10 de la loi organique du 1^{er} août 2001 supprime en effet, à compter du budget pour 2006, la possibilité d'ouvrir des crédits évaluatifs pour couvrir les frais de contentieux et de réparations civiles. Le législateur organique a considéré que ces frais devaient être soumis aux mêmes contraintes que les autres dépenses de fonctionnement, conformément à la logique de responsabilisation des gestionnaires. Dès le projet de loi de finances pour 2006, les crédits de contentieux devront donc correspondre aux dépenses effectives.

B.- L'ACTION SOCIALE

1.- Les allocations et actions sociales du ministère de l'intérieur

Le ministère de l'intérieur considère que l'action sociale est une composante de la gestion des ressources humaines. C'est à ce titre qu'elle a été confiée à la sous-direction de l'action sociale de la direction des personnels, de la formation et de l'action sociale au sein de la direction générale de l'administration. Elle s'adresse cependant à tous les agents du ministère, qu'ils soient gérés par la direction générale de l'administration ou par la direction générale de la police nationale, et concerne ainsi 165.511 agents actifs, 91.327 retraités et 45.430 ayants cause.

L'action sociale comprend des dispositifs destinés aussi bien à aider les agents en difficultés professionnelles ou personnelles, qu'à offrir des services et des loisirs à l'ensemble des agents et à leur famille. Elle peut se traduire par des aides matérielles directes à la personne, mais aussi par l'intervention de professionnels et par des aides à des structures extérieures (centres de vacances, logement, restauration).

Conformément aux dispositions de la loi du 13 juillet 1983, ces dispositifs sont élaborés avec les représentants du personnel au sein de différentes instances : comité interministériel d'action sociale, commission nationale d'action sociale, commissions départementales d'action sociale. Ils sont, ensuite, mis en œuvre par l'administration (sous-direction de l'action sociale et services départementaux d'action sociale), qui confie la gestion de certaines prestations à deux fondations, la fondation Louis Lépine pour les agents de l'État relevant de la préfecture de police et de la police nationale gérés par le SGAP de Paris, et la fondation Jean Moulin pour les autres agents.

Certaines actions ont été créées au sein du ministère de l'intérieur pour répondre tout spécialement aux besoins de certaines populations, notamment des policiers qui représentent les trois quarts des effectifs :

- pour répondre aux situations professionnelles à forts risques, le ministère a mis en place des réseaux de soutien (assistants de service social, médecins de prévention, psychologues, inspecteurs hygiène et sécurité, correspondants sociaux) ;
- des prestations spécifiques sont adaptées aux contraintes des métiers exercés, notamment en terme d'horaires (gardes d'enfant et restauration) ;
- le ministère entend développer une politique en matière de logement, notamment en direction des gardiens de la paix nommés en région parisienne.

2.- Les crédits prévus pour 2003

Le budget de l'action sociale pour 2003 est estimé à 39 millions d'euros, en progression de 8,3 % par rapport aux crédits ouverts en 2002. Les principales mesures nouvelles inscrites dans le projet de loi de finances portent sur :

- la création de 3 postes d'assistants de service social (chapitre 31-01 article 93 : 89.217 euros). Cette mesure s'inscrit dans un programme pluriannuel de créations d'emplois lancé en 2001 et destiné à renforcer le réseau des professionnels de l'action sociale sur le terrain ;
- la revalorisation des rémunérations accessoires (indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires) du service social (chapitre 31-02 article 93 : 60.980 euros). Cette mesure est destinée à compenser l'écart constaté entre la

rémunération des assistants sociaux du ministère de l'intérieur et celle de leurs collègues des autres administrations ;

- des mesures spécifiques destinées aux policiers (chapitre 33-92 : 1,5 million d'euros) : aide à la petite enfance par un renforcement des moyens des crèches, création d'un réseau d'assistantes maternelles, subvention pour l'organisation de l'arbre de Noël des enfants de policiers et versement d'une aide aux repas spécifique, destinée aux fonctionnaires des préfectures qui ne disposeront plus en 2003 de structure de restauration collective.

CHAPITRE II : L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

Représentant direct du Premier ministre et de chacun des ministres, le préfet, assisté des sous-préfets d'arrondissement et des sous-préfets chargés de la politique de la ville, et, pour le préfet de région, du secrétaire général aux affaires régionales, a la charge des intérêts nationaux à l'échelon territorial. À ce titre, il assure la direction et la coordination des services de l'État dans le département ou la région.

Afin de permettre aux préfetures de se moderniser et de répondre au surcroît d'activité auquel elles doivent faire face, le projet de loi de finances pour 2003 revalorise les crédits de l'administration territoriale. En outre, la globalisation des crédits expérimentée dans 18 préfetures est étendue à 11 départements.

I.- UN BUDGET SENSIBLEMENT REEVALUE

A.- LES MISSIONS DES PREFECTURES

1.- Présentation de l'agrégat « administration territoriale »

Le projet de loi de finances retrace l'activité des préfetures à travers un agrégat découpé en huit composantes correspondant aux principales missions et fonctions de l'administration territoriale :

- **communication et représentation de l'État** : cette mission recouvre toutes les actions de communication et de représentation de l'État dans le département ;
- **sécurité** : activités des préfetures consacrées à la sécurité des personnes et des biens dans le département (notamment, mise en œuvre et mise à jour des plans de secours, coordination des forces de police et de gendarmerie) ;
- **accueil du public et délivrance des titres** : ensemble des activités consacrées à l'accueil du public et à la délivrance des titres réglementaires (titres d'identité, titres de séjour des étrangers, cartes grises, permis de conduire) ;
- **réglementation générale et élections** : activités relevant de l'organisation des élections et de la police administrative (par exemple, réglementation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement) ;
- **relations avec les collectivités locales** : activités de conseil et de contrôle exercées par les préfetures auprès des collectivités locales (y compris le contrôle sur les actes d'urbanisme), ainsi que la répartition des dotations de l'État aux collectivités locales ;
- **développement économique, politiques interministérielles et gestion des crédits** : actions de coordination menées en matière économique (emploi, développement économique, accueil des entreprises) et sociale (solidarité, exclusion, droits des femmes, rapatriés), attributions exercées directement par les préfetures en matière de tourisme, de culture et d'environnement, et missions de programmation et de gestion des crédits ;

- **animation des politiques régionales** : missions confiées, dans les préfetures de région, aux secrétariats généraux aux affaires régionales en matière d'animation de la vie économique, sociale et culturelle de la région ;
- **fonctions logistiques** : ensemble des activités concourant à l'exercice des missions des préfetures (immobilier des services et services techniques, garage et parc automobile, administration générale, informatique, formation et résidences du corps préfectoral).

2.- La préparation de l'entrée en vigueur de la loi organique du 1^{er} août 2001

L'agrégat « administration territoriale » forme un bloc d'activités homogène et pourrait préfigurer le regroupement des crédits qui entrera en vigueur à compter du budget pour 2006. On pourrait en effet envisager la création d'un programme « préfetures », rattaché à une mission « administration générale et territoriale » qui, à côté d'une mission « sécurité » et d'une mission « collectivités territoriales », formerait une des trois politiques publiques du ministère de l'intérieur.

L'effort de présentation des crédits entrepris par le ministère demandera néanmoins à être amélioré pour servir de base à la nouvelle nomenclature.

– La budgétisation par objectif reste très incomplète

Elle ne porte que sur les crédits de fonctionnement des préfetures (chapitres 37-10 et 37-30). À ce jour, 633,9 millions d'euros, soit plus de la moitié du budget, ne sont pas encore présentés par objectif. Le ministère n'est pour le moment pas en mesure de ventiler ni les dépenses de personnel des préfetures non globalisées, ni les dépenses d'informatique, de télématique et d'équipement immobilier de l'ensemble des préfetures.

– La mesure des résultats de l'activité des préfetures est encore embryonnaire

Pour rendre compte de l'activité des préfetures, le ministère de l'intérieur a associé à chaque composante de l'agrégat « administration territoriale » un ou plusieurs objectifs, chacun de ces objectifs étant mesuré à l'aide d'un indicateur. Le fascicule bleu pour 2003 contient ainsi 18 objectifs extraits, d'une part, du contrôle de gestion de l'activité des préfetures qui suivent l'expérimentation de globalisation des crédits de rémunération et de fonctionnement (outil informatique Indigo) et, d'autre part, des indicateurs partiels d'activité communiqués par les préfetures non globalisées (outil informatique Balise).

En outre, certains indicateurs ne rendent pas compte des résultats de la politique menée. Le ministère se contente souvent d'une simple mesure de l'activité des préfetures, sans en évaluer l'efficacité. À titre d'exemple, la prévention des comportements à risque des automobilistes qui constitue un des objectifs de la mission de sécurité des préfetures est évaluée à travers l'évolution du nombre de contrôles routiers, comme si l'augmentation de ces contrôles était en soi une mesure de l'efficacité de la sécurité routière. Certains indicateurs semblent même parfaitement inadaptés : en quoi l'évolution du taux de contrôles approfondis sur les dossiers européens permet-elle de mesurer les résultats obtenus dans l'amélioration de la programmation et de la consommation des crédits affectés aux politiques régionales ?

De même, le suivi de certains indicateurs semble soulever des difficultés. On relève en effet plusieurs incohérences entre le bleu 2003 et le bleu 2002, les résultats obtenus pour un même exercice d'exécution étant modifiés d'un projet de loi de finances à l'autre ⁽¹⁾.

Enfin, on constate que les indicateurs ne sont pas renseignés ni pour l'année en cours, ni pour les années à venir – le ministère ne semble donc pas en mesure de fixer aux préfetures des résultats à atteindre pour l'avenir –, et, pour les années passées, ils ne portent, dans la plupart des cas, que sur les préfetures globalisées.

Votre Rapporteur spécial constate que le ministère de l'intérieur n'a pas encore répercuté, dans les documents budgétaires, les résultats des outils de contrôle de gestion qu'il a mis en place. Le Parlement n'est pour le moment pas véritablement associé à l'examen des performances des préfetures. Notamment, la globalisation des crédits ne s'est pas accompagnée d'un compte rendu de la gestion des préfetures concernées, susceptible d'éclairer le Parlement sur l'utilisation qui a été faite des enveloppes ouvertes en loi de finances. La liberté de gestion créée par la globalisation n'a pas encore pour corollaire l'engagement devant le Parlement sur des objectifs, mesurés par des résultats évaluables. Au total, on est encore loin de la mesure de l'efficacité de la dépense prévue par la loi organique du 1^{er} août 2001.

B.– L'EXECUTION DES CRÉDITS EN 2001 ET 2002

Composé pour l'essentiel de crédits de rémunération et de fonctionnement, le budget des préfetures n'a pas subi, au cours de la gestion 2001, de modifications substantielles.

(1) Notamment, dans le bleu 2003, plusieurs indicateurs ne sont pas renseignés pour l'exécution 2000, alors qu'ils l'étaient dans le bleu 2002.

EXECUTION DU BUDGET DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE EN 2001

(en millions d'euros)

Chapitre	Libellé	LFI (1)	LFR (2)	Répartitions (3)	Sous répartition s (4)	Transferts (5)	Annulations (6)	Fonds de concours (7)	Décret de virement (8)	Report de la gestion antérieure (9)	Total des mouvements (10=2+9)	Crédits disponibles (11=1+10)	Dépenses (12)
31-11	Administration territoriale. Rémunérations principales	478,45	0,00	14,28	0,00	0,00	0,00	0,00	- 0,02	0,00	14,26	492,70	489,71
31-12	Administration territoriale. Indemnités et allocations diverses	80,95	0,00	0,42	0,00	0,12	0,00	0,00	0,30	0,00	0,85	81,80	81,56
31-98	Autres agents non titulaires. Rémunérations et vacations	1,63	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	- 0,02	0,00	0,00	1,63	1,45
33-90	Cotisations sociales. Part de l'État	58,05	0,00	0,00	- 4,73	0,00	0,00	0,00	- 0,15	0,00	- 4,88	53,17	53,76
33-91	Prestations sociales versées par l'État	23,71	0,00	0,00	- 3,57	0,00	0,00	0,00	- 1,84	0,00	- 5,41	18,30	18,47
34-82	Dépenses d'informatique et de télématique	32,23	0,00	0,10	4,83	0,00	0,00	0,00	- 0,69	14,86	19,11	51,34	34,03
37-10	Administration préfectorale. Dépenses diverses	209,48	1,52	0,17	0,00	0,00	0,00	0,77	- 1,30	13,77	14,93	224,41	209,23
37-20	Dotations globalisées de préfetures. Régions concernées dès 2000 et 2002 (libellé modifié)	65,67	0,00	0,10	0,00	0,07	0,00	0,04	1,70	2,32	4,23	69,90	67,07
37-21	Dotations globalisées de préfetures. Régions concernées en 2001	92,43	0,00	0,29	0,00	0,00	0,00	0,07	2,94	0,00	3,29	95,72	92,85
Sous-total DO		1.042,60	1,52	15,35	- 3,44	0,19	0,00	0,88	0,92	30,95	46,39	1.088,98	1.048,14
57-40	Équipement immobilier du ministère de l'intérieur	31,20	0,00	0,26	3,20	1,51	- 6,10	0,90	0,00	14,18	13,96	45,16	33,76
Sous-total DC		31,20	0,00	0,26	3,20	1,51	- 6,10	0,90	0,00	14,18	13,96	45,16	33,76
Crédit de paiement agrégat 11		1.073,80	1,52	15,62	- 0,24	1,71	- 6,10	1,78	0,92	45,13	60,34	1.134,14	1.081,9

Source : ministère de l'Intérieur.

La loi de finances initiale pour 2001 a ouvert 1.073,8 millions d'euros en faveur des préfetures. Cette dotation a été complétée, à hauteur de 58,8 millions d'euros (soit 5,5 % des crédits initiaux), par des ouvertures décidées par voie réglementaire :

- les transferts, répartitions et virements se sont soldés par une ouverture nette de 18,01 millions d'euros ;
- les ouvertures sur fonds de concours sont restées marginales (1,78 million d'euros) ;
- 45,13 millions d'euros ont été reportés depuis la gestion 2001. Ces reports restent limités pour les crédits de fonctionnement courant (5,8 % de la dotation initiale), mais représentent un montant important pour les crédits informatiques et le programme immobilier (respectivement 46,1 et 45,4 % des crédits initiaux).

Seuls les crédits de paiement pour les travaux immobiliers ont été réduits par arrêtés d'annulation, pour un montant relativement modeste (6,1 millions d'euros, soit 19,5 % des crédits initiaux). En outre, aucun crédit de l'administration territoriale n'a été gelé au cours de la gestion 2001, le contrat de gestion passé avec le ministère des finances se limitant à des reports sur la gestion 2002.

Les crédits pour dépenses ordinaires ont été consommés à 96,2 %, le taux de consommation des crédits pour dépenses en capital (équipement informatique et immobilier) s'établissant à 74,7 %.

D'après les informations transmises le 21 octobre 2003 par le ministère de l'intérieur, le budget de l'administration territoriale pour 2002 n'a subi aucun gel, ni annulation de crédits.

C.- LE PROJET DE BUDGET POUR 2003

Les crédits de paiement prévus pour l'administration territoriale s'établissent à 1.121,6 millions d'euros, en hausse de 2 % par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances pour 2002. Pour leur part, les autorisations de programme atteignent 52,8 millions d'euros, en augmentation de 39,4 %.

EVOLUTION DU BUDGET DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE PAR NATURE DE DEPENSE

(en euros)

	Autorisations de programme		Crédits de paiement	
	LFI 2002	PLF 2003	LFI 2002	PLF 2003
Dépenses ordinaires				
Titre III			1.072.426.097	1.095.224.296
<i>Personnel</i>			659.968.784	584.229.179
<i>Fonctionnement</i>			412.457.313	510.995.119
Totaux pour les dépenses ordinaires			1.072.426.097	1.095.224.298
Dépenses en capital				
Titre V	37.845.000	52.767.000	26.945.000	26.367.000
Totaux pour les dépenses en capital	37.845.000	52.767.000	26.945.000	26.367.000
Totaux généraux	37.845.000	52.767.000	1.099.371.097	1.121.591.298

Source : « bleu » pour 2003.

EVOLUTION DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT
ET DE REMUNERATION DES PREFECTURES GLOBALISEES

(en millions d'euros)

	Exécution 2000	Exécution 2001	LFI 2002	PLF 2003
	4 préfetures globalisées	10 préfetures globalisées	18 préfetures globalisées	29 préfetures globalisées PLF
Communication et représentation de l'État	4	10	13	21
Sécurité	3	8	10	16
Accueil du public et délivrance des titres	15	44	55	92
Réglementation générale et élections	5	16	20	33
Relations avec les collectivités locales	6	19	23	38
Développement économique, politiques interministérielles et gestion des crédits	8	27	34	56
Animation des politiques régionales (uniquement pour les préfetures de région)	0	1	2	3
Fonctions logistiques	11	35	44	74
Total	52	160	202	333

Source : « bleu » pour 2003.

DEPENSES DE FONCTIONNEMENT DES PREFECTURES NON GLOBALISEES (HORS
PERSONNEL)
(Chapitre 37-10)

(en millions d'euros)

	Exécution 2000	Exécution 2001	LFI 2002	PLF 2003
	Communication et représentation de l'État	48	22	22
Sécurité	28	17	11	6
Accueil du public et délivrance des titres	164	82	65	28
Réglementation générale et élections	55	30	20	11
Relations avec les collectivités locales	58	36	23	13
Développement économique, politiques interministérielles et gestion des crédits	88	53	34	19
Animation des politiques régionales (uniquement pour les préfetures de région)	12	10	4	7
Fonctions logistiques	314	187	202	62
Total	767	437	383	155

Exécution 2000	Exécution 2001	LFI 2002	PLF 2003
-------------------	-------------------	-------------	-------------

Source : « bleu » pour 2003.

La revalorisation du budget de l'administration territoriale vise à adapter les moyens des préfectures aux missions qui leur sont confiées et à engager une étape nouvelle dans la modernisation de leur gestion. Les mesures nouvelles inscrites dans le projet de loi de finances concrétisent le plan pluriannuel d'action en faveur des préfectures, élaboré à la suite des assises du 23 novembre 2000.

1.- La poursuite de la globalisation

L'expérimentation de la globalisation des crédits de fonctionnement et de personnel engagée en 2000 sera étendue en 2003 dans les 11 préfectures suivantes : Aisne, Alpes-Maritimes, Cher, Indre, Indre et Loire, Loir et Cher, Loiret, Rhône, Saône et Loire, Seine et Marne et Martinique.

Cette nouvelle tranche portera le nombre total des préfectures globalisées à 29. Trois régions (Centre, Haute-Normandie, Picardie) verront désormais l'ensemble de leurs préfectures globalisées et une préfecture d'Outre-Mer, celle de la Martinique, sera, pour la première fois concernée. Les dotations globalisées sont inscrites pour 2003 sur un chapitre nouveau (37-30).

Le contrat passé entre le ministère de l'intérieur et la direction du budget ayant été reconduit pour un an, les dotations de l'ensemble des préfectures globalisées progresseront de 0,3 % en 2003, ce qui entraîne une augmentation de crédits de 1,79 million d'euros sur le chapitre 37-20 et de 2,05 millions d'euros sur le chapitre 37-21.

Le projet de loi de finances ne comporte pas d'informations sur l'utilisation prévisionnelle qui sera faite de l'enveloppe allouée aux 29 préfectures globalisées. Dans la perspective de la généralisation de la globalisation, il importe que, dès 2003, le chapitre 37-30 soit décliné par nature de dépense, afin que le Parlement soit informé du détail des crédits en cause. Cette répartition ne remettra pas en cause la fongibilité des crédits, la ventilation par article n'étant qu'indicative. On notera que, de manière à ce que la fongibilité n'exclut pas la « traçabilité » des crédits, l'article 7 de la loi organique du 1^{er} août 2001 prévoit que les programmes devront être déclinés par nature de dépense. À défaut d'une telle déclinaison, le Parlement serait contraint, lorsque la globalisation sera généralisée, à se prononcer sur une enveloppe supérieure à un milliard d'euros, sans être informé de son utilisation prévisionnelle. Votre Rapporteur spécial constate que le mouvement de globalisation engagé par le ministère de l'intérieur s'est, jusqu'à présent, accompagné d'une répartition par article des crédits en cause, qu'il s'agisse des moyens de fonctionnement des services centraux (chapitre 34-01), de la défense et sécurité civiles (chapitre 34-31) ou de la police nationale (chapitre 34-41). Les dotations aux préfectures globalisées, parce qu'elles agrègent des crédits de fonctionnement et de rémunération, doivent bénéficier du même niveau d'information.

2.- Une mise à niveau des crédits de fonctionnement

Pour la première fois depuis plusieurs années, les chapitres de fonctionnement des préfectures bénéficient d'un « rebasage » qui, pour 2003, atteint 2,15 millions d'euros, dont près de 1,9 million d'euros au bénéfice des préfectures non globalisées.

Cet abondement est destiné à prendre en compte les charges nouvelles générées par le surcroît d'activité des préfectures : accroissement du nombre de titres délivrés (*cf.* tableau ci-dessous), augmentation nette des surfaces utilisées, renforcement des effectifs des secrétariats généraux aux affaires régionales, progression du coût de commissionnement de la carte bancaire et dépenses supplémentaires induites par l'introduction du nouveau passeport sécurisé.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE TITRES DÉLIVRÉS EN PRÉFECTURE

	2000	2001
Permis de conduire	2.109.700	2.236.093
Cartes grises	11.153.799	11.106.990
Passeports	2.323.519	2.574.308
Carte nationale d'identité à sécurité renforcée	5.643.268	5.937.921
Titre de séjour d'étrangers	606.190	683.098

Source : « bleu » pour 2003

3.- Le rattrapage des crédits de rémunération

Les effectifs budgétaires de l'administration territoriale s'établissent à 30.126 agents hors transferts, et à 30.409 après transferts, soit 325 agents supplémentaires (+1,08 %) par rapport à 2002.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS BUDGÉTAIRES DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

	LFI 2002	PLF 2003
Corps préfectoral	588	588
Personnels administratifs de catégorie A	3.691	3.746
Personnels administratifs de catégorie B	5.277	5.428
Personnels administratifs de catégorie C	14.742	14.763
Contractuels	88	95
Contractuels « Berkani »	1.164	1.135
Personnels des transmissions	1.244	1.256
Personnels des services techniques	3.290	3.397
Personnels des services sociaux	0	1
Total	30.084	30.409

Source : ministère de l'Intérieur

a) Les mesures de création, de suppression et de transfert d'emplois

Le projet de loi de finances prévoit des créations et des suppressions d'emplois qui représentent, compte tenu de divers transferts, un coût total de 9,90 millions d'euros, hors crédits de vacation :

- 12 emplois nouveaux résultent de la régularisation effectuée au titre de la loi du 11 octobre 1985 (droit d'option exercé entre l'État et les collectivités territoriales) ;
- 30 emplois d'ouvriers professionnels sont créés (0,65 million d'euros) ;
- 312 emplois sont transférés du ministère de l'Outre-mer vers la préfecture de Martinique dans le cadre de l'expérimentation de la globalisation (9,59 millions d'euros).

En outre, une dotation de 2,65 millions d'euros de crédits de vacations permettra d'améliorer très sensiblement les délais de traitement des demandes de droit d'asile.

b) La poursuite du repyramidage des emplois

Des mesures de transformation d'emplois permettront, pour un coût total de 0,68 million d'euros, de poursuivre la démarche de requalification.

Pour le cadre national des préfectures, 267 emplois d'agents sont transformés en 216 emplois d'adjoints et en 30 emplois de secrétaires administratifs de classe normale, 150 emplois d'agents en 150 emplois d'adjoints et 70 emplois d'agents en 70 emplois de secrétaire administratif de classe normale.

Pour les corps techniques et spécialisés, la requalification conduit à transformer 5 emplois d'agents des transmissions en 5 emplois d'inspecteurs des transmissions, 5 emplois de contremaîtres en 5 emplois d'agents des services techniques (AST), 8 emplois de conducteurs en 8 emplois d'AST de seconde classe et 10 emplois d'AST de seconde classe en 10 emplois d'inspecteurs du service intérieur et du matériel de classe exceptionnelle.

c) La revalorisation des régimes indemnitaires

Un effort indemnitaire exceptionnel, de niveau comparable à celui consenti en 2002, est réalisé en faveur des agents de préfectures. Représentant un coût total de 9,06 millions d'euros, ce rattrapage indemnitaire permet de progresser vers une parité interministérielle et de compenser certaines contraintes propres, notamment celles liées à l'encadrement.

L'augmentation sera de 8,25 millions d'euros pour les agents du cadre national des préfectures, de 0,56 million d'euros pour les personnels des transmissions et de 0,25 million d'euros pour les personnels des services techniques et du matériel.

En outre, une dotation de près de 0,18 million d'euros permettra d'améliorer la rémunération des directeurs de préfecture grâce à l'octroi de points de nouvelle bonification indiciaire qui aura pour contrepartie la transformation de l'ensemble des postes de directeurs en emplois fonctionnels. Cette réforme sera mise en œuvre au cours du second semestre 2003 et devrait concerner 50 % de l'effectif.

S'agissant du corps préfectoral, la dotation affectée au régime indemnitaire des préfets hors cadre est revalorisée de 0,1 million d'euros pour prendre en compte l'accroissement de leur nombre. En outre, une revalorisation du régime indemnitaire du corps préfectoral (0,9 million d'euros), qui n'avait pas connu d'évolution depuis 1998, sera mise en œuvre.

d) Les moyens informatiques

Les crédits alloués à l'administration territoriale pour les dépenses informatiques s'établissent, pour 2003, à 22,33 millions d'euros.

Le budget informatique de l'administration territoriale vise à poursuivre la refonte des grandes applications nationales, la généralisation des télétransmissions, l'extension du projet de contrôle budgétaire automatisé, le transfert des archives aux préfetures et la mise en place d'un système d'information automatisé de gestion de crise.

e) Le programme immobilier

Les moyens réservés à l'investissement immobilier atteignent 26,36 millions d'euros en crédits de paiement et 52,76 millions d'euros en autorisations de programme.

Les opérations prévues concernent en priorité la rénovation des locaux affectés à l'accueil du public et la restructuration des bâtiments, afin d'optimiser les relations fonctionnelles entre les services, le confort des personnels ainsi que les actions lourdes d'entretien du patrimoine. Plus de 26.000 m² seront mis en chantier et 14.000 m² devraient être livrés en 2003.

Seront notamment réalisées les opérations suivantes :

- construction de la sous-préfecture de Sarcelles ;
- extension de la préfecture de Besançon sur le site de Chamars ;
- restructuration des services d'accueil de la préfecture d'Agen ;
- extension et restructuration des sous-préfectures de Lannion et du Raincy ;
- restructuration des services d'accueil de la préfecture de région à Nantes ;
- construction d'un nouveau bâtiment d'accueil du public à Fort de France ;
- extension de la sous-préfecture de Dreux.

En outre, la reconstruction de la préfecture de la Marne à Châlons sera engagée, quelques mois à peine après l'incendie dont ce bâtiment classé a été victime.

II.- LA GLOBALISATION DES CREDITS : UN INSTRUMENT DE LA REFORME DES SERVICES DECONCENTRES DE L'ÉTAT

Le ministère de l'intérieur s'est engagé depuis plusieurs années dans une démarche de regroupement de ses crédits de fonctionnement. Dès 1985, les moyens de fonctionnement des préfetures (hors personnel) ont été inscrits sur un chapitre unique (37-10). Depuis 1990, le même regroupement bénéficie à l'administration centrale (chapitre 34-01), à la sécurité civile (chapitre 34-31) et à la police nationale (chapitre 34-41).

En 2000, le ministère a lancé une expérience de globalisation plus ambitieuse, en ouvrant, dans quatre préfectures pilotes⁽²⁾, une enveloppe unique rassemblant les crédits de personnel, de fonctionnement et de petit équipement. Cette expérience a permis de concrétiser les réflexions de l'administration sur la modernisation de l'État et l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique. Elle a été étendue, par tranches successives, à 25 départements⁽³⁾ et a inspiré, pour une large part, la nouvelle organisation du budget de l'État prévue par la loi organique du 1^{er} août 2001.

Votre Rapporteur spécial s'est rendu dans trois départements pour évaluer l'expérience en cours, et mesurer les possibilités de sa généralisation. Il a pu ainsi voir le fonctionnement de deux préfectures globalisées (une préfecture de région à Rouen et une préfecture de taille plus modeste à Angers) et d'une préfecture non globalisée de la région parisienne (Cergy-Pontoise).

A.— UNE EXPERIENCE INNOVANTE

Les règles de gestion des préfectures globalisées ont été fixées par une circulaire du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et du ministre de l'intérieur, en date du 17 septembre 1999. Prévues pour s'appliquer au cours de la durée initiale de l'expérience (de 2000 à 2002), elles viennent d'être prorogées d'un an. La globalisation se présente sous la forme d'un contrat : les préfectures bénéficient d'un assouplissement des règles de gestion des crédits et des emplois, et, en contrepartie, s'engagent à développer un système de contrôle de gestion.

1.— Un assouplissement des règles de gestion des crédits et des emplois

a) Une dotation globalisée, fongible et garantie

Le préfet reçoit en début d'exercice une seule dotation qui englobe le budget de fonctionnement, les crédits de rémunération et les crédits de grosse maintenance immobilière. Échappent à la globalisation : les charges de pensions gérées par un service central, les dépenses relevant d'une logique d'investissement national (travaux immobiliers lourds, matériels structurant en matière d'informatique et télécommunications), ainsi que les dépenses d'action sociale communes à la police et aux préfectures. Enfin, pour les préfectures de région, les chargés de mission des secrétariats généraux aux affaires régionales, mis à disposition par les ministères, échappent au dispositif.

Cette enveloppe globalisée comprend deux catégories de dépenses : celle relevant des rémunérations et celle relevant du fonctionnement. Au sein de chacune des deux masses, la fongibilité est totale, et, en leur sein, elle est soumise au visa du

(2) Doubs, Finistère, Isère et Seine-Maritime

(3) en 2001 : Charente-Maritime, Eure, Eure-et-Loir, Maine-et-Loire, Haut-Rhin, Somme, Var, Vosges, Territoire-de-Belfort et Seine-St-Denis ; en 2002 : Calvados, Oise, Haute-Vienne, Yonne ; en 2003, sous réserve du vote de la loi de finances : Seine-et-Marne, Alpes-Maritimes, Indre, Aisne, Cher, Rhône, Indre-et-Loire, Saône-et-Loire, Loiret, Loir-et-Cher, Martinique.

contrôleur financier, sans intervention de l'administration centrale. Cette fongibilité permet des redéploiements de crédits, notamment à l'occasion de mouvements de personnels susceptibles de dégager des marges structurelles (modification durable du nombre et de la structure des emplois) ou conjoncturelles (vacance temporaire d'un poste). Les redéploiements peuvent s'opérer sur n'importe quel poste de dépenses et se traduire soit par un abondement du budget de fonctionnement, soit par des mesures indemnitaires où une marge d'adaptation est permise en plus du régime de droit commun des agents de préfecture, soit par un repyramidage des emplois.

Chaque enveloppe globale bénéficie d'une garantie de progression de 0,3 % par an ⁽⁴⁾. Elle est en outre à l'abri des mesures de régulation budgétaire (gels ou annulations de crédits). Enfin, les reports des crédits non consommés sont automatiques et intégraux.

b) Un plafond d'emplois

Les préfectures globalisées échappent aux contraintes liées à la gestion des emplois budgétaires. Elles peuvent gérer librement leurs emplois en modifiant la répartition par catégorie ou par grade, à condition de respecter :

- le statut de la fonction publique qui reste intégralement applicable aux préfectures globalisées ;
- un plafond d'emplois, calculé en temps rémunéré, qui ne peut pas être dépassé pendant la durée de l'expérimentation. Il n'est donc pas possible d'augmenter l'emploi public par le biais de la globalisation ;
- un plafond de masse indiciaire budgétaire qui ne peut pas être dépassé, et qui limite donc les possibilités de transformation d'emplois.

Afin de vérifier le respect des règles de gestion des préfectures globalisées, le rôle du contrôleur financier a été accru. Celui-ci est en effet destinataire d'un ensemble de documents qui doivent lui permettre de renforcer sa mission de conseiller financier du préfet, mais aussi, si nécessaire, de jouer un rôle de contrôle de la régularité des dépenses.

⁽⁴⁾ Cette norme de progression est inférieure au « glissement vieillesse-technicité » (GVT) estimé en moyenne à 0,7 % par an. Sur ce point, les préfectures globalisées sont traitées de la même manière que les autres préfectures dont les crédits, en application du contrat de maîtrise des coûts passé avec la direction du budget, évoluent moins vite que le GVT.

c) Le développement du contrôle de gestion

Les préfetures globalisées se sont engagées à mettre place de deux dispositifs complémentaires :

- un système de comptabilité analytique destiné à piloter la politique d'allocation des moyens et d'arbitrage entre les priorités (par exemple, examen des avantages et inconvénients d'une éventuelle externalisation de certaines prestations), et à comparer la structure des coûts d'une préfecture donnée avec ceux des préfetures de taille équivalente ;
- un outil de mesure de la performance globale de la préfecture sur ses champs d'activité.

Conçue de manière concertée par le ministère de finances et celui de l'intérieur, la globalisation répond à des objectifs différents. La direction du budget voit dans l'expérimentation un outil de maîtrise de la dépense publique. Pour le ministère de l'intérieur, la globalisation est davantage perçue comme un moyen de modifier les relations entre l'administration centrale et les services locaux. En rassemblant des crédits auparavant gérés par plusieurs directions dans une enveloppe unique, elle fait des gestionnaires locaux les responsables de l'allocation de la ressource, l'administration centrale se concentrant sur le pilotage des préfetures (définition des objectifs, organisation du suivi).

B.- UN PREMIER BILAN PROMETTEUR

Votre Rapporteur spécial a constaté, lors de ses visites en préfecture, l'appréciation globalement positive portée sur l'expérience : en autorisant les préfets à dégager les moyens nécessaires à la réalisation des priorités définies au niveau local et en impliquant les agents dans la gestion de leur service, la globalisation est vécue comme un facteur de responsabilisation qui a favorisé l'apparition d'une culture de contrôle de gestion, et comme un outil de dialogue social qui s'est avéré un levier particulièrement précieux pour engager des réorganisations de services. Elle est considérée à la fois par les services des préfetures, les services locaux du ministère des finances (trésoriers payeurs généraux et contrôleurs financiers) et les représentants des organisations syndicales comme une avancée sur laquelle il ne serait pas concevable de revenir.

Cette appréciation est confirmée par le bilan d'étape réalisé par l'administration centrale du ministère de l'intérieur à partir de l'exploitation de réponses données par les préfets à un questionnaire. L'expérience a permis d'améliorer le pilotage des services, d'approfondir la concertation sur les priorités et de diffuser une culture de gestion renouvelée et élargie. La maîtrise technique du dispositif a impliqué, au prix d'un investissement lourd des équipes de gestionnaires locaux, l'assimilation de nouveaux concepts de gestion et l'appropriation d'outils informatiques spécifiques.

Pour sa part, l'inspection générale de l'administration a procédé à une évaluation des premières années de l'expérimentation dans laquelle elle a relevé les difficultés rencontrées dans la mise en place du dispositif et émis un certain nombre de recommandations.

1.- Une meilleure adéquation des moyens aux réalités et aux missions locales

Les préfets ont utilisé la fongibilité des crédits et la possibilité de modifier la structure des emplois pour adapter leurs moyens aux missions et aux priorités dégagées dans le projet territorial de l'État.

a) Les redéploiements de crédits

Les préfetures globalisées ont pu dégager des marges de manœuvre financières et les utiliser soit en finançant des dépenses qui n'étaient pas prévues, soit en reportant les crédits sur la gestion suivante. Pour l'essentiel, ces marges sont apparues sur les crédits de rémunération et s'expliquent par des vacances de postes, résultant soit d'une gestion prudente des remplacements décidée localement, soit surtout des délais d'affectation inhérents à la gestion centralisée des personnels. Il ne s'agit donc pas de *boni* de gestion résultant d'une stratégie délibérée des préfetures. En outre, ces marges de manœuvre représentent des masses financières relativement modestes, limitées en moyenne à 3 % du budget de la préfeture.

Les marges de manœuvre ont été utilisées en priorité pour abonder le régime indemnitaire des personnels (versement de primes exceptionnelles dans la limite autorisée par les textes), ou pour financer soit des travaux de maintenance et d'aménagement immobiliers, soit le renouvellement des mobiliers et des moyens informatiques.

REDÉPLOIEMENT DE CRÉDITS RÉALISÉS PAR LES PRÉFECTURES GLOBALISÉES EN 2000

(en euros)

	Doubs		Finistère		Isère		Seine-Maritime	
	Montant	% marge						
En 2000	62.595,57	24	162.616,15	48	331.673,27	66	72.888,16	14
Mesures de personnel	62.595,57	24	70.009,01	21	148.218,56	29	72.888,16	14
– augmentation de vacataires	–		15.432,26		137.512,21		48.496,32	
– abondement de primes (1)	62.595,57		54.119,40		10.706,34		24.391,84	
Complément de fonctionnement			92.607,14	27	183.454,71	37	(2)	
Report 2001	196.268,96	76	176.745,73	52	168.776,46	34	431.677,23	86
– crédits de rémunération	120.044,45		104.178,63				63.676,13	
– crédits de fonctionnement	76.224,51		72.567,10		168.776,46	34	368.001,10	86
Total marge de manœuvre	258.864,53		339.361,88		500.461,92		504.565,39	
En % du budget globalisé initial	2,6		3		3,7		2,8	

(1) dont prime versée en janvier 2001 dans le Doubs

(2) En Seine-Maritime, plus de 533.571,56 euros ont été reportés sur l'exercice 2001 au titre de la masse de fonctionnement, le contrôleur financier souhaitant un paiement sur les crédits 2000 de toutes les factures rattachées à cette année. Cette marge n'est pas comptabilisée ici, ce qui fausse un peu les comparaisons.

Source : Inspection générale de l'administration

REDÉPLOIEMENT DE CREDITS REALISES PAR LES PREFECTURES GLOBALISEES EN 2001

(en euros)

Préfecture	Montant de la marge		Utilisation de la marge
Charente-Maritime	259.163,33	53.357,16 57.930,63 45.734,71 97.567,37	pour l'informatique en travaux immobiliers en primes exceptionnelles reportés
Doubs	228.673,53	167.693,92 19.818,37 34.690,54	en fonctionnement (mobilier, informatique) en prime collective reportés en prévision d'aléas de gestion
Eure	564.061,36	426.857,25 60.979,61 74.882,65	en travaux reportés sur le fonctionnement reportés sur les rémunérations
Eure-et-Loir	94.609,26	37.978,93 27.960,43 28.669,90	en bonifications exceptionnelles en travaux d'entretien reportés
Finistère	128.057,17	79.273,49	en travaux d'aménagement
Isère	198.183,72	106.714,31 91.469,41	en préfinancement d'engagement de la comptabilité d'exercice de 2001 provision pour le fonctionnement
Maine-et-Loire	144.064,32	76.224,51 67.839,81	en fonctionnement en mois vacataires et en recrutement
Haut-Rhin	226.735,14	45.734,71 64.790,90 66.315,32 22.867,37	en abondement du régime indemnitaire en travaux en modernisation en dépenses divers reliquat reporté
Seine-Maritime	580.404,81	143.895,10 436.509,71 109.763,29	en acquisition de véhicules, en documentation et formation et pour le GED cartes grises en travaux immobiliers en prime exceptionnelle
Somme	214.065,40	106.714,31 15.244,90 92.106,19	en travaux en achat de matériel informatique reportés
Var	328.818,35	267.838,75 60.979,61	en travaux, aménagements mobiliers et immobiliers et en informatique en abondement du régime indemnitaire
Vosges (env)	304.898,03	24.391,84 18.293,88 35.282,80 228.673,53	en vacataires en provisionnement pour capital-décès en indemnité exceptionnelle en aménagement de locaux et achat de voitures et de photocopieurs.
Territoire-de-Belfort	78.497,52	26.400 6.400 4.524,69 41.161,23	en prime exceptionnelle en contributions collectives pour travail exceptionnel pour paiement d'heures supplémentaires réelles à certaines catégories d'agents reportés
Seine-Saint-Denis	682.246,70	308.746,61 76.224,51 15.244,90 152.449,02 129.581,66	en travaux et achats de mobilier en acquisition de matériel informatique en études audit en prime en mois vacataires pour compenser l'augmentation de l'activité dans les services d'accueil du public

Source : ministère de l'Intérieur

b) Les modifications apportées à la structure des emplois

La globalisation a indéniablement amélioré la gestion du personnel. Elle garantit le remplacement des postes vacants et permet aux préfetures de s'organiser dans les limites de leur effectif maximum et de leur volume indiciaire.

Après avoir, dans un premier temps, géré avec prudence l'évolution de leur effectif, la plupart des préfetures s'orientent aujourd'hui vers une saturation de leurs emplois en atteignant leur plafond. Ce choix répond aux demandes des organisations syndicales qui militent en faveur d'une politique de recrutements soutenus.

La globalisation a permis aux préfetures d'orienter leur stratégie de recrutement. Certaines ont pu privilégier les tâches de gestion, en recrutant des contrôleurs de gestion, d'autres ont renforcé les effectifs affectés à l'accueil ou la protection contre les risques naturels.

Les organisations syndicales avaient, au moment du lancement de la globalisation, craint que la liberté de gestion des personnels se traduise par une précarisation de l'emploi et un recours accru au personnel contractuel ou vacataire. Ces inquiétudes ne sont pas concrétisées. Si la globalisation a permis de répondre aux surcroûts conjoncturels d'activité par le recrutement de vacataires, les préfetures globalisées ont surtout utilisé leurs possibilités d'adaptation de la structure des emplois en augmentant la part des agents de catégorie B ⁽⁵⁾, au détriment des personnels techniques et des agents de catégorie C, le nombre d'agents de catégorie A restant stable.

La globalisation n'a cependant pas encore débouché sur une véritable gestion prévisionnelle des emplois à travers une anticipation des départs, des promotions et des retours. De même, la réflexion sur la répartition des effectifs ne fait que commencer.

2.– Le renforcement du dialogue social

Le dialogue social au sein des préfetures globalisées connaît un approfondissement marqué, soit de manière informelle au travers des comités de pilotage, soit au sein des comités techniques paritaires qui sont devenus des lieux d'échange et de concertation préalables aux choix budgétaires et à la réorganisation des services. Le projet territorial peut ainsi trouver une traduction concrète et concertée.

Notre Rapporteur spécial a pu mesurer combien la globalisation peut changer la nature des relations entre le corps préfectoral et les services de la préfeture, même si la situation diffère d'un département à l'autre en fonction des personnes en place. D'une manière générale, les représentants des organisations syndicales ont reconnu l'amélioration de l'information et le renforcement de la concertation.

3.– La mise en œuvre du contrôle de gestion

La mise en œuvre du contrôle de gestion a été, dans un premier temps, perçue comme un instrument d'évaluation individuelle ou comme un outil exclusivement réservé à l'usage de l'administration centrale et destiné à imposer des réductions de personnel.

La mesure de la performance des préfetures repose sur les indicateurs prévus par le dispositif Indigo, conçu à l'échelon national pour déterminer des priorités et fixer des objectifs sur les principaux secteurs d'activité des préfetures. La base Indigo a soulevé de nombreuses interrogations du fait de

⁽⁵⁾ Ces évolutions s'inscrivent dans les grandes orientations nationales décrites par le Plan pluriannuel d'action pour les préfetures qui tendent à un renforcement des catégories A et B.

ses imperfections techniques. Le système a été jugé incomplet – il ne retrace pas l'activité de certains services et n'est pas adapté aux sous-préfectures –, et insuffisamment coordonné avec les autres outils de suivi. La base Indigo a en effet vocation à être complétée par des indicateurs portant sur contexte économique et social du département (dispositif Balise), par un suivi des « fiches-actions » du projet territorial de l'État (dispositif PTE) et par des données donnant un bilan social (dispositif Arcade 2).

Après une phase de rodage délicate, le contrôle de gestion commence à être mieux compris et accepté, notamment dans les quatre préfectures pilotes qui ont pu mettre en place l'organisation et les moyens nécessaires à la collecte des informations. Néanmoins, les préfectures rencontrent encore des difficultés pour renseigner certains indicateurs. Si environ 90 % d'entre elles ont identifié un interlocuteur chargé de remplir la fonction de contrôleur de gestion, le taux de remontée des données relatives au premier et deuxième trimestres 2002 n'atteint que 75 %.

Votre Rapporteur spécial relève que l'administration centrale a mis en œuvre une démarche volontariste inhérente à toute expérimentation. Pour pouvoir disposer d'un outil de comparaison entre elles, les préfectures devaient dans un premier temps saisir les données des indicateurs. Cette phase s'achève actuellement avec la généralisation à toutes les préfectures, globalisées ou non, de la base « info-centre », rassemblant les indicateurs Balise et Indigo. Aujourd'hui, cette base permet aux préfectures de comparer leurs résultats, relatifs aux différentes missions, avec ceux des préfectures de même strate et avec la moyenne nationale. L'appropriation des outils du contrôle gestion est donc en cours et va permettre de fixer les objectifs nationaux et locaux au regard desquels se mesurera la performance de chaque préfecture.

Les préfectures jugent que les indicateurs sont trop nombreux (la base Indigo en comprend pas moins de cent) et que certains d'entre eux ne permettent pas une mesure réelle de l'activité. Le dispositif demande incontestablement à être adapté. Il importe également d'accroître les capacités d'analyse des services en généralisant le recrutement de contrôleurs. Sur ce point, il pourrait être intéressant de mutualiser les moyens entre les préfectures les moins bien dotées, et de faire évoluer les missions de contrôle en distinguant, d'une part, le contrôle de gestion proprement dit qui pourrait être confié au contrôleur financier local, et, d'autre part, le contrôle « qualité » qui justifierait le recrutement d'un chargé de mission placé auprès du secrétaire général de la préfecture.

C.- LES PERSPECTIVES D'EVOLUTION DU DISPOSITIF

L'expérimentation en cours doit faire l'objet d'une évaluation préalablement à sa généralisation, et *a fortiori* à son extension aux services déconcentrés de l'État. Votre Rapporteur spécial souhaite d'ores et déjà soulever les principales pistes d'évolution du dispositif.

1.- Les adaptations préalables à la généralisation de la globalisation

Le ministre de l'intérieur a annoncé son intention de généraliser la globalisation en 2004. Votre Rapporteur spécial souscrit à cet objectif : la coexistence de deux modes de gestion crée un système à deux vitesses qui ne peut perdurer à moyen terme. Pour autant, préalablement à sa généralisation, l'expérience actuelle doit être adaptée sur plusieurs points.

La généralisation posera des difficultés aux préfectures les petites qui ne disposent pas des moyens, notamment humains, nécessaires aux modifications de gestion inhérentes à la globalisation. Sur ce point, le ministère doit organiser des possibilités de mutualisation entre préfectures. De même, certaines dépenses

aléatoires sur lesquelles les préfetures n'ont aucune prise devraient être prises en charge au niveau national. Par exemple, il n'est pas normal que le budget des préfetures continue à financer les congés de fin d'activité octroyés à leurs anciens agents.

D'une manière générale, la souplesse de gestion actuellement octroyée aux préfetures globalisées pourra difficilement être maintenue en l'état dans un dispositif généralisé. On voit mal comment toutes les préfetures pourraient bénéficier d'une garantie de report et de progression annuelle de leurs crédits, et être exemptées des mesures de régulation budgétaire.

En outre, on constate que la globalisation a fait du budget des préfetures un instrument de négociation sociale davantage qu'un outil de pilotage. Pour répondre aux revendications des organisations syndicales, les préfetures globalisées se sont orientées, on l'a vu, vers une saturation de leurs effectifs. Si aujourd'hui les marges de manœuvre dégagées sur les crédits de rémunération en raison des vacances frictionnelles permettent des transferts vers l'investissement (travaux immobiliers, équipements informatiques), on peut s'interroger sur la dynamique propre aux dépenses de rémunération, poussées par un facteur « glissement vieillesse-technicité » estimé à 0,7 % par an, qui pourrait épuiser la progression de l'enveloppe globale, actuellement limitée chaque année à 0,3 %. Les préfetures devront être incitées à ne pas procéder au remplacement poste par poste des départs à la retraite, soit en recourant à l'externalisation, soit en développant les redéploiements fonctionnels au sein de leurs effectifs en activité.

Par ailleurs, quel sera le sort réservé aux investissements, notamment immobiliers, actuellement exclus de la globalisation ? La généralisation du dispositif devrait logiquement s'accompagner de son élargissement aux opérations immobilières qui gagneraient à être gérées localement ⁽⁶⁾. Afin de permettre au ministère de préparer cette nouvelle déconcentration, on pourrait, dans un premier temps, prévoir de globaliser les opérations de rénovation des immeubles existants, la construction de bâtiments nouveaux, et notamment des sous-préfetures, restant du ressort de l'administration centrale.

En tout état de cause, la globalisation devra s'adapter aux nouvelles dispositions organiques qui entreront en vigueur à compter du budget pour 2006. La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances a en effet transposé à l'échelon national l'esprit de l'expérience menée depuis 2000 au niveau des préfetures : son article 7 prévoit un regroupement des crédits de l'État par programmes ministériels formant des enveloppes globalisées et fongibles, et un assouplissement de la gestion des emplois publics. En contrepartie de la liberté de gestion qui leur est octroyée, les ministères dépensiers devront s'engager sur des objectifs et rendre compte de leurs résultats. Les deux dispositifs (celui des préfetures globalisées et celui de la loi organique) ne sont cependant pas compatibles sur deux points.

⁽⁶⁾ Notons que la loi organique du 1^{er} août 2001, en prévoyant une fongibilité entre fonctionnement et investissement, milite en faveur de l'élargissement de la globalisation aux dépenses en capital.

– *La limitation des reports de crédits :*

La loi organique limite la possibilité de report à 3 % des crédits de chaque programme, là où les préfetures bénéficient d'une garantie illimitée. Même si la capacité de report offerte aux préfetures dépendra du calibrage du programme national auquel elles seront rattachées, le ministère pourrait logiquement répercuter au niveau déconcentré la limite de 3 % prévu à l'échelon national. La limitation des reports inquiète les préfetures. Votre Rapporteur spécial y voit une règle de bonne gestion qui évite d'accumuler, d'un exercice à l'autre, un « matelas » de crédits inutilisés. En disposant, au cours d'une même année, des reports de l'exercice précédent augmentés des économies réalisées pendant l'exercice en cours, les préfetures garderont des possibilités de redéploiement non négligeables qu'elles seront incitées à utiliser plus rapidement, quitte à échelonner leur programme de dépenses en plusieurs tranches.

– *Le plafonnement des dépenses de personnel :*

La loi organique du 1^{er} août 2001 limite les dépenses de personnel de chaque programme ministériel à un plafond déterminé en loi de finances. Les ministres seront ainsi libres de modifier la répartition d'un même programme, à condition de ne pas dépasser le montant des dépenses de personnel. C'est donc un mécanisme de fongibilité asymétrique qui entrera en vigueur en 2006, là où les préfetures bénéficient actuellement d'une fongibilité symétrique, en pouvant affecter des économies réalisées sur leur fonctionnement à l'augmentation de leur budget de personnel. L'existence d'un plafond national n'empêche cependant pas des ajustements au niveau local : on peut imaginer que certaines préfetures accroissent leur budget de rémunération et que d'autres le diminuent, de manière à rester dans le plafond global fixé par la loi de finances. Si le ministère de l'intérieur décidait de répercuter la fongibilité asymétrique au niveau départemental, il en découlerait une limitation des possibilités de redéploiement qui aurait pour effet d'obliger les préfetures à financer les primes de fin d'année par des économies réalisées sur leurs crédits de rémunérations (vacances de postes notamment).

2.- L'indispensable péréquation entre les préfetures

Pour réussir, la globalisation doit être précédée d'une remise à niveau des moyens de la préfeture concernée. Il importe en effet de définir le nombre exact des emplois réels afin de déterminer les crédits nécessaires à la rémunération des agents, et de fixer avec précision les moyens nécessaires au fonctionnement courant des services.

L'extension de la globalisation va rapidement buter sur l'inégale répartition des crédits entre les départements. L'expérience montre que la globalisation des préfetures sous-dotées en crédits de fonctionnement risque d'avoir un effet contreproductif, la progression des rémunérations ayant, on l'a vu, pour effet d'appauvrir le budget de fonctionnement. La généralisation suppose donc que l'État procède à des redéploiements.

Votre Rapporteur spécial dispose de statistiques mesurant la répartition des moyens des préfectures par nombre d'habitants. Ces données donnent une image de l'inégalité entre les départements. Il est néanmoins clair que la péréquation ne peut pas se fonder sur le seul critère du nombre d'habitants. Il faut en effet tenir compte du nombre des communes du département, dont dépend le volume d'actes des collectivités soumis au contrôle de l'égalité. Il convient également de savoir quel est le nombre des sous-préfectures car une sous-préfecture a un besoin minimum de quelques agents pour fonctionner. Il faut enfin intégrer le fait qu'on ne peut appliquer ainsi une règle de proportionnalité car il y a un minimum incompressible par bureau qui fait que, mécaniquement, les petites préfectures ont un nombre d'agents par habitant supérieur aux plus grosses.

Le ministère doit se doter des moyens d'analyser la répartition actuelle des emplois selon les missions et selon le contexte socio-économique des départements. A cet effet, il est prévu de déployer, avant la fin 2002, l'outil de suivi baptisé « Arcade » que votre Rapporteur spécial n'a cependant pas eu le temps d'étudier.

a) Une répartition inégale des emplois

On constate de fortes inégalités dans la présence de l'administration territoriale sur le territoire.

La densité des agents de préfecture atteint, en moyenne nationale, 5,3 agents pour 10.000 habitants. Les écarts observés par rapport à cette moyenne restent très importants : le taux va de 3,8 pour le Pas-de-Calais (département le plus « sous-administré ») à 14,9 pour la Lozère (département le plus « sur-administré »). L'ensemble des départements d'une population inférieure à 200.000 habitants et dix départements sur les quatorze dont la population est comprise entre 200.000 et 300.000 habitants présentent une densité d'agents élevée et très élevée. Ces dix départements, qui regroupent 2 % de la population (hors Paris), disposent de 5 % des agents. À l'opposé, les départements les plus peuplés, c'est-à-dire ceux dont la population est supérieure à 1 million d'habitants, ont une densité d'agents faible, voir très faible. Notamment, les dix départements à densité la plus faible, qui regroupent 23 % de la population, disposent de 19 % des agents.

NOMBRE D'AGENTS DES PREFECTURES POUR 10.000 HABITANTS

10 départements à densité la plus élevée		10 départements à densité la plus faible	
Lozère	14, 9	Pas-de-Calais	3,8
Corse-du-Sud	14, 7	Nord	4,2
Haute-Corse	13, 8	Seine-et-Marne	4,3
Hautes-Alpes	10, 9	Seine-Maritime	4,4
Ariège	10, 3	Loire-Atlantique	4,6
Alpes-de-Haute-Provence	10, 2	Isère	4,8
Creuse	9,7	Essonne	4,9
Lot	9,6	Val-de-Marne	4,9
Belfort	9,0	Val d'Oise	4,9
Cantal	9,0	Bas-Rhin	4,9

Source : Avis de M. René Dosière au nom de la Commission des Lois sur les crédits de l'intérieur et de la décentralisation pour 2002.

b) Une inégale répartition des crédits de fonctionnement

L'inégale répartition des moyens de fonctionnement entre les préfetures est un héritage antérieur à la décentralisation. En application de la loi n° 85-1098 du 11 octobre 1985, l'État a pris en charge les dépenses de fonctionnement général de l'administration préfectorale, financées jusque là par les départements. L'évaluation des dépenses transférées a été arrêtée à partir du compte administratif de la dernière année de gestion départementale (1985), puis actualisée en fonction de l'évolution de la dotation générale de fonctionnement des départements sur les quatre années suivantes. Le montant initial de la dotation de fonctionnement de chacune des préfetures est ainsi le résultat d'une situation de fait, caractérisée par des déséquilibres importants.

Trois opérations de péréquation ont été réalisées : la première entre 1988 et 1992, la deuxième de 1995 à 1998 et enfin la troisième, en cours depuis l'exercice 2000 jusqu'au 31 décembre prochain. Cette péréquation s'est faite à partir d'un ratio divisant les dépenses de fonctionnement (hors personnel) par le nombre d'agents. Pour les deux tiers du budget de fonctionnement, le ratio de chaque préfeture a été ramené à l'intérieur d'une fourchette située entre - 5 % et + 2,5 % du ratio moyen. Le tiers restant a donc été soustrait de l'assiette de la péréquation afin de tenir compte des coûts incompressibles, comme la rémunération de contractuels. On peut s'interroger sur la pertinence du ratio par agent : pourquoi le budget de fonctionnement d'une préfeture devrait-il nécessairement être proportionnel au nombre de ses agents ? Ce mode de péréquation favorise mécaniquement les

préfectures les mieux dotées en emplois, au risque d'aggraver l'inégalité observée dans la répartition des effectifs du cadre national des préfectures. En outre, votre Rapporteur spécial note que la péréquation a été engagée sous la contrainte d'une diminution en francs constants de la dotation générale inscrite sur le chapitre 37-10. Ainsi, de 1986 à 1999 inclus, les crédits inscrits en loi de finances initiale ont évolué de + 28,9%, tandis que, sur la même période, l'inflation progressait de + 36,6 %. Au total, sur 101 préfectures (la dotation de la préfecture de la région Ile-de-France étant distincte de celle de la préfecture de Paris), 36 n'ont pas été touchées par la péréquation, seules 32 ont bénéficié d'un ajustement à la hausse et 33 ont subi un prélèvement.

La péréquation n'a pas fait disparaître les écarts entre les préfectures : on constate encore des fortes inégalités dans la répartition des moyens de fonctionnement. Pour une moyenne métropolitaine de 3,76 euros par habitant, les écarts les plus importants sont retracés dans le tableau ci-dessous.

CREDITS DE FONCTIONNEMENT DES PREFECTURES PAR HABITANT

(en euros)

10 départements à dotation la plus élevée		10 départements à dotation la plus faible	
Corse-du-Sud	12,3 5	Pas-de-Calais	2,52
Lozère	9,74	Nord	2,52
Haute-Corse	9,01	Morbihan	2,72
Alpes-de-Haute-Provence	7,35	Vendée	2,74
Hautes-Alpes	7,34	Haute-Savoie	2,82
Creuse	7,20	Loire	2,83
Gers	6,85	Sarthe	2,87
Cantal	6,81	Loire-Atlantique	2,90
Lot	6,58	Côtes d'Armor	3,03
Ariège	6,39	Rhône	3,07

Source : ministère de l'intérieur

Bien qu'ils soient soumis à des sujétions particulières qui ont des conséquences directes sur l'activité des préfectures, les six départements d'Ile-de-France (hors Paris) se situent tous en dessous de la moyenne nationale. À titre d'exemple, la dotation de fonctionnement du Val d'Oise n'atteint que 3,20 euros par habitant, alors que la préfecture de Cergy-Pontoise connaît une augmentation croissante de ses activités, liée à la pression démographique (le Val d'Oise est le département le plus jeune de la France métropolitaine), à la forte croissance de la population étrangère (le Val d'Oise compte 176.000 étrangers en situation régulière, soit l'équivalent de la population totale du Gers), à la poussée de l'intercommunalité et la montée en puissance des missions de coordination interministérielle (plus de la moitié de la population du Val d'Oise réside dans un territoire relevant de la

politique de la ville). La préfecture de Cergy-Pontoise doit faire face, à effectifs stables, à une augmentation spectaculaire de son activité. À titre d'exemple, entre 1997 et 2000, le nombre de cartes grises délivrées a augmenté de 47 %. Le service est rendu aux usagers dans des conditions sensiblement détériorées : il faut entre 60 et 70 minutes pour délivrer une carte grise, un an pour traiter une demande d'asile territorial et 3 ans pour statuer sur un dossier de naturalisation.

c) Les possibilités de péréquation

L'amélioration de la péréquation des moyens des préfectures peut emprunter plusieurs voies :

- des redéploiements au sein d'un même département entre préfecture et sous-préfectures, ainsi que des réaffectations d'un département à l'autre ;
- un transfert vers les préfectures d'une partie des emplois actuellement affectés en administration centrale dont certaines missions de gestion des personnels et des moyens se trouveront déconcentrées dans les services territoriaux ;
- une ponction sur les reports accumulés par les préfectures globalisées au profit de celles rentrant dans le dispositif. La garantie de report dont bénéficient les préfectures globalisées a pour effet d'accroître les inégalités entre départements. Il serait par conséquent légitime qu'une partie des sommes provisionnées soit utilisée pour renforcer la péréquation.

3.- Le nécessaire assouplissement de la gestion du personnel

Plusieurs préfets voient dans la lourdeur du dispositif de gestion des personnels du cadre national des préfectures un frein à la globalisation. Il est indéniable que le système centralisé de recrutement et de gestion des mutations pose d'importantes difficultés.

L'ensemble des corps est actuellement géré par des commissions administratives paritaires. Seuls les corps techniques bénéficient, s'agissant des mutations, du dispositif de « tableaux de mutations » servant de vivier pour toute l'année, les mutations au sein des corps administratifs restant arrêtées, une par une, en commission administrative paritaire, deux fois par an. Des propositions d'assouplissement de cette gestion, voire de déconcentration accrue de celle-ci, sont émises. On pourrait notamment envisager de régionaliser les concours des catégories A ⁽⁷⁾ et d'étendre aux catégories B et C le système de tableau de mutations actuellement utilisé pour les personnels techniques.

La gestion du personnel doit favoriser la mobilité interministérielle en organisant un regroupement des différents corps par fonction. La déconcentration de la gestion des effectifs sous le contrôle des préfets peut en effet permettre de créer une mobilité locale entre les services de l'État, et d'abattre ainsi les barrières culturelles qui existent encore entre les ministères, tout en maintenant les agents dans leur région.

L'assouplissement de la gestion du personnel doit également comprendre une différenciation des primes en fonction du lieu d'affectation. Le régime indemnitaire des agents des préfectures ne tient pas suffisamment compte des sujétions spécifiques à certaines zones géographiques, notamment en

⁽⁷⁾ Cette solution présenterait l'avantage de fidéliser les agents et de corriger la mobilité excessive observée dans certaines préfectures, notamment en Ile-de-France.

Ile-de-France, caractérisées par un accroissement d'activité et un coût de la vie élevé. S'il n'a pas corrigé les disparités budgétaires issues des années antérieures à la décentralisation, le ministère de l'intérieur a privilégié l'harmonisation du régime indemnitaire entre les préfetures. Votre Rapporteur spécial considère cependant qu'un régime unique ne doit pas interdire toute modulation des indemnités en fonction du degré d'attractivité du département d'affectation.

Le nécessaire assouplissement de la gestion des personnels doit respecter les exigences du maintien des règles statutaires. Celles-ci doivent garantir aux agents des éléments tels que les possibilités de mutation et d'avancement (sans dépendre du seul bon vouloir des choix de gestion des préfetures), et doivent permettre de continuer à poursuivre, au niveau national, des objectifs globaux d'amélioration de la structure des emplois et des carrières, et notamment les programmes de requalification ou de repyramidage.

4.- L'extension du dispositif aux services déconcentrés

Votre Rapporteur spécial considère que la globalisation expérimentée dans les préfetures peut devenir l'instrument de la réforme des services extérieurs de l'État. Sur ce point, le rapport de M. Georges Tron, fin connaisseur de la réforme de l'État, sur les crédits de la fonction publique donne un éclairage qui complète utilement le présent rapport. Le morcellement des crédits déconcentrés nuit actuellement à la lisibilité et à l'efficacité de la gestion locale. Il est aujourd'hui urgent de clarifier et de simplifier l'utilisation déconcentrée des crédits. À titre d'exemple, pour le seul département de Seine-Maritime, l'État est divisé en une trentaine de services au centre desquels se trouve la préfeture, et les crédits délégués par les administrations centrales sont découpés entre une centaine d'unités budgétaires, les dotations d'un même ministère pouvant être gérées par des services différents.

L'expérience des préfetures globalisées peut servir de point de départ à la réforme de services extérieurs. Le Comité interministériel pour la réforme de l'État du 12 octobre 2000 a décidé que « *chaque ministère engagera au cours de l'année 2001 une démarche de contractualisation assortie de globalisation des moyens de fonctionnement et de rémunération avec certains services déconcentrés* ». Le ministère du travail s'est ainsi engagé, en 2002, dans une expérience de globalisation des directions régionales et départementales de l'emploi de la région Centre. Pour 2003, l'expérience sera étendue aux quatre grands réseaux du ministère des finances :

- le réseau du Trésor public dans les départements de l'Aveyron, de l'Orne, du Pas-de-Calais et de la Somme (2.112 emplois, 77 millions d'euros) ;
- le réseau de la direction générale des impôts dans les départements de la Seine-Maritime, de l'Orne, du Loiret, de la Marne et du Gers (2.962 emplois, 118,7 millions d'euros) ;
- le réseau de la direction générale des douanes et droits indirects dans les circonscriptions de Metz et d'Orléans (782 emplois, 30,1 millions d'euros) ;

- le réseau de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes dans les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur, Pays de Loire, Bourgogne et Aquitaine (243 emplois, 13 millions d'euros).

La globalisation des services extérieurs de l'État doit tenir compte des trois paramètres suivants :

– *la taille des services concernés :*

Si elle semble particulièrement adaptée aux directions locales des ministères de l'équipement ou des finances, la globalisation sera plus difficile à mettre en place pour les services extérieurs plus petits, comme les directions régionales de la jeunesse et des sports ou les directions régionales des affaires culturelles. Il pourrait être envisagé soit de rattacher certaines directions locales à la préfecture, soit d'organiser leur regroupement au niveau régional.

– *le mouvement de décentralisation qui résultera de la réforme engagée par le Gouvernement :*

L'accentuation de la décentralisation est certainement le meilleur moyen de faire évoluer les services de l'État. Elle supposera que certaines directions locales soient mises à disposition de collectivités locales, et va contraindre les différents ministères à se réorganiser.

– *la prise en compte de la dimension interministérielle :*

La réforme des services extérieurs doit permettre de dépasser les cloisonnement entre structures administratives et donner aux préfets les moyens d'assurer la coordination de l'action de l'État dans le département. Sur ce point, certains préfets craignent que l'entrée en vigueur de l'architecture budgétaire prévue par la loi organique du 1^{er} août 2001 n'aboutisse à une « reverticalisation » de la gestion locale, calée sur des programmes ministériels étanches. Votre Rapporteur spécial voit mal en quoi la globalisation des crédits dans des grands programmes nationaux aboutirait à un cloisonnement plus serré que le découpage entre les chapitres actuels. Il n'en reste pas moins que la gestion interministérielle constitue un des enjeux de la réforme de l'État. Il faut certainement réhabiliter les préfets en en faisant les seuls ordonnateurs secondaires au niveau des départements, et interdire les délégations directes entre les ministères et les directeurs départementaux. Faut-il aller plus loin en globalisant dans les mains des préfets les crédits déconcentrés de fonctionnement et d'intervention, tous ministères confondus ? À supposer qu'elle soit techniquement possible, une telle globalisation se heurte à la nature des autorisations de dépense données par les lois de finances qui prévoient que les crédits ouverts sont mis à disposition des ministres, responsables devant le Parlement. Il n'existe pas, en droit, de crédits interministériels⁽⁸⁾, et une

⁽⁸⁾ La loi organique du 1^{er} août 2001 prévoit la possibilité de créer des missions interministérielles. Il s'agit cependant d'unités de vote qui, parce qu'elles sont composées de programmes, c'est-à-dire d'unités d'exécution, obligatoirement ministériels, ne permettront pas une gestion interministérielle des crédits.

globalisation interministérielle des crédits déconcentrés supposerait que la loi de finances soit départementalisée.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du mercredi 16 octobre 2002, la Commission a examiné les crédits de **l'Administration générale et territoriale du budget de l'Intérieur**.

Votre Rapporteur spécial a précisé que le budget de l'administration générale et territoriale regroupe les crédits du ministère de l'Intérieur qui ne relèvent ni de la police nationale, ni de la sécurité civile, ni des concours aux collectivités locales. Il est présenté sous la forme de deux agrégats, l'un réservé aux services centraux du ministère (moyens de fonctionnement et d'équipement de l'administration centrale, financement de la vie politique, budget des cultes, action sociale, frais de contentieux et charges de pension), l'autre consacré aux préfetures.

Les moyens prévus pour 2003 en faveur de l'administration générale diminuent de 3,5 % par rapport aux crédits ouverts en 2002. Cette baisse résulte d'une adaptation du financement de la vie politique au calendrier électoral, l'année 2003 n'étant marquée par aucune grande échéance électorale. Les crédits de rémunération bénéficient de mesures nouvelles importantes, destinées à rattraper le retard indemnitaire constaté par rapport aux autres départements ministériels. Pour sa part, en s'établissant à 36,75 millions d'euros, le budget des cultes, à savoir pour l'essentiel les crédits de rémunération de 1.422 ministres des cultes et 33 agents administratifs, est consolidé par rapport à l'année passée.

Le budget des préfetures fait l'objet depuis trois ans d'une expérience de globalisation qui, en ouvrant une enveloppe de crédits fongibles rassemblant les moyens de fonctionnement et de rémunération, a inspiré la modification de la loi organique relative aux lois de finances et l'introduction, au niveau national, de programmes ministériels correspondant aux politiques publiques menées par l'État. Afin d'évaluer sur place les résultats de la globalisation, votre Rapporteur spécial s'est rendu dans trois préfetures, et a pu constater que la globalisation constitue un instrument efficace de réforme de l'État, en permettant une meilleure adéquation des moyens aux réalités locales, en renforçant le dialogue social et en contribuant à la mise en œuvre d'un contrôle de gestion.

Le projet de budget des préfetures s'établit, en crédits de paiement, à 1.121,6 millions d'euros, en hausse de 2 % par rapport aux dotations ouvertes en 2002. Ces moyens nouveaux permettront de poursuivre la modernisation de la gestion des préfetures : l'expérimentation de la globalisation sera étendue en 2003 à onze préfetures, sa généralisation étant prévue pour 2004. Par ailleurs, les préfetures bénéficient, pour la première fois depuis plusieurs années, d'une remise à niveau de leurs moyens de fonctionnement, et plusieurs mesures nouvelles représentant un coût total de 9,06 millions d'euros sont prévues, afin d'aligner le régime indemnitaire des agents des préfetures sur celui des services extérieurs de l'État. Enfin, le projet de budget comprend des moyens nouveaux pour poursuivre la rénovation des locaux affectés à l'accueil du public.

M. Alain Rodet a relevé qu'en application d'un accord conclu entre le ministère de l'intérieur et la direction du budget, les crédits globalisés des préfectures n'augmentent que de 0,3 % par an, et s'est interrogé de ce fait sur l'intérêt de la globalisation.

M. Jean-Louis Dumont a attiré l'attention sur la longueur des délais constatés dans le remboursement des frais de campagne des candidats aux élections législatives, même dans le cas où le compte de campagne a été validé. Il a par ailleurs interrogé votre Rapporteur spécial sur l'évolution des moyens affectés aux cultes d'Alsace-Moselle, et sur le nombre de cultes concernés.

M. François Grosdidier a rappelé qu'en Allemagne, l'affectation des moyens publics au culte s'effectue à partir de la répartition du nombre de fidèles entre religions. Il a souligné que la CNIL s'opposerait à la mise en place de tels critères.

M. Alain Joyandet a fait remarquer que, par le mécanisme de subrogation, les délais de remboursement des frais de campagne par les préfectures peuvent directement peser sur les entreprises, notamment les imprimeries.

Votre Rapporteur spécial a précisé que, pour réussir, la globalisation doit s'accompagner d'un rebasage des moyens des préfectures les moins dotées. À la suite du transfert, en 1985, du financement des préfectures des départements vers l'État, le budget de chacune d'entre elles a été fixé en fonction des moyens que leur réservaient les conseils généraux. Il en découle, entre départements, une inégalité qui perdure aujourd'hui au détriment de certaines préfectures. Il est donc nécessaire de procéder à une péréquation qui pourrait se faire sur la base d'un ratio divisant les crédits de fonctionnement par le nombre d'habitants.

Si le remboursement correspondant aux dépenses officielles peut intervenir rapidement, les délais d'instruction par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques retardent le remboursement des dépenses de campagne. En outre, le ministère de l'intérieur a dû faire face à une hausse très importante du nombre de candidats, qui a nécessité l'ouverture de dotations complémentaires en loi de finances rectificative.

Le régime concordataire ne concerne que le culte catholique, deux cultes protestants (luthérien et réformé) et le culte israélite. Le projet de budget comprend plusieurs mesures nouvelles en faveur de ces cultes, et notamment une modification du régime des primes des desservants, destinée à prendre en compte la situation des ministres chargés de plusieurs lieux de cultes. À la différence des dispositifs en vigueur dans certains pays étrangers, et notamment en Allemagne, la réévaluation du budget de chaque culte ne tient pas compte de la répartition du nombre des fidèles entre les confessions concernées. Il faut cependant relever qu'en Allemagne, les modalités de répartition de l'aide publique, tant aux cultes qu'aux partis politiques, posent des problèmes de principe.

M. Michel Bouvard, Président, a estimé que le coût moyen de fonctionnement des préfetures par habitant doit être pondéré par un coefficient représentatif de la superficie des zones couvertes, afin que la péréquation prenne en compte les contraintes propres aux départements caractérisés par une grande dispersion de population. Il a par ailleurs rappelé que le précédent Gouvernement a, en 2001, manifestement sous-évalué les crédits destinés aux élections, en les réduisant, à la fin de la discussion budgétaire, pour abonder ceux de la police et de la gendarmerie nationales.

Votre Rapporteur spécial a ensuite présenté un amendement visant à prévoir une information sur la répartition des dotations des préfetures globalisées par nature de dépenses. Le projet de loi de finances ouvre en effet, en faveur des préfetures globalisées, 333,4 millions d'euros sur un seul chapitre, sans donner, au niveau des articles, le détail de cette dotation. Le Parlement doit donc se prononcer sur un montant global, sans disposer d'informations sur l'utilisation prévisionnelle de cette somme. Dans la perspective de la généralisation de la globalisation, il importe de prévoir, dès 2003, une répartition du chapitre en cause par nature de dépenses. En s'effectuant au niveau de l'article, la répartition proposée reste indicative et ne remet donc pas en cause la fongibilité des crédits.

La Commission a *adopté* cet amendement (n° II-47), puis elle a *adopté*, sur proposition de votre Rapporteur spécial, les crédits de l'administration générale et territoriale du budget de l'Intérieur, ainsi modifiés, et vous demande *d'émettre un vote favorable à leur adoption*.

*

* *

Article additionnel après l'article 72

La Commission a examiné un amendement de votre Rapporteur spécial, portant article additionnel après l'article 72, modifiant la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

Votre Rapporteur spécial a estimé que les modalités actuelles de financement des partis politiques permettent à plusieurs mouvements de bénéficier d'une aide publique, alors qu'ils ne participent en rien au débat démocratique. Il est choquant que les impôts servent à financer des groupements qui se présentent aux élections uniquement dans le but d'obtenir des financements publics. Il est par conséquent urgent d'instaurer, comme le proposait le Président Pierre Méhaignerie lors de l'examen du dernier collectif budgétaire, un seuil égal à 1 % des suffrages exprimés, en dessous duquel la première fraction de l'aide publique n'est pas versée. Les partis ayant au moins un élu à l'Assemblée nationale pourraient continuer à bénéficier de ce versement, même si leurs suffrages restent inférieurs au seuil de 1 %, les partis d'outre-mer bénéficiant par ailleurs de modalités particulières d'application de ce seuil. En n'éliminant que les partis de circonstance, le seuil de 1 % respecte l'exigence de pluralisme posée en 1990 par le Conseil constitutionnel. Ni Lutte ouvrière, ni le Mouvement pour la France, ni la Ligue communiste révolutionnaire ne seront touchés par cet amendement.

M. Laurent Hénart a rappelé que, lors de l'examen du dernier collectif budgétaire, le Gouvernement avait souhaité que l'analyse des effets d'un seuil de 1 % soit poursuivie. L'amendement déposé par le Rapporteur spécial propose un dispositif complet qui prend en compte, conformément aux observations alors formulées, la situation des « petits » partis représentés à l'Assemblée nationale, et celle des partis d'outre-mer. La Commission des finances s'honorerait en adoptant cet amendement qui est de nature à répondre aux interrogations de nos concitoyens devant l'existence d'un financement public de mouvements étrangers à notre vie démocratique.

M. François Grosdidier a fait observer que les dernières élections législatives, marquées par le vote « utile », ont donné des résultats qui ne correspondent pas à l'étiage normal de ce type d'élections. En outre, les modalités applicables à l'outre-mer peuvent aboutir à un dévoiement de la loi, certains petits partis métropolitains présentant des candidats outre-mer uniquement dans le but de bénéficier d'une aide publique.

M. Jean-Louis Dumont a estimé que la déconsidération du monde politique rend urgente une réforme du financement des partis, et que l'amendement du Rapporteur spécial peut contribuer à une telle réforme. Il s'est cependant interrogé sur le point de savoir si l'amendement était conforme au principe de non rétroactivité de la loi. Quelle sera par ailleurs son incidence sur les candidats invalidés et sur les élections partielles ?

M. Jean-Claude Mathis a demandé si l'amendement du Rapporteur spécial a vocation à s'appliquer dès 2003.

Votre Rapporteur spécial a insisté sur la nécessité de moraliser la vie politique. Le statut particulier des partis d'outre-mer se justifie par la situation des départements et territoires en cause. Si l'introduction d'un seuil de 1 % dès 2003 posait une difficulté constitutionnelle au regard du principe de non rétroactivité, il pourrait être décidé de décaler son application. Par ailleurs, l'aide publique est calculée à partir des résultats aux élections générales pour les partis qui ont présenté au moins cinquante candidats et n'est, par conséquent, pas affectée par les élections partielles.

M. Michel Bouvard, Président, a rappelé que, sauf en matière pénale, le législateur peut déroger au principe de non rétroactivité de la loi. L'application du seuil de 1 % dès 2003 ne pose donc pas de difficulté constitutionnelle.

La Commission a *adopté* cet amendement (n° II-48).

N° 0256- 28 .- Rapport de M. Jérôme Chartier sur le projet de loi de finances pour 2003 –
(Intérieur et libertés locales : administration générale et territoriale)